

# ■ Yearbook 13 2011

THE REPRESENTATIVE ON FREEDOM OF THE MEDIA

The views expressed by contributing authors to this publication are their own and do not necessarily reflect the views of the OSCE Representative on Freedom of the Media.

© 2012 The Representative on Freedom of the Media  
Organization for Security and Co-operation in Europe

Wallnerstrasse 6  
A-010 Vienna Austria  
Telephone: +43-1-51436-6800  
Fax: +43-1-51436-6802  
e-mail: [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org)  
[www.osce.org/from](http://www.osce.org/from)  
[www.facebook.com/osce.rfom](http://www.facebook.com/osce.rfom)

Edited: Mike Stone

Layout: Deniz Yazici

ISBN: 978-92-9234-639-3

▪ **Yearbook 13**

**2011**

**The OSCE Representative on  
Freedom of the Media**

**Vienna, 2012**



# Contents

<b>PREFACE</b>	<b>6</b>
<b>FOREWORD</b>	<b>8</b>
<b>MANDATE</b>	<b>12</b>
Decision No. 193: Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media	13
Decision No. 1/10: Appointment of the OSCE Representative on Freedom of the Media	17
<b>DECLARATIONS</b>	<b>18</b>
International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression: Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet	19
"On the Road to Media Freedom" Adopted at the First South East Europe Media Conference	23
"Pluralism and Internet Governance" 8th South Caucasus Media Conference	27
"Pluralism and Internet Governance" 13th Central Asia Media Conference	29
<b>REGULAR REPORTS TO THE PERMANENT COUNCIL</b>	<b>32</b>
17 March 2011	33
23 June 2011	55
24 November 2011	79

<b>LEGAL REVIEWS</b>	<b>108</b>
Analysis of the Hungarian Media Legislation	<b>109</b>
Analysis of the draft law of the Republic of Italy	<b>119</b>
Legal analysis of the Draft Law of the Republic of Kazakhstan "On television and radio broadcasting" (in Russian)	<b>131</b>
Legal analysis of the Draft Law of the Republic of Kazakhstan "On television and radio broadcasting" (Addendum of September 2011) (in Russian)	<b>177</b>
Legal analysis of the Law "On press and other mass media in Turkmen SSR" (in Russian)	<b>183</b>
Legal analysis of the Draft Law of the Republic of Uzbekistan "On transparency of activities of bodies of state power and governance" (in Russian)	<b>207</b>
Legal analysis of the Draft Law of the Republic of Uzbekistan "On television and radio broadcasting" (in Russian)	<b>229</b>
 <b>MEETINGS AND CONFERENCES</b>	 <b>268</b>



# Preface

## **By Audronius Ažubalis**

I am pleased to introduce readers to the 2011 Yearbook of the OSCE Representative on Freedom of the Media. The year 2011 brought along with it many challenges for the participating States of the OSCE and the Lithuanian Chairmanship. While preparing for our role as Chairman-in-Office, we immediately identified one area of pressing importance: the need to improve the climate for journalists across the OSCE region to do their jobs without fear of physical or emotional violence. As I have said, the true quality of a nation's democracy can be measured by the security and safety of its journalists. When journalists can act without fear, secure in their personal and professional lives, they are empowered to bring vital information to the public. Thus, the year of the Lithuanian Chairmanship brought the issue of safety of journalists to the forefront of the agenda.

I am also pleased to have worked with Representative Dunja Mijatović and her Office on events specifically tailored to the issue. On 7-8 June we brought together more than 120 leaders of governments, media organizations, academics and public-interest groups to Vilnius to discuss specific steps that governments could take to make the region safer for media. The Conference on Safety of Journalists was a success as participants agreed on a set of recommendations that, if implemented, would reduce the tragic level of violence against media.

We followed up on the June meeting with another prominent event in December at the Ministerial Council meeting, also in Vilnius. Before the meeting we launched the OSCE Safety of Journalist Guidebook, which should become the media-industry standard for governments, legislators, judges and law-enforcement officials to rely upon when setting out to create a safer environment for journalists. The Guidebook provides best-practice examples of how nations within the OSCE region are dealing with the crisis.

Sadly, 2011 was another year pock-marked with violence and harassment against the media. In fact, two more journalists were killed in the region, bringing the number to more than 30 that have been killed in the past five years. But there is hope. In State after State across our region lawmakers and law-enforcement officials are stepping up efforts to make sure journalists' assailants are found, prosecuted and punished.

Violence is only one of several media-related issues that deserve the attention of our 56 participating States. I am pleased to see the 2012 Ireland Chairmanship make freedom of the media one of its priorities. Its interest in keeping the Internet free of unnecessary regulation will help keep all media issues, including that of journalists' safety, in the public square.

This Yearbook provides the wide spectrum of media-related issues that should be of concern for us all. It is an important and interesting read for those who want to be abreast of that which has been accomplished during 2011 and the work that remains to be done.

*Ažubalis is the Foreign Minister of Lithuania and was the OSCE Chairperson-in-Office in 2011.*

## **Foreword**

**By Dunja Mijatović**

The 2011 Yearbook is a record of activities undertaken by my Office to carry out the mandate given in 1997 by all participating States, which includes a requirement to observe media developments and work in close coordination with the Chairman-in-Office to advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments on free expression and free media. As before, in 2011 I engaged with participating States across the region to ensure the best possible chance for an environment to develop that would be nurturing of free and pluralistic media.

I am pleased to report that 2011 was a year marked by successes, thanks in large part to the Lithuanian Chairmanship that made media issues a centerpiece of its term in office. In particular, the Chairmanship worked with my Office to promote public understanding and seek responses to the epidemic of violence against media occurring both east and west of Vienna. Our outreach campaign, which included a high-level meeting in Vilnius in summer, has paid dividends. Officials at all levels of government now are more aware of the insidious nature of media violence and its affect on democracy.

Grassroots campaigns, often the most successful, are sprouting up in participating States that have, historically, the worst records for unsolved violence against journalists. Most important, there is the general sense that, for the first time in a long time, Governments now have the will to fight back.

One of the most controversial issues of our times is Internet regulation. I decided that 2011 was the year to take a close look at the subject. I began by commissioning a survey of Internet regulation across the OSCE region. The 300-page report that arose out of the results of the survey, *Freedom of Expression on the Internet*, provides a benchmark for participating States, scholars, businesspeople and consumers to determine the future of Internet.

The study comes at a critical time. The virtually borderless Internet that has developed over the past two decades has provided almost all mankind with tangible benefits that has resulted in better lives and more open societies. Unfortunately, as the results of the survey make clear, many factions, especially many authoritarian regimes, would like to see the Internet morph into something else – something more restricted, something less open, something they think can be easily corralled.

We must resist the urge to fundamentally change the nature of the Internet. I believe the participating States were out front on this issue with Permanent Council Decision No. 633 in 2004, which decided that the States “should take action to ensure that the Internet remains and open and public forum for freedom of opinion and expression...”

The great payoff of an interconnected world in which all people can reap the benefits of an open marketplace of ideas is too important to be retarded by ill-founded concerns of too much freedom – masked by arguments of national security, child welfare and intellectual property concerns. We shall continue to work in 2012 to make sure the Internet remains free.

The Yearbook has been rearranged this year. Some duplicative sections have been eliminated. What remains is an accurate depiction of my Office’s work during the last year, our efforts to fulfill the goal of assisting participating States live up to media-freedom and free-expression commitments.

I hope this Yearbook will be of interest to media professionals and scholars as well as the public at large, because the issues addressed herein are important to us all.

*Mijatović is the OSCE Representative on Freedom of the Media.*



# Mandate

**Decision No. 193: Mandate of the OSCE  
Representative on Freedom of the Media**

PC.DEC No. 193

5 November 1997

137th Plenary Meeting

PC Journal No. 137, Agenda item 1

1. The participating States reaffirm the principles and commitments they have adhered to in the field of free media. They recall in particular that freedom of expression is a fundamental and internationally recognized human right and a basic component of a democratic society and that free, independent and pluralistic media are essential to a free and open society and accountable systems of government. Bearing in mind the principles and commitments they have subscribed to within the OSCE, and fully committed to the implementation of paragraph 11 of the Lisbon Summit Declaration, the participating States decide to establish, under the aegis of the permanent Council, an OSCE Representative on Freedom of the Media. The objective is to strengthen the implementation of relevant OSCE principles and commitments as well as to improve the effectiveness of concerted action by the participating States based on their common values. The participating States confirm that they will co-operate fully with the OSCE Representative on Freedom of the Media. He or she will assist the participating States, in a spirit of co-operation, in their continuing commitment to the furthering of free, independent and pluralistic media.

2. Based on OSCE principles and commitments, the OSCE Representative on Freedom of the Media will observe relevant media developments in all participating States and will, on this basis, and in close co-ordination with the Chairman-in-Office, advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments regarding freedom of expression and free media. In this respect he or she will assume an early-warning function. He or she will address serious problems caused by, inter alia, obstruction of media activities and unfavourable working conditions for journalists. He or she will closely co-operate with the participating States, the Permanent Council, the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), the High Commissioner on National Minorities and, where appropriate, other OSCE bodies, as well as with national and international media associations.

3. The OSCE Representative on Freedom of the Media will concentrate, as outlined in this paragraph, on rapid response to serious non-compliance with OSCE principles and commitments by participating States in respect of freedom of expression and free media. In the case of an allegation of serious non-compliance therewith, the OSCE Representative on Freedom of the Media will seek direct contacts, in an appropriate manner, with the participating State and with other parties concerned, assess the facts, assist the participating State, and contribute to the resolution of the issue. He or she will keep the Chairman-in-Office informed about his or her activities and report to the Permanent Council on their results, and on his or her observations and recommendations.

4. The OSCE Representative on Freedom of the Media does not exercise a juridical function, nor can his or her involvement in any way prejudge national or international legal proceedings concerning alleged human rights violations. Equally, national or international

proceedings concerning alleged human rights violations will not necessarily preclude the performance of his or her tasks as outlined in this mandate.

5. The OSCE Representative on Freedom of the Media may collect and receive information on the situation of the media from all bona fide sources. He or she will in particular draw on information and assessments provided by the ODIHR. The OSCE Representative on Freedom of the Media will support the ODIHR in assessing conditions for the functioning of free, independent and pluralistic media before, during and after elections.

6. The OSCE Representative on Freedom of the Media may at all times collect and receive from participating States and other interested parties (e.g. from organizations or institutions, from media and their representatives, and from relevant NGOs) requests, suggestions and comments related to strengthening and further developing compliance with relevant OSCE principles and commitments, including alleged serious instances of intolerance by participating States which utilize media in violation of the principles referred to in the Budapest Document, Chapter VIII, paragraph 25, and in the Decisions of the Rome Council Meeting, Chapter X. He or she may forward requests, suggestions and comments to the Permanent Council, recommending further action where appropriate.

7. The OSCE Representative on Freedom of the Media will also routinely consult with the Chairman-in-Office and report on a regular basis to the Permanent Council. He or she may be invited to the Permanent Council to present reports, within this mandate, on specific matters related to freedom of expression and free, independent and pluralistic media. He or she will report annually to the Implementation Meeting on Human Dimension Issues or to the OSCE Review Meeting on the status of the implementation of OSCE principles and commitments in respect of freedom of expression and free media in OSCE participating States.

8. The OSCE Representative on Freedom of the Media will not communicate with and will not acknowledge communications from any person or organization which practises or publicly condones terrorism or violence.

9. The OSCE Representative on Freedom of the Media will be an eminent international personality with long-standing relevant experience from whom an impartial performance of the function would be expected. In the performance of his or her duty the OSCE Representative on Freedom of the Media will be guided by his or her independent and objective assessment regarding the specific paragraphs composing this mandate.

10. The OSCE Representative on Freedom of the Media will consider serious cases arising in the context of this mandate and occurring in the participating State of which he or she is a national or resident if all the parties directly involved agree, including the participating State concerned. In the absence of such agreement, the matter will be referred to the Chairman—in—Office, who may appoint a Special Representative to address this particular case.

11. The OSCE Representative on Freedom of the Media will co-operate, on the basis of regular contacts, with relevant international organizations, including the United Nations and its specialized agencies and the Council of Europe, with a view to enhancing co-ordination and avoiding duplication.

12. The OSCE Representative on Freedom of the Media will be appointed in accordance with

OSCE procedures by the Ministerial Council upon the recommendation of the Chairman—in-Office after consultation with the participating States. He or she will serve for a period of three years which may be extended under the same procedure for one further term of three years.

13. The OSCE Representative on Freedom of the Media will be established and staffed in accordance with this mandate and with OSCE Staff Regulations. The OSCE Representative on Freedom of the Media, and his or her Office, will be funded by the participating States through the OSCE budget according to OSCE financial regulations. Details will be worked out by the informal Financial Committee and approved by the Permanent Council.

14. The Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media will be located in Vienna. Interpretative statement under paragraph 79 (Chapter 6) of the Final Recommendations of the Helsinki Consultations.

PC.DEC/193  
5 November 1997  
Annex

By the delegation of France:

“The following Member States of the Council of Europe reaffirm their commitment to the provisions relating to freedom of expression, including the freedom of the media, in the European Convention on Human Rights, to which they are all contracting parties.

In their view, the OSCE Representative on Freedom of the Media should also be guided by these provisions in the fulfilment of his/her mandate.”

Our countries invite all other parties to the European Convention on Human Rights to subscribe to this statement.

Albania  
Germany  
Austria  
Belgium  
Bulgaria  
Cyprus  
Denmark  
Spain  
Estonia  
Finland  
France  
United Kingdom  
Greece  
Hungary  
Ireland  
Italy  
Latvia  
Liechtenstein

Lithuania  
Luxembourg  
Malta  
Moldova  
Norway  
Netherlands  
Poland  
Portugal  
Romania  
Slovak Republic  
Slovenia  
Sweden  
Czech Republic  
Turkey

[<http://www.osce.org/pc/40131?download=true>]

**Decision No. 1/10**  
**Appointment of the OSCE Representative on Freedom of the Media**

The Ministerial Council,

Recalling Permanent Council Decision No. 193 of 5 November 1997 on establishing an OSCE Representative on Freedom of the Media,

Considering that, according to Ministerial Council Decision No. 1/07, the term of office of the current Representative on Freedom of the Media, Mr. Miklós Haraszti, will expire on 10 March 2010,

Expressing its gratitude to the outgoing Representative on Freedom of the Media, Mr. Miklós Haraszti,

Taking into account the recommendation of the Permanent Council,

Decides to appoint Ms. Dunja Mijatovic as Representative on Freedom of the Media for a period of three years with effect from 11 March 2010.

## **Declarations**

## **International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet**

**The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information,**

Having discussed these issues together with the assistance of *ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression and the Centre for Law and Democracy;*

**Recalling and reaffirming** our Joint Declarations of 26 November 1999, 30 November 2000, 20 November 2001, 10 December 2002, 18 December 2003, 6 December 2004, 21 December 2005, 19 December 2006, 12 December 2007, 10 December 2008, 15 May 2009 and 3 February 2010;

**Emphasising**, once again, the fundamental importance of freedom of expression – including the principles of independence and diversity – both in its own right and as an essential tool for the defence of all other rights, as a core element of democracy and for advancing development goals;

**Stressing** the transformative nature of the Internet in terms of giving voice to billions of people around the world, of significantly enhancing their ability to access information and of enhancing pluralism and reporting;

**Cognisant** of the power of the Internet to promote the realisation of other rights and public participation, as well as to facilitate access to goods and services;

Welcoming the dramatic growth in access to the Internet in almost all countries and regions of the world, while noting that billions still lack access or have second class forms of access;

**Noting** that some governments have taken action or put in place measures with the specific intention of unduly restricting freedom of expression on the Internet, contrary to international law;

**Recognising** that the exercise of freedom of expression may be subject to limited restrictions which are prescribed by law and are necessary, for example for the prevention of crime and the protection of the fundamental rights of others, including children, but stressing that any such restrictions must be balanced and comply with international law on the right to freedom of expression;

**Concerned** that, even when done in good faith, many of the efforts by governments to respond to the need noted above fail to take into account the special characteristics of the Internet, with the result that they unduly restrict freedom of expression;

Noting the mechanisms of the multi-stakeholder approach of the UN Internet Governance Forum;

**Aware** of the vast range of actors who act as intermediaries for the Internet – providing services such as access and interconnection to the Internet, transmission, processing and routing of Internet traffic, hosting and providing access to material posted by others,

searching, referencing or finding materials on the Internet, enabling financial transactions and facilitating social networking – and of attempts by some States to deputise responsibility for harmful or illegal content to these actors;

**Adopt**, on 1 June 2011, the following Declaration on Freedom of Expression and the Internet:

### 1. General Principles

a. Freedom of expression applies to the Internet, as it does to all means of communication. Restrictions on freedom of expression on the Internet are only acceptable if they comply with established international standards, including that they are provided for by law, and that they are necessary to protect an interest which is recognised under international law (the ‘three-part’ test).

b. When assessing the proportionality of a restriction on freedom of expression on the Internet, the impact of that restriction on the ability of the Internet to deliver positive freedom of expression outcomes must be weighed against its benefits in terms of protecting other interests.

c. Approaches to regulation developed for other means of communication – such as telephony or broadcasting – cannot simply be transferred to the Internet but, rather, need to be specifically designed for it.

d. Greater attention should be given to developing alternative, tailored approaches, which are adapted to the unique characteristics of the Internet, for responding to illegal content, while recognising that no special content restrictions should be established for material disseminated over the Internet.

e. Self-regulation can be an effective tool in redressing harmful speech, and should be promoted.

f. Awareness raising and educational efforts to promote the ability of everyone to engage in autonomous, self-driven and responsible use of the Internet should be fostered (‘Internet literacy’).

### 2. Intermediary Liability

a. No one who simply provides technical Internet services such as providing access, or searching for, or transmission or caching of information, should be liable for content generated by others, which is disseminated using those services, as long as they do not specifically intervene in that content or refuse to obey a court order to remove that content, where they have the capacity to do so (‘mere conduit principle’).

b. Consideration should be given to insulating fully other intermediaries, including those mentioned in the preamble, from liability for content generated by others under the same conditions as in paragraph 2(a). At a minimum, intermediaries should not be required to monitor user-generated content and should not be subject to extrajudicial content takedown rules which fail to provide sufficient protection for freedom of

expression (which is the case with many of the ‘notice and takedown’ rules currently being applied).

### 3. Filtering and Blocking

a. Mandatory blocking of entire websites, IP addresses, ports, network protocols or types of uses (such as social networking) is an extreme measure – analogous to banning a newspaper or broadcaster – which can only be justified in accordance with international standards, for example where necessary to protect children against sexual abuse.

b. Content filtering systems which are imposed by a government or commercial service provider and which are not end-user controlled are a form of prior censorship and are not justifiable as a restriction on freedom of expression.

c. Products designed to facilitate end-user filtering should be required to be accompanied by clear information to end-users about how they work and their potential pitfalls in terms of over-inclusive filtering.

### 4. Criminal and Civil Liability

a. Jurisdiction in legal cases relating to Internet content should be restricted to States to which those cases have a real and substantial connection, normally because the author is established there, the content is uploaded there and/or the content is specifically directed at that State. Private parties should only be able to bring a case in a given jurisdiction where they can establish that they have suffered substantial harm in that jurisdiction (rule against ‘libel tourism’).

b. Standards of liability, including defences in civil cases, should take into account the overall public interest in protecting both the expression and the forum in which it is made (i.e. the need to preserve the ‘public square’ aspect of the Internet).

c. For content that was uploaded in substantially the same form and at the same place, limitation periods for bringing legal cases should start to run from the first time the content was uploaded and only one action for damages should be allowed to be brought in respect of that content, where appropriate by allowing for damages suffered in all jurisdictions to be recovered at one time (the ‘single publication’ rule).

### 5. Network Neutrality

a. There should be no discrimination in the treatment of Internet data and traffic, based on the device, content, author, origin and/or destination of the content, service or application.

b. Internet intermediaries should be required to be transparent about any traffic or information management practices they employ, and relevant information on such practices should be made available in a form that is accessible to all stakeholders.

## 6. Access to the Internet

- a. Giving effect to the right to freedom of expression imposes an obligation on States to promote universal access to the Internet. Access to the Internet is also necessary to promote respect for other rights, such as the rights to education, health care and work, the right to assembly and association, and the right to free elections.
- b. Cutting off access to the Internet, or parts of the Internet, for whole populations or segments of the public (shutting down the Internet) can never be justified, including on public order or national security grounds. The same applies to slow-downs imposed on the Internet or parts of the Internet.
- c. Denying individuals the right to access the Internet as a punishment is an extreme measure, which could be justified only where less restrictive measures are not available and where ordered by a court, taking into account the impact of this measure on the enjoyment of human rights.
- d. Other measures which limit access to the Internet, such as imposing registration or other requirements on service providers, are not legitimate unless they conform to the test for restrictions on freedom of expression under international law.
- e. States are under a positive obligation to facilitate universal access to the Internet. At a minimum, States should:
  - i. Put in place regulatory mechanisms – which could include pricing regimes, universal service requirements and licensing agreements – that foster greater access to the Internet, including for the poor and in ‘last mile’ rural areas.
  - ii. Provide direct support to facilitate access, including by establishing community-based ICT centres and other public access points.
  - iii. Promote adequate awareness about both how to use the Internet and the benefits it can bring, especially among the poor, children and the elderly, and isolated rural populations.
  - iv. Put in place special measures to ensure equitable access to the Internet for the disabled and for disadvantaged persons.
- f. To implement the above, States should adopt detailed multi-year action plans for increasing access to the Internet which include clear and specific targets, as well as standards of transparency, public reporting and monitoring systems.

**/s/Frank LaRue**

**UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression**

**/s/Dunja Mijatović**

**OSCE Representative on Freedom of the Media**

**/s/Catalina Botero Marino**

**OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression**

**/s/Faith Pansy Tlakula**

**ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information**

## **First South East Europe Media Conference On the Road to Media Freedom**

**13-14 October 2011  
Sarajevo, Bosnia and Herzegovina**

### **Declaration**

The First OSCE South East Europe Media Conference, organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media in co-operation with the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, and with the assistance of the OSCE Presence in Albania, OSCE Mission in Kosovo, OSCE Mission to Montenegro, OSCE Mission to Serbia, and the OSCE Mission to Skopje, was held on 13 and 14 October 2011 in Sarajevo.

Approximately 100 international and local experts and media members from South East Europe attended the conference to discuss the latest media freedom developments and challenges in the region.

The conference specifically focused on independence of the media: including the issues of public service broadcasting, legal challenges to media freedom, violence against and intimidation of journalists, and their employment conditions.

### **The conference participants**

*Emphasizing* the freedom of expression as a fundamental human right and a core pillar of good governance and the rule of law;

*Reaffirming* the fundamental importance of freedom of expression and freedom of the media – including the principles of independence, pluralism and diversity – both in their own right and as essential tools for the defence of all other rights, as a core element of democracy, and for advancing development goals;

*Stressing* that only media that are genuinely independent politically, editorially and economically can duly fulfil their key role in a democratic society: to be a watchdog over governments and businesses and inform their audiences about all important aspects of life impartially, reflecting a variety of views, allowing societies to make informed choices when electing and evaluating their governments;

*Cognisant* of the fact that state-owned media should not exist in a democratic society; Noting the substantial progress achieved in South East Europe since its transition to democracy in the early 1990s in reforming its outdated and repressive media-related laws and policies;

*Recognising* that the implementation of the liberal media legislation remains problematic, and that further reform of media legislation is required in the fields of criminal and civil defamation, public service broadcasting, licensing of broadcasters, access to information, transparency of media ownership and protection of journalists' employment rights;

*Concerned* about the significant number of violent attacks on journalists and on property belonging to media, as well as about an even larger number of cases where journalists and members of their families have been intimidated;

*Welcoming* governments' condemnation of such attacks and the increasing success in investigating cases of violence against journalists and in bringing their perpetrators to justice;

*Noting* that governments should nevertheless further enhance measures to respond to violent attacks on and intimidation of journalists and other members of the media and to contribute to creating a media-friendly environment in which journalists and editors are respected and regarded as indispensable agents of the public;

*Recognizing* the need to develop and maintain voluntarily created media self-regulatory mechanisms independent from the authorities, based on the highest standards of professional conduct, to improve the quality of journalism and to offer an adequate and proportionate response to journalists' mistakes and to violations of media ethics;

*Aware of* challenges arising from poor employment conditions for a significant part of journalists working in South East Europe, including the existence of informal employment agreements that do not provide for their economic stability and social benefits;

Adopt the following Declaration:

### ***1. Independence of media***

- There is an urgent need for further strengthening the independence of media and of their autonomous regulatory bodies;
- Public authorities at all levels should openly and resolutely acknowledge and ensure the independence of their respective public service broadcasters, both editorial and financial, as it is crucial for ensuring a well-functioning democracy and serves as a backbone for freedom of the media;
- There should be no state ownership of the media. Some media legal frameworks still do not prevent public institutions and officials from owning media outlets. At the same time, where such ownership is banned, this can be circumvented thus disguising a potential conflict of interests;
- Civil society, media and government stakeholders should promote and implement common standards and principles of media independence;

### ***2. Reforming media legislation***

- The adoption of media legislation must be preceded by broad and inclusive public and parliamentary discussions;
- Any media legislation must be in accord with OSCE media freedom commitments and international standards, such as documents of the Council of Europe and the case law of the European Court of Human Rights;

- Governments must strive to support and protect the work of independent regulatory authorities;
- Parliaments should establish monitoring mechanisms to ensure proper, uniform and full implementation of media legislation, free of political and economic influence.

### ***3. Strengthening public service media***

- The existing legislation on public service broadcasting should be fully implemented to guarantee editorial and financial independence of public broadcasters;
- The financial independence of public service broadcasters should be guaranteed by law;
- Public authorities should develop and implement adequate funding mechanisms that allow for sustainable operation of public service broadcasters, ensuring their efficient mid- and long-term planning;
- Public service broadcasters should strive to develop high quality programmes for all segments of their audiences, including national minorities, based on the principles of balance and impartiality.

### ***4. Curbing violence against and intimidation of journalists***

- All cases of threats and violence against journalists must be duly investigated in a timely and forthcoming manner. The perpetrators and masterminds of these crimes must be brought to justice in trials open to the public and media.

### ***5. Reform of defamation law***

- Defamation should be fully decriminalized; defamation complaints should be handled exclusively by civil courts;
- Civil damage awards should be proportionate to the harm inflicted and should never result in bankruptcy of media outlets to eliminate the “chilling effect” on critical journalism. This may be achieved by introducing a ceiling on pecuniary damages in civil cases;
- Laws should also require public officials to demonstrate a greater degree of tolerance towards criticism by media, even when reports on public affairs contain factual inaccuracies.

### ***6. Promoting voluntary and independent media self-regulation and ethical journalism***

- Mechanisms of media self-regulation, including codes of ethics drawn up and adopted by journalists themselves, without any interference from public authorities, improve the quality of journalism while preserving media freedom;

- Professional journalists should strive to be accurate and objective, and respect ethical codes, as transparent self-regulation mechanisms offer sufficient remedies to persons whose reputation were damaged and contribute to increasing the professionalism and credibility of media.

### ***7. Ensuring transparency of media ownership***

- Limits on media concentration and transparent media ownership are prerequisites of media pluralism;
- Circumventing laws on media ownership and competition by groups of companies that merely appear to be independent from one another but are owned by one entity must be stopped;
- Conflict of interest rules, as well as freedom of information laws, should be duly enforced as they help increase the transparency of ownership;
- Parliaments should, under their obligation to proactively safeguard media pluralism, adopt laws that limit cross-ownership of broadcast and print media;
- Governments should acknowledge and abolish the influence that advertising agencies might have on media. Advertising revenues should not be used as a tool of economic pressure by corporations and governments;
- Governments and political parties should ensure transparency in allocating publicly funded advertising.

### ***8. Need to strengthen journalists' unions and to improve employment conditions of journalists***

- Legal guarantees for the observance of journalists' basic employment rights should be strengthened. Journalists should be able to resort to effective legal means to protect their employment rights;
- Journalism organizations, self-regulatory bodies and NGOs need to increase their cooperation by sharing and promoting best practices;
- Journalists should base their work on professional standards and stronger engage in creating true professional solidarity among them, withstanding pressure by employers and media corporations favouring biased and politicised reporting.

***Sarajevo, 14 October 2011***

## **8th South Caucasus Media Conference**

### **Pluralism and Internet governance**

**Tbilisi, Georgia**  
**20-21 October 2011**

#### **Declaration**

The 8th South Caucasus Media Conference was organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media with the assistance of the OSCE Offices in Baku and Yerevan and held on 20-21 October 2011 in Tbilisi, Georgia. Throughout the years the South Caucasus Media Conference has become a unique forum to discuss media issues and co-operation among journalists of Armenia, Azerbaijan and Georgia.

The two-day conference hosted more than 70 government officials, parliamentarians, journalists, media experts and civil society representatives from Armenia, Azerbaijan, and Georgia.

The focus of the conference was Internet regulation and media pluralism. Participants discussed the role of the Internet in promoting pluralism in the OSCE region and South Caucasus in particular, analyzed international standards and practices in this field, assessed the opportunities provided by self-regulatory independent bodies in fostering pluralism on the Internet, exchanged experiences, as well as shared with the latest developments in the field of media freedom in South Caucasus.

#### *The Conference:*

1. Welcomes the fact that representatives of the media, civil society and government representatives from Armenia, Azerbaijan and Georgia took part in the conference, acknowledging the importance of regional co-operation in the field of media.
2. Acknowledges that citizen journalism on the Internet and blogging activity are civil activities.
3. Calls on governments to put in place all necessary legislative and technological parameters to facilitate the freer and wider dissemination of information, including through modern information and communication technologies.
4. Urges the governments to ensure that the Internet remains an open and public forum for freedom of expression and opinion in the countries of South Caucasus, as guaranteed by OSCE commitments and enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil Political Rights and the European Convention on Human Rights.
5. Highlights that access to the Internet and access to online information should be recognized by national legislation and regarded as inherent to the right to free information and expression.
6. Emphasizes that the Internet offers unique opportunities to foster the free flow of information, which is a basic OSCE commitment.

7. Stresses that the right to freedom of expression applies not only to traditional means of communication, but also to new media, including the Internet. Any limitations or restrictions to this right can only be justified if in the public interest, necessary in a democratic society, prescribed by law and if proportionate.
8. Urges governments to avoid using blocking of Internet resources as a means of interference. Blocking can be justified only if conducted in accordance with international norms and standards, as well as only if necessary in a democratic society and if they are provided for by law, in pursuit of a legitimate aim.
9. Calls on the governments to avoid vague legal provisions when regulating speech and to ensure that implementation of laws and practices are transparent and open to appeal.
10. Urges all three governments to foster pluralism and refrain from harassment and monopolization of media.
11. Emphasizes that media pluralism is a key value and one of the most important conditions for the existence of a democratic society in which Internet plays a crucial role.
12. Calls on the governments to support the development of affordable and high-quality Internet connection and to create favorable conditions for healthy competition among Internet Service Providers (ISPs) in order to provide all citizens, including those living in rural and remote areas, with access to the Internet.
13. Stresses that ISPs should not be subjected to governmental procedures, except for those that are applicable to any other businesses. Furthermore, ISPs should not be liable for content generated by others, which is disseminated by their service as long as they do not intervene in that content or refuse to obey a court order to remove illegal content.
14. Emphasizes that network neutrality should be respected, so online information and traffic are treated equally regardless of the device, content, author, origin or destination of information.
15. Calls on the governments to ensure that Internet service providers respect the principle of network neutrality and make transparent their data traffic management policies.
16. Urges the governments to consult with and involve civil society in Internet governance policy development.

\* \* \*

## **13th Central Asia Media Conference Pluralism and Internet Governance**

**Dushanbe, Tajikistan  
29-30 November 2011**

### **Declaration**

The 13th Central Asia Media Conference was organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media with the assistance of the OSCE field offices in Central Asia, and was held on 29-30 November 2011 in Dushanbe, Tajikistan. Throughout the years the Central Asia Media Conference has become a unique forum to discuss media issues and co-operation among journalists of states in Central Asia.

The two-day conference hosted more than a hundred and fifty government officials, parliamentarians, journalists, media experts and civil society representatives from Central Asia.

The focus of the conference was media pluralism and Internet governance. Participants discussed the role of the Internet in promoting pluralism in the OSCE region and Central Asia in particular, analyzed international standards and national practices in this field, exchanged experiences, as well as shared the latest developments in the field of media freedom in Central Asia.

### *The Conference:*

1. Welcomes the fact that representatives of the media, civil society and government representatives from Central Asia took part in the conference, acknowledging the importance of regional as well as multi-stakeholder co-operation in the field of media.
2. Acknowledges that the use of the Internet by media organizations and individuals, including citizen journalists, blogging activities, or the use of social media enjoy the protection of basic human rights and fundamental freedoms, such as the right to freedom of expression.
3. Stresses the importance of Internet literacy to strengthen independent decision-making regarding content by the users, instead of governments' involvement in Internet blocking and filtering.
4. Calls on governments to put in place all necessary legislative and technological parameters to facilitate the freer and wider dissemination of information, including through modern information and communication technologies.
5. Urges governments to support technical development to guarantee access to the Internet for every citizen unhindered by state interventions.
6. Urges the governments to ensure that the Internet remains an open and public forum for freedom of expression and opinion in the countries of Central Asia, as guaranteed by OSCE commitments and enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil Political Rights and the European Convention on Human Rights.

7. Highlights that access to the Internet and access to online information should be recognized by national legislation in conformity with international standards and regarded as inherent to the right to free information and expression.
8. Emphasizes that the Internet offers unique opportunities to foster the free flow of information, also across borders, which is a basic OSCE commitment.
9. Urges governments to avoid general blocking of the Internet as a means of interference.
10. Stresses that the right to freedom of expression applies not only to traditional means of communication, but also including new media on the Internet. Any limitations or restrictions to this right can only be justified if, for a legitimate aim and in the public interest, necessary in a democratic society, prescribed by law and proportionate.
11. Calls on the governments to use good offices and due legal practice in media regulation, to avoid vague legal provisions, and to ensure that implementation of laws and practices are transparent and open to appeal.
12. Urges governments to foster pluralism and refrain from harassment and monopolization of media.
13. Emphasizes that media pluralism is a key value and one of the most important conditions for the existence of a democratic society in which Internet plays a crucial role.
14. Calls on the governments to support the development of affordable and high-quality Internet connection and to create favorable conditions for healthy competition among Internet Service Providers (ISPs) in order to provide all citizens, including those living in rural and remote areas, with access to the Internet.
15. Stresses that ISPs should not be subjected to governmental procedures, except for those that are applicable to any other businesses. Furthermore, ISPs should not be liable for content generated by others, which is disseminated by their service as long as they are not responsible for that content ("mere conduit") or refuse to obey a court order to remove illegal content.
16. Calls on governments to limit the duration and scope of traffic data storage and minimise the cost burden on ISPs if obliged to store such data - which should only be for narrowly tailored, justifiable purposes.
17. Emphasizes that network neutrality should be respected, so online information and traffic are treated equally regardless of the device, content, author, origin or destination of information.
18. Calls on the governments to ensure that Internet service providers respect the principle of network neutrality and make transparent their data traffic management policies. Non-discriminatory access to networks and services should be guaranteed.
19. Urges the governments to consult with and involve civil society in Internet governance policy development, legislation drafting and digital switchover process. Governments should use digital switchover to foster pluralism in broadcast media.



## **Regular Reports to the Permanent Council**

## **Regular Report to the Permanent Council**

17 March 2011

### **Introduction**

I am pleased and honoured to present this report one year after you entrusted me to become the new OSCE Representative on Freedom of the Media. I believe it is a good time to reflect on the developments of the past 12 months and, perhaps most importantly, what will happen in the months to come.

I must begin by giving thanks to the Kazakh Chairmanship, starting with Foreign Minister Kanat Saudabayev and Ambassador Kairat Abdrakhmanov, whose assistance and friendship throughout the year allowed my transition into this position with great ease.

I would also like to thank sincerely all of the ambassadors and their staff members for their co-operation. Here in Vienna, every delegation assisted my Office in the performance of their duties. As well, the delegations and their counterparts at home have been remarkable in their assistance when I have visited their countries. I felt at home everywhere I went.

I also would like to recognize the effort of the Lithuanian Chairmanship, including Chairman-in-Office Audronius Azubalis and the Chairperson of the Permanent Council, Ambassador Renatas Norkus. I am especially pleased that the Chairmanship has made media one of its priorities for its term in office and, particularly, journalists' safety, as a focus of concern. Along that line, plans are progressing successfully for a conference in Vilnius in early June on the issue of journalists' safety. In today's world, not enough can be said or done to make the world a safer place for those who report on the world in which we live.

I would like to thank Secretary General Marc Perrin de Brichambaut and his staff for the continuous genuine support and assistance that has been offered to me.

Last but not least, the staff members of my Office deserve special thanks for their tireless and energetic attitude that they have demonstrated within this period. Without all this I would not be able to finalize my first year so smoothly and successfully.

Before I turn to the topic of journalists' safety, I would like to acknowledge that there are many positive trends happening in many OSCE participating States when it comes to media-freedom developments and active co-operation with this Office. With many governments we are actively engaged in legislative reforms – decriminalization of defamation, codes of practices and the like. You are all very much aware that I publicly welcome these developments, but I also must share my opinion, because it seems to me that all these positive developments are almost invisible to the outside world if we turn our attention to the issue of the safety of journalists.

When I delivered my second report in December last year just after the Summit in Astana, I asked you to consider the 10 principles, the RFOM Decalogue, which would guide my Office to fulfill the mandate and participating States to fulfill their commitments. Top among them, indeed the first three principles, directly relate to the treatment of journalists – their physical treatment to be sure – including murder, beatings, harassment and all manners of general thuggery perpetrated upon them, but also the criminalization of their work.

That, however, is exactly and unfortunately what is happening across the OSCE region and beyond.

As I speak to you today, literally dozens of journalists are sitting behind bars because they had the courage to do their work and the courage to report a story.

In five OSCE participating States journalists currently are in jail while hundreds are awaiting trial. The journalists are beaten, intimidated and harassed in several more participating States. Consider these facts.

Since my last report to you, in mid-December, just three months ago, journalists were put in prison, detained, harassed, beaten and they were denied entry to foreign countries. A bomb exploded outside the editorial offices of a metropolitan newspaper. A threatening letter – with four bullets – was mailed to the headquarters of a major broadcaster. Posters were pasted on city streets – death notices to a television station and four journalists. Just this week, masked and armed militia stormed the offices of a public service broadcaster to take files and equipment. The violence is not, I repeat, is not directed only at journalists. Families of journalists have been threatened. Lawyers are being disbarred for simply representing the interests of journalists in criminal cases.

I pose a question before you today.

Has it become a crime to be a journalist in the 21st century? Why are we afraid of words?

Consider Nedim Şener. He is in jail today. Two weeks ago Nedim said, “I don’t know what crime I committed. If doing your job is a crime, yes, I am guilty.”

Please also think of Natalya Radzina, a writer for the [charter97.org](http://charter97.org) website. She is under house arrest and awaiting trial that could put her in prison for 15 years. “Is it a crime to be a journalist?” Natalia asks. “Maybe someone wanted to convince all people of this, but they failed to convince me.”

I assume that many of us in this hall do not like dealing with journalists and the media in general. Journalists may misquote you. They may provoke you with their questions. They may violate your privacy or just be irritating.

Most of us have learned to live with it. We need to have thick skins, so to speak, having realized that it is part of our faith in democracy to have a higher level of tolerance when it comes to public scrutiny. Of course, journalists themselves need to have the responsibility to protect the culture of objectivity, and to report accurately, fairly and in good faith.

But even without being professional in all cases, continuing the embarrassing practice of violence and intimidation against journalists can only take us back to the past and times of fear and repression.

It is true that many of us who live in democracies do not always appreciate the importance of our freedoms, including the freedom to speak and to write, until it is too late. And without the free expression of ideas and opinions and the publication and distribution thereof, society ceases to develop.

Another question I have for all of us today rings clear: What are we going to do about it and how can we, by working together, change this negative and embarrassing trend?

Allow me to move from the philosophical, but necessary, to the practical. The practical approach begins with living up to the OSCE commitments on media freedom that all 56 Heads of State reaffirmed and recommitted themselves to just a few months ago in Astana. Are these words only valid on paper? The only answer I have is to truly recommit to the principles of this organization. Not just in words, but in deeds as well. The finest language in the world rings hollow if there is no actual, practical follow-through to allow for the mechanisms to develop and exist that protects free expression.

I pledge to work to make this happen. But I can not do it without the active participation of the governments involved. Hence I appeal to you to follow up on the cases mentioned below as well as on the ones previously presented to you.

### **Issues raised with the participating States**

#### **Albania**

On 3 February I wrote to the Speaker of Parliament, Jozefina Topalli, and Prime Minister Sali Berisha to express my concern about a parliamentary committee's request for journalists' phone logs. The committee is looking into circumstances surrounding violent demonstrations that took place in Tirana on 21 January. I stressed that the protection of journalists' sources is one of the basic conditions for media freedom. Absent such protection, sources may be deterred from sharing information of public interest. Any overriding of the principle of the confidentiality of sources should be carefully balanced against the public interest. I asked the authorities to ensure that decisions that require media to hand over their materials or electronic equipment need to be prescribed by law and made by independent and impartial decision-making bodies or courts.

On 15 March I received a reply from the Secretary General of the Albanian Parliament informing me that on 3 February a Parliamentary committee unanimously decided to refrain from requesting the phone logs of citizens and journalists, a decision I very much welcome.

#### **Armenia**

I continue to follow the activities of the media working group established last year by President Serzh Sargsyan to amend the broadcast law. I hope a consensus concerning recent proposals soon will be achieved and amendments will be introduced in Parliament. I would like to reiterate my Office's readiness to continue providing expert support in this process.

On 1 March I sent a letter to the President expressing concern over large damage awards against journalists and media in civil defamation suits. On 7 February a district court in Yerevan ruled that the newspaper Haykakan Zhamanak must pay the equivalent of €12,500 in damages to three members of Parliament. Similar proceedings are underway against other media, including Aravot, Yerkir, Zhamanak and NEWS.am. I encouraged the authorities to amend the Civil Code to make civil defamation laws more favourable to free media. I also offered my Office's assistance in drafting the laws.

On 15 March I wrote to Minister of Foreign Affairs Edward Nalbandian to enquire about a recent incident involving representatives of YLE, Finland's national public service broadcaster. On 10 March four members of the crew who are Finnish, Lithuanian and Estonian citizens were denied entry visas. I look forward to receiving a swift answer on this case.

### **Austria**

On 1 February I met with State Secretary for Media Josef Ostermayer to discuss, inter alia, the role of free and pluralistic media in a democratic society and the protection of editorial secrets in Austria. In that context, I welcomed the verdict of the Supreme Court of Justice on 16 December 2010 upholding the decision by the national broadcaster ORF not to produce material to a lower court in the so-called 'ORF-Am Schauplatz' case. The court had ordered ORF to hand over unedited film footage after a politician filed a complaint claiming illegal methods were used to produce the program. The Supreme Court confirmed that the materials were protected by editorial confidentiality under Article 31 of the Media Act. I also expressed my satisfaction at the re-launching in January of a self-regulatory body in Austria (Österreichischer Presserat) during the meeting.

### **Azerbaijan**

I continue to follow the case of editor Eynulla Fatullayev who remains in prison despite a ruling by the European Court of Human Rights in April 2010 ordering his immediate release. On 25 January a Baku appeals court rejected Fatullayev's appeal of a conviction in 2010 on questionable drug possession charges.

On 10 March I issued a press release calling upon the authorities to stop intimidating Fatullayev and release him immediately from jail. I expressed concern over the fact that the journalist was transferred to a prison colony where he says his life is in danger. I urged the Government to take all necessary steps to ensure Fatullayev's safety and that of his relatives, who have been receiving anonymous telephone threats.

I continue my call for the convictions of bloggers Adnan Hacizade and Emin Milli to be overturned. Both were set free late last year after serving more than half of their sentences after convictions on hooliganism charges. I believe their records should be expunged.

On a positive note, I am encouraged by the expressed willingness of the authorities to decriminalize defamation. I will visit Baku in early May to participate in a round-table discussion on this subject. As this will be my first visit to Azerbaijan I also will hold meetings with Government officials and the media.

### **Belarus**

On 21 December 2010 I issued a statement condemning the post-election violence against members of the foreign and Belarusian press corps, as well as the detentions and sentencing of journalists that took place in the wake of opposition-led street protests.

On 5 January in a press release and in a letter to Foreign Minister Sergei Martynov I expressed concern over the indictment of two well-known journalists, Irina Khalip of Russia's Novaya gazeta newspaper, and Natalya Radina of the charter97.org website. Both

were charged with organizing and taking part in mass unrest. They face up to 15 years in jail. In my letter, I also objected to the police searches that had been conducted at the homes of several journalists, the editorial headquarters of charter97.org and other independent media outlets. I also informed Minister Martynov of my willingness to travel to Belarus as soon as possible to discuss the situation.

On 17 January I reiterated my offer to travel to Minsk in a second letter to Minister Martynov. In addition to requesting a meeting with him and other government officials, I expressed my wish to visit Khalip and Radina in prison. On 18 January I received a reply from the authorities informing me that my request to meet with the two journalists had been transferred to the relevant authorities.

On 1 February in the wake of a decision to place Khalip under house arrest and confine Radina to her hometown of Kobryn, in a press statement I once again called upon the authorities to drop the charges. I also regretted that the Government had not timely responded to my request to visit Minsk.

On 8 February I wrote to Information Minister Oleg Proleskovsky with a proposal to initiate and host a round-table discussion on planned amendments to the media laws. A few days earlier Minister Proleskovsky had suggested that changes be made to the existing laws to ensure “efficient government control over the national market.” It is my view that no changes should be made without taking into account the opinion of all stakeholders, including representatives of independent media outlets.

I continue to follow the situation in Belarus and I hope my Office will be able to co-operate with the authorities.

### **Bosnia and Herzegovina**

The 15th anniversary of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina was a unique opportunity to evaluate the current status of the media freedom situation in the country. Not so long ago, the media legislative and regulatory framework of Bosnia and Herzegovina was regarded as very progressive and the leader in the region. However, the implementation of respective laws has not just stalled but is worsening by the day. As a result, over the last year, the media freedom further deteriorated. Politicians are increasingly trying to suppress alternative and critical voices. The political will to respect a free press or to foster media freedom is far from being sufficient. The overall politicization of the media has led to its fragmentation along political and ethnic lines and to a polarization of journalists who no longer have a common purpose. I very much welcome the important work of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina which keeps raising awareness of the media freedom situation and together with my Office we are trying to assist the country in moving forward with its media reform.

### **Bulgaria**

On 11 February I wrote to Foreign Minister Nikolay Mladenov to condemn the bomb explosion that took place the previous morning outside of the office of the Galeria weekly in Sofia. I asked the authorities to publicly condemn this violence against media and carry out a fast and thorough investigation.

I asked the Government to do so to demonstrate that violence against the media is not acceptable and will be prosecuted. Prompt investigations into attempts to silence critical voices can help ensure that such crimes will not be repeated.

On 8 March I received a reply from Minister Mladenov informing me that the police and prosecutors are carrying out a full-scale investigation to find the perpetrators and assuring me that further information of relevance will be communicated to me as soon as it becomes available. I hope that the perpetrators will be brought to justice in the near future.

### **Canada**

On 19 January I wrote to the authorities regarding the 31 December 2010 ruling of the British Columbia Supreme Court ordering a reporter of the Vancouver newspaper *The Province* to reveal a confidential source. I indicated that this order seemed to contradict the recent guidelines set forth in May 2010 by the Supreme Court of Canada regarding the protection of journalists' sources.

On 31 January I received an answer indicating that a copy of my letter had been sent to the relevant authorities in Ottawa which would review it and provide an explanation, if appropriate. On 24 February I received another answer indicating that the Government is aware of the Supreme Court ruling but would not comment on active litigation since the newspaper involved intends to appeal the judgment.

### **Croatia**

On 17 February I wrote to Foreign Minister Gordan Jandroković about the reform of the penal code. The draft amendments foresee a re-introduction of imprisonment as a sanction for defamation. I reminded the authorities that in 2004 and 2006 Croatia took encouraging steps by liberalizing its defamation law and abolishing prison sentences. I called upon the Government to withdraw the amendments and decriminalize defamation altogether, making it solely a civil offence – a step also supported by President Ivo Josipović.

On 22 February I received a reply by the Foreign Minister informing me that the current draft of the legal amendments is under public debate and that a wide participation of representatives of media has been organized. I was assured that the Government remains open to suggestions related to the reform of the defamation provisions and will share the consolidated final draft of amendments to the penal code with my Office for further consideration.

### **Czech Republic**

On 16 March I wrote to Foreign Minister Karel Schwarzenberg and also commented publicly on the recent raid by the Czech military police on the offices of Czech Television.

On 11 March 10 armed and masked military police raided the offices of the Czech Television in search of a report that in 2007 had led to the dismissal of a former military intelligence head. The police seized computers, documents, notes, phone numbers and other items from the offices of the television station.

I stressed that such action is an excessive and undue intrusion into the independence of the media outlet and it threatens journalists for doing their job of reporting about issues of public interest. I also welcomed the swift reaction of the authorities, including the announcement of Defense Minister Alexandr Vondra about starting an investigation into the details of the case.

I ask the Government to carry out the investigation in a swift and transparent method and help ensure that all confiscated equipment and materials are immediately returned to the station. I also ask the authorities to enhance the protection offered to journalists who report about public issues. Punishing the media for obtaining and publishing confidential information can lead to the media losing its ability to uncover corruption and report wrongdoings.

I look forward to receiving the authorities' updates on this case in the near future.

### **France**

On 20 January I wrote to the authorities asking for more information about the case of Michaël Szames, a reporter for France 24, who allegedly was the victim of a violent attack on 15 January in Tours. The reporter filed a complaint with the police accusing eight security staff of the Front National Party of having beaten and insulted him as he was covering a party congress. Party leaders contested this version of the story and filed a defamation lawsuit against Szames on 17 January.

On 24 January I received an answer indicating that my letter had been forwarded to the relevant authorities.

I also continue to monitor the debates about the "Loppsi 2" law which was adopted by the Parliament on 8 February. Following my letter on 10 December 2010 to Bernard Accoyer, President of the French Assemblée Nationale, in which I raised concerns about amendments to the draft law, I was pleased that a provision which could limit the access to government-held information was dropped from the text.

### **Georgia**

In late December 2010 I received a letter from Speaker of the Parliament Davit Bakradze assuring me that legislators will "introduce high standards" when they resume work on a bill to make media ownership transparent. Work on the proposed changes is expected to resume in the coming days. I hope legislators will take into account the recommendations given by my Office in this regard. (See Legal reviews).

On 9 March I wrote to Irakli Chikovani, chair of the Georgian National Communications Commission, proposing my Office co-operate with the Commission to introduce guidelines in order to raise awareness and ensure better implementation of the Broadcasting Code of Conduct. I hope to receive a reply soon.

### **Greece**

On 28 February I wrote to the authorities to request details about the decision of the Greek National Council for Radio and Television to levy a penalty of €3,000 against radio station KRAL FM in Xanthi Prefecture.

The station broadcasts in the Turkish language. The reason for the penalty was a violation of the radio licensing law that requires 25 percent of programming be in Greek.

On 7 March, I received the reply from the authorities confirming the penalty levied on KRAL FM, indicating that the station had violated the language-content requirements.

Since 2007, my Office has said on several occasions that the relevant Greek legislation needs to be reformed, as it sets a high threshold for minority, community and low-cost broadcasters because of the language requirement, as well as financial and personnel requirements, which can endanger media pluralism.

On 8 March, I wrote to the authorities asking for details in the cases of two Muslim minority newspapers that were given high fines by a civil court for their articles about a Greek teacher in a Muslim minority school. The newspapers, Gundem and Millet, published articles criticizing the teaching method of a Greek teacher. The teacher sued the newspapers and the court ordered them to pay €150,000 and €120,000 respectively. An initial amount of €20,000 for Gundem and €30,000 for Millet has to be paid to the teacher immediately, even if the newspapers appeal the verdict to a higher court. The newspapers claim that this amount could lead to bankruptcy.

I stressed the importance of capping compensatory damage awards that can be levied to ensure that judgments do not lead to bankruptcy and thus weaken media pluralism in the country.

I look forward to receiving the reply of the authorities in this case as well.

## **Hungary**

In the months since my last report to the Permanent Council, the new media legislation has remained a focus.

On 22 December I raised attention to the fact that the new legislation, if misused, can silence critical media and public debate in Hungary. I noted that the legislation regulates all media content – broadcast, print and online – based on identical principles, and gives an unusually broad power to the Media Authority and the Media Council, which are led exclusively by members supported by the governing party. The legislation also leaves numerous key terms undefined, such as the protection of public order, which, if violated, requires journalists to reveal their sources. I stressed that in the absence of clearly defined guidelines, journalists can not know when they are in breach of the law. I also raised concern over the requirement for all media to be registered with the Media Authority, and the high fines that can be levied for many kinds of violations. I expressed concern over the political independence of public service media, as all new heads of public service outlets were nominated by the governing party and the Media Authority controls the budget of all public service media in the country.

On 18 January I was pleased to travel to Budapest at the invitation of Minister Zoltan Kovacs, Minister of State for Communication. I had very detailed discussions with Minister Kovacs and Gergely Prohle, State Secretary at the Foreign Ministry. Although we continue to have differing viewpoints, I appreciate the willingness of the authorities to continue the dialogue with my Office on this very important topic.

On 28 February I provided the authorities with the second legal analysis that my Office has commissioned on the media legislation. Since modifications to the law were being considered following an assessment by the European Commission, I asked the Government to use this opportunity to also modify those provisions that run against OSCE commitments. The legal analysis contained detailed recommendations.

On 7 March Parliament adopted the new media law. I noted that, despite adjustments, the law still runs against OSCE commitments on media freedom. I stressed that my Office remains ready to assist the authorities in case they decide to further modify the legislation. I look forward to continuing the co-operation my Office has enjoyed with the authorities during the last several months on this issue.

### **Italy**

On 9 March I wrote to the authorities about the case of Fabio Cosma Colombo, a journalist for the newspaper Metropolis, who was attacked and left unconscious on 28 February near Salerno. Colombo was reporting on the death of a young man – later declared a suicide – when the attack took place. Allegedly police looked on but did not intervene.

I suggested that this incident was one in a string of hostile acts against journalists that have been occurring on a regular basis across the country. The most recent case took place on 1 March when a letter was sent, together with four bullets, to the headquarters of the public service-broadcaster RAI in Rome. The letter was addressed to four prominent journalists: Michele Santoro, a journalist and host of the political show Annozero, Marco Travaglio, co-founder of the independent newspaper Il Fatto Quotidiano and regular guest on Annozero, Gianni Barbacetto, a well-known investigative journalist covering corruption in Italy, and Peter Gomez, editor of the webpage [ilfattoquotidiano.it](http://ilfattoquotidiano.it).

I asked the authorities to send me additional information about the cases and to keep me informed on the progress of the investigation regarding the Colombo attack. On 14 March I made my concerns public in a press statement on the matter.

In the margins of the OSCE PA, on 24 February, I met with Riccardo Migliori, Head of the Italian Delegation to the PA. During our fruitful discussion, Migliori shared with me the latest details about the draft law on telephone surveillance and electronic eavesdropping. I assured him that my Office was ready to assist the Italian government in reviewing the bill before it reaches the Parliament for debate, an offer which was taken up by Migliori in a letter of 9 March.

### **Kazakhstan**

I welcome the decision made by the Tengizneftstroi oil contractor to renounce damages awarded from the Uralskaya nedelya weekly and journalist Lukpan Akhmedyarov. A court in April 2010 ruled against the newspaper and the journalist and ordered them to pay Tengizneftstroi 20 million tenge (€101,500) in damages over an article claiming that the company had allegedly illegally won a tender to build a natural gas pipeline.

On 9 February I sent a letter to the authorities expressing concern about the Parliament's failure to decriminalize defamation. Amendments which went into effect in January replaced

criminal penalties with administrative sanctions for minor crimes committed by first-time offenders. These crimes include libel and insult. However, defamation of top government officials, including the President and members of Parliament, still can result in imprisonment.

On 22 February I offered the Government an analysis of the draft law "On television and radio broadcasting". This draft has been proposed by the Ministry of Communication and Information and is being discussed with the Government.

I am pleased that the Government shared a draft law with my Office at an early stage of expert discussions and before its official introduction in Parliament.

The introduction of a law regulating broadcasting is welcomed. This is particularly important in view of the anticipated digital switchover. However, our analysis found that if the current draft was adopted, it would substantially reduce broadcast media freedom. I hope that these recommendations will help the authorities bring the draft in accord with international standards and OSCE media freedom commitments. My Office stands ready to further cooperate with Kazakhstan on this issue. (See Legal reviews).

I continue to follow the case of the imprisoned editor of Alma-Ata Info, Ramazan Yesergepov. On 27 January he was refused early release for the third time, despite seriously deteriorating health. I call on the authorities to release him immediately.

### **Kyrgyzstan**

On 7 March I wrote to Foreign Minister Ruslan Kazakbaev to inform him about the successful completion of a Deutsche Welle project on conflict-sensitive reporting supported by my Office. I enquired about the authorities' current activities to promote media pluralism in the South.

I continue to follow the media reforms, especially the process of establishing an independent public service broadcaster; and I hope that Kyrgyzstan soon will become the first Central Asian state to decriminalize defamation. My Office stands ready to continue supporting the Government in these matters.

### **The former Yugoslav Republic of Macedonia**

On 4 February I wrote to Foreign Minister Antonio Milososki expressing my concern over possibly negative implications the investigation into the so-called "Spider Web" case might have on media pluralism. On 27 January the Skopje 1 First Instance Court, in order to prohibit the hiding of assets, froze the accounts of 11 companies suspected of tax evasion and money laundering, among them two commercial television stations, A1 and A2, as well as the printing and publishing companies that issue the newspapers Koha e Re, Spic and Vreme.

I called upon the authorities to ensure that an investigation into the alleged crimes would not affect the broadcasting of A1 and A2 television programmes or the publication of the three dailies.

The assets remain frozen today. I remain concerned about the potential impact this might have on media pluralism and the functioning of important media outlets. While I fully respect

the independence of courts, the authorities should ensure that the investigations will not lead to economic censorship of the media.

On 22 February I received an answer from Deputy Foreign Minister Zoran Petrov stressing the independence of the judiciary in the matter and ensuring me that the authorities were doing their utmost to reduce possible negative effects the investigations might have on the work of the media.

My Office also is following the drafting of a new law on broadcasting. I look forward to seeing the final draft when it enters the parliamentary reading process and offer my Office's assistance to review the draft. Once put out for public comments, I hope wide public interest will ensure an all-inclusive debate.

### **Norway**

As my office learned that the Government is moving to repeal the defamation provisions from its penal code, I sent a letter to the authorities on 23 February to ask for a copy of the bill. I also expressed my support for this significant change in the legislation, recalling that my Office has campaigned for the decriminalization of defamation for several years. Although those obsolete provisions have not been enforced in Europe since the 1970s, their chilling effect remained.

On 1 March, I received an answer from the authorities together with the text of the bill. The reply confirms that the Government is working on a revision of the Penal Code of 1902 which includes the dropping of criminal liability for defamation. The authorities also informed me that it is uncertain when the revised law will be enacted. I look forward to the final adoption of the bill.

### **Russian Federation**

I welcome two recent court decisions to grant journalist Aygul Makhmutova and blogger Irek Murtazin early release from custody. Both were serving sentences in corrective labor colonies on defamation and other criminal charges.

On 8 February I wrote to Deputy Foreign Minister Aleksandr Grushko to enquire about a decision to bar Luke Harding, the Moscow correspondent for Britain's The Guardian newspaper, from entering the country. On 14 February I received a reply from the Foreign Ministry saying the journalist had been temporarily denied entry because of visa and accreditation violations. I was very pleased to hear that the issue was resolved quickly and the journalist was able to return to Russia to continue his work.

On 2 March I wrote to Sergei Lavrov, Minister of Foreign Affairs, in order to start planning my next visit to Russia.

### **Serbia**

I was pleased to learn that on 29 November 2010, amendments to the Public Information Act, adopted on 31 August 2009 in a fast-track procedure, entered into force in an improved version by its publication in the Official Gazette. On 22 June 2010 the Constitutional Court of Serbia had unanimously rejected several amendments about which my predecessor had

expressed his concern. The Court had objected to the provisions governing the founding and registration of media outlets and proposed fines for violating them. The Court also ruled that the right to establish a media outlet can not be limited to domestic legal persons and has to apply to every person interested in setting up a media outlet. I welcome that Serbia aligned its legislation with international standards regarding media freedom.

I was pleased that on 20 January the Court of Appeal in Niš ruled in favour of journalist Dragana Kočić of Narodne Novine in a civil defamation lawsuit. Kočić had been fined with 1 million Dinars by a lower court for having used a quote from an official indictment in a newspaper story about the conduct of a public official and the misuse of public funds. My predecessor had intervened in the case on 28 April 2009. In August 2010, I expressed satisfaction about the High Court of Niš ruling in favour of the journalist, as the quoted text was an official document and hence in the public domain. With the final verdict of the Court of Appeal, taking into account European standards of media freedom, the case has been brought to a successful close. (See also Regular Reports to the Permanent Council of 2 July 2009 and 16 December 2010).

On 16 February I issued a statement condemning the intimidation campaign against the independent television station B92 and its journalists. On 15 February B92 journalists had reported about alleged corruption cases at a state-owned mine in Lazarevac, a town south of Belgrade. A day later numerous poster-sized notices appeared around Lazarevac announcing the death of the television station and listing the names of prominent B92 journalists, among them Brankica Stanković, the author of the investigative programme, Insajder, and Veran Matić, B92's editor-in-chief. I stressed that instances of attacks against media are to be considered direct attempts to undermine democratic values. I welcomed the statement of Interior Minister Ivica Dačić to protect B92 journalists and asked the authorities to do their utmost to provide a safe working environment for media. In the past, B92 had been attacked after broadcasting investigative programmes and shedding light on wrongdoings. However, recent investigative shows on B92 have led to an increase in attacks, making necessary heightened police protection for Stanković and Matić. At the same time, the organization NAŠI 1389 organized a protest on 5 March under the motto "Silence the TV Bastille – Stop Fascism of the Media Regime" in front of the B92 building. Although the police managed to disperse the protest, the overall hostile atmosphere toward independent media remains of great concern to me.

## **Spain**

On 3 February I addressed the authorities regarding the case of Fernando Santiago, President of the Press Association of Cadiz, who was brutally attacked in Cadiz on 21 January. According to information available to me, the journalist was attacked in response to an article about the use of public funds to rescue Delphi, a struggling automobile parts company. I asked the authorities for information regarding the progress of the investigation into the case. On 8 March I received a reply from the authorities indicating that a judicial investigation had been opened and is ongoing. Police allegedly have identified the assailant. I was assured that I would receive more information as the investigation goes forward and that the authorities are fully committed to ensuring a safe working environment for journalists.

## **Tajikistan**

On 17 January I wrote to Foreign Minister Hamrokhon Zarifi to ask about the fate of independent journalist Mahmadyusuf Ismoilov, who was apprehended on 23 November 2010 in the northern Sughd Region. His detention was reported a month later. Ismoilov is under investigation on various criminal charges that include defamation, insult, incitement to national, racial or religious hatred and fraud. Although he has not been formally indicted, he remains in a pre-trial detention facility in the city of Khojand.

On 8 February I wrote again to Minister Zarifi to express my concern over the beating of Hikmatullo Saifullozoda, the chief editor of the Najot newspaper. In this letter I also addressed the 1 million somoni (€164,000) defamation lawsuit brought by Interior Ministry official Anvar Taghoymurodov against the Asia-Plus newspaper. I used this opportunity to once again to call the Minister's attention the seven civil and two criminal pending defamation lawsuits filed recently against independent media outlets. The total damages demanded in these cases – more than €1.3 million – threatens the very existence of media pluralism in Tajikistan.

My Office continues to follow the reform of the media law. I took note of the 24 February announcement by Ambassador Nuriddin Shamsov, Permanent Representative of the Delegation of the Republic of Tajikistan to the OSCE, at the Permanent Council about the ongoing process. I hope that Tajikistan will adopt an advanced law taking into account recommendations of international and local experts. I would like to offer my Office's continuing support in this important endeavour and look forward to visiting Tajikistan soon.

## **Turkey**

On 3 March I wrote to Foreign Minister Ahmet Davutoğlu to raise once again my serious concerns over the high number of jailed journalists in Turkey and urged the Government to carry out the much-needed reform of the legal system that allows for the imprisonment of journalists for their writing and reporting on issues of importance. In September 2010 I already turned to the Government to address this issue.

I am concerned that the situation has further deteriorated since my last letter. The number of journalists currently in prison is estimated to be up to 60. As well, lengthy pre-trial detention periods are of serious concern. I stressed that this practice has an enormous chilling effect on editors and journalists in Turkey.

In addition, there are hundreds of ongoing criminal proceedings that threaten journalists with imprisonment if they will be found guilty. In most cases the journalists are being charged under various articles of the Turkish Criminal Code and the Anti-Terror Law, which allow for a wide range of sanctions to silence journalists with critical or differing views.

In the letter I informed the Minister that my Office is currently completing a project that will list all known cases of imprisoned journalists in Turkey. The list will be presented to the Government soon. I asked the authorities to start a dialogue and closely co-operate with my Office in order to assist Turkey in the best way possible to stop the current trend of imprisonments.

On 3 March I had to address Turkey a second time on that day with a public statement to express concern about the unprecedented persecution of journalists. On that morning police took at least six journalists into custody, raided their homes and offices and confiscated equipment. I called on the authorities to stop intimidating and threatening journalists and requested that detained journalists immediately be released.

I hope to receive a reply from the authorities soon. My Office is ready to assist the Government in implementing reforms.

### **Turkmenistan**

I hope to be able to follow up on the invitation extended to me by Rashid Meredov, Deputy Chairman of the Cabinet of Ministers and Minister of Foreign Affairs, to visit Turkmenistan soon.

### **Ukraine**

On 17 January I publicly commended the adoption of a comprehensive access-to-information law by the Parliament and called it “a considerable step toward government transparency”. My Office will closely monitor its implementation, offer advice and share “best practices” from other OSCE participating States. I reiterated my call on the authorities made during my October 2010 visit to Kyiv to reform the media law, including adopting laws on media ownership transparency, the privatization of print media and by abolishing the “public morality law”. I also called for the swift adoption of a law on public broadcasting, noting that the authorities had not done so despite assurances that a law would be in place by the end of 2010.

On 7 March I wrote to Minister of Foreign Affairs Kostyantyn Hryshchenko to express my concern over recent developments in the Georgiy Gongadze murder case. On 2 March the Kyiv Appellate Court upheld a lower court’s decision to not charge the prime suspect in the Gongadze murder case, former Interior Ministry official Oleksiy Pukach, with a contract killing, instead calling it “carrying out a criminal verbal order,” which carries a lesser penalty. In addition to carrying a lesser penalty, the revised charges limit criminal responsibility to the persons who issued the order and those who implemented it. Therefore I am concerned that the decision to reclassify the case may preclude any attempt to identify other people who could be involved in the horrifying assassination of Gongadze.

### **United Kingdom**

On 17 January I addressed the authorities regarding the case of an ITV News reporter who was excluded from a police press conference regarding a murder investigation. It came after ITV News broadcast a critical report on the handling of the investigation. I asked the authorities for a clarification about the case because the equal treatment of journalists at a press conference is a basic media freedom principle.

On 22 February, I received an answer from Nick Herbert, Minister of State for Policing and Criminal Justice, which provided further details about the matter. The Minister said the issue had been resolved following discussions between the Chief Constable and ITV News’ senior

manager. He assured me that this had been an isolated case which does not demonstrate bigger issues about media freedom in the United Kingdom.

On 17 January I also wrote to the authorities to welcome and support the pledge by the coalition government to amend the libel law. On 7 January Deputy Prime Minister Nick Clegg promised to publish a draft defamation bill in the spring that will prevent “libel tourism” and provide a new statutory defence for persons making statements in the public interest. The bill also will clarify the existing defences of fair comment and justification.

In the letter I drew attention to the case of Dmytro Firtash against The Kyiv Post, a Ukrainian English-language newspaper. Firtash, a Ukrainian businessman, sued the paper over a 2 July 2010 article “Gas trade leaves trail of lawsuits, corruption”. Although only 21 people in the UK downloaded the article about Firtash’s business practices, the libel action was pursued in London’s High Court.

On 8 February I received a response from the Minister of State for the Ministry of Justice who confirmed the plan to publish a draft defamation bill and launch public hearings to ensure that the legislation would safeguard freedom of expression while protecting people’s reputations.

On 24 February, I was pleased to learn that the Firtash case was dismissed by a court. This important decision is a precedent that may limit the filing of defamation complaints by foreign plaintiffs in British courts and indicates a change in the fight against so-called libel tourism.

### **United States**

On 3 March I wrote to the Department of State expressing my concern about an open letter written by the U.S. Ambassador in Pristina, Christopher Dell, on 23 February to the broadcast regulatory agency, the Independent Media Commission, complaining about the allegedly “illegal” conduct of journalists covering the presidential election and the media’s “unauthorized interception of personal conversation”. The media when covering the voting in the Assembly of Kosovo<sup>1</sup> published photos of short messages between one presidential candidate and his adviser. I recalled that while it is the duty of the media to respect someone’s right to privacy, reporting about core public interest issues, such as elections, is in fact one reason for the media’s very existence and that an individual’s right to privacy has to stand the public interest test. In my letter I asked the U.S. authorities to continue supporting media freedom and upholding the right to free expression in the region, which still has to establish functioning institutional safeguards for a free press.

In the reply, which I received on 15 March, the United States restates its efforts to promote media freedom in Kosovo.

I also continue to follow the cases of two television reporters from Russia Today who were arrested and charged with state law violations arising out of coverage of a protest at the Fort Benning military base in Columbus, Georgia. The reporters are scheduled to stand trial in late March. I reiterate my call for the charges to be dropped against the two members of the media who were covering a public demonstration in a public arena.

---

<sup>1</sup> All reference to Kosovo institutions/leaders refer to the Provisional Institutions of Self-Government.

I am working with the U.S. Department of State and the U.S. Mission to the OSCE on preparations for my next visit to the United States.

## **Uzbekistan**

I continue to call on the authorities to release the three journalists who are serving jail sentences of six to 12 and one-half years: Dilmurod Saiid, an independent news writer, Solijon Abdurahmanov, a former reporter for Radio Free Europe/Radio Liberty and the uznews.net website, and Hairullo Khamidov, the deputy chief editor of Champion sports newspaper.

I am also monitoring the appeal of Voice of America reporter Abdumalik Boboyev, who in October 2010 was fined the equivalent of €5,700 for defamation and other criminal charges. The Supreme Court of Uzbekistan in February ruled to send the case back to the Tashkent City Court. I hope the issue will be resolved in Boboyev's favour.

I took note of President Islam Karimov's announcement on 12 November to "put forward a number of reforms to increase the importance of independent mass media and ensure freedom of speech and information". I hope that this reform process will start soon and I offer my Office's full support in this endeavour.

## **Projects and activities since the last report**

### **Visits and participation in events**

On 18-20 January I was pleased to travel to Budapest at the invitation of Minister Zoltan Kovacs, Minister of State for Communication. I had detailed discussions with Minister Kovacs and Gergely Prohle, State Secretary at the Foreign Ministry.

On 25 January I participated in a hearing on "Media freedom in Europe" at a meeting in Strasbourg of the Culture, Science and Education Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. I also met top Council of Europe officials. In my speech I encouraged members of the committee to address grave challenges to media freedom, including violence against journalists, legal obstacles and administrative interference impeding the work of media professionals. This was my first official visit to the Council of Europe (CoE) as the OSCE media freedom representative. During the visit, I held talks with the CoE Secretary General, the President of the CoE Parliamentary Assembly and the Human Rights Commissioner to discuss media freedom in our common member countries and the modalities to maintain the excellent co-operation between the entities.

On 26 January I participated in an international symposium on freedom of expression organized by UNESCO in Paris. Participants discussed the current state of media freedom worldwide, the safety of journalists and freedom of expression over the Internet. On 27 January I addressed the UNESCO conference on "Journalism ethics and self-regulation in Europe: new media, old dilemmas". This event marked the end of a project that my Office supported and co-funded jointly with UNESCO to promote the consolidation of media self-regulation mechanisms in South East Europe.

On 1 February I met with the Austrian State Secretary for Media, Josef Ostermayer, in Vienna to discuss, among other issues, the role of free and pluralistic media in a democratic society and the protection of editorial secrets in Austria.

On 17-18 February I took part in celebrations marking the 15th anniversary of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina in Sarajevo. The event focused on past, present and future challenges in Bosnia and Herzegovina. The dominating topics were the deteriorating media freedom situation, stalled media reform and ongoing attempts to undermine the independence of the public service broadcasting system and the communications regulatory authority.

On 23 February I was invited to meet Parliamentarians of the Norwegian and Swedish Delegations to the OSCE PA. During the meetings, we discussed the activities of my office and explored possible future co-operation.

On 24 February I addressed the third OSCE PA committee on the general challenges to freedom of the media and the activities of my Office in response to those challenges. The discussion focused on the situation in Belarus.

On 3-4 March my Office attended the OSCE regional meeting in Belgrade of media officers, organized by the OSCE Mission to Serbia. The event gathered all media officers of the OSCE field presences in South East Europe. Participants discussed the current media perspectives, updated each other on the respective activities in the region and shared best practices.

On 4 March I spoke at the annual meeting of the European Conference of Presidents of Lawyer's Associations – Vienna Advocates Deliberations, on the issues of media, freedom and its relationship to the rule of law.

On 14 March my Office participated in a conference in Kyiv organized by the Ukrainian Journalists Ethics Commission aimed at raising awareness of the benefits and the role of media self-regulation.

## **Legal reviews**

### **Georgia**

On 10 December, I offered the Speaker of the Parliament, Davit Bakradze, a legal analysis of the draft amendments to the Law on broadcasting related to transparency of media ownership.

The law was analyzed by Dr. Katrin Nyman-Metcalf, Professor and Chair of Law and Technology at the Tallinn University of Technology, and one of the most renowned international experts of communications law.

The expert analyzed the initial draft that was prepared by the Committee on Legal Issues of the Parliament in November 2010 and did not take into account the amendments made to the draft before the first reading on 7 December.

Generally, the introduction of the amendments is viewed as an important step in promoting media freedom and pluralism in Georgia.

The expert made the following key recommendations:

- Georgian legislators should ensure that the amendments are drafted in such a manner so as to not stipulate new requirements for existing licence holders during an ongoing licence period, as this could violate the principle of legal certainty;
- New requirements should only be applied for new applications although smaller modifications may also be applied for licence renewals and only if the real change is minor for ongoing licences;
- The use of the new term “beneficiary owner” must be clearly defined as well as the requirements for submitting information;
- The new term introduced should be used at all places in the Law where the concept is relevant and different ways of expressing the same situation should be avoided through a review of all related matters in the Law;
- Inconsistencies in the drafting of the new Article 37 should be removed.

I hope that the upcoming parliamentary hearings on the draft will take into account not only these recommendations, but also the suggestions other stakeholders, including media non-governmental organizations, may put forward.

### **Hungary**

On 28 February I sent the Government a legal analysis with detailed recommendations on how to bring the law in line with OSCE media freedom commitments. The review was prepared by Dr. Katrin Nyman-Metcalf, Professor and Chair of Law and Technology at the Tallinn University of Technology, and one of the most renowned international experts of communications law.

The main recommendations stated the following on the recently adopted media legislation:

- The legal requirements on balanced coverage and other content prescriptions should be deleted from the laws;
- Editorial independence must be safeguarded – media should be free to decide on content;
- Different forms of media - print, broadcast and online – require different rules;
- Vague notions in the legislation must be clarified;
- Registration requirements are excessive and should be deleted;
- The regulatory body should be independent and competent; real objectivity and plurality should be introduced through the means of appointment of organs governing the media sector;
- Print media should be self-regulated and not under the jurisdiction of the regulatory body.

The full legal review and recommendations are at: <http://www.osce.org/fom/75990>.

## **Kazakhstan**

On 22 February I presented to the authorities a review of the draft law "On television and radio broadcasting". The review was prepared by Dr. Andrei Richter, the director of the Moscow-based Media Law and Policy Institute. Our expert suggests that, in order to improve the draft law, the following changes should be made:

- Incorporate the requirement to ensure the right of citizens to freedom of speech and expression, dissemination of information and political pluralism in broadcasting;
- Include legal mechanisms of the implementation of people's right to free access to information that would satisfy their cultural, educational, spiritual and other needs; as well as of the protection of the audience's rights;
- Introduce the requirement to transform state broadcasters into public service broadcasters. Within the transition period, requirements for objectivity and impartiality of contents should be enforced;
- Envisage clear legal guarantees of independence of a licensing body;
- Introduce separate regulatory regimes for various platforms used to relay video and audio programmes. The licensing of satellite, cable, IP and Internet broadcasting systems should be abolished or reduced to registering them as private enterprises;
- Review the draft provisions on digitalization, taking into account the need to ensure universal access to new services while preventing monopolization of broadcast media market and reduction of pluralism due to withdrawal of analogue licenses;
- Abolish any limitations on the use of languages other than the official language in broadcasting;
- Review the limits on re-broadcasting foreign programmes and introduce obligations for broadcasters to allocate time for government announcements.

## **Internet-related activities**

My Office is finalizing a compilation of the first OSCE-wide study of laws and regulations related to freedom of expression and the free flow of information on the Internet. The study will assess how national Internet legislation and practices comply with existing OSCE media freedom commitments and relevant international standards. I also hope it will establish a comprehensive database of applicable laws which would serve as a basis to assess future development in the area of Internet regulation, thus becoming a reference tool to follow best practices. I hoped to be able to present to you the final findings with this report; however, only 60 percent of the OSCE participating States have submitted answers to the questionnaire which was distributed in September of last year. I still hope to receive outstanding replies in the near future.

The study should be finalized over the next few weeks. However, I am pleased to inform you that this project has generated interest beyond the OSCE region. The former Special Rapporteur for Freedom of Expression at the Organization of American States, Eduardo Bertoni, and now Director of the Center for Studies on Freedom of Expression at Palermo University in Buenos Aires, Argentina, is mirroring the project in Latin America. By applying the same methodology we will be able to develop comprehensive databases that will not only be comparative within the OSCE region but across continents, embracing the nature of the Internet as a truly global and borderless medium.

## **Publications**

### **Guide to the Digital Switchover**

The Guide to the Digital Switchover has been published in Armenian. The Guide explains, in simple terms, a technological process that enables us to gain access to an unimaginable amount of information through television and radio. The Guide is a comprehensive examination of issues to be considered by all stakeholders involved in the switchover process, including the successes and pitfalls encountered. It gives a list of the "Do's and Don'ts" of the process, which raises attention to the main difficulties and opportunities of the switch. It is available at: [http://www.osce.org/hy/node/75864\[1\].pdf](http://www.osce.org/hy/node/75864[1].pdf)

### **Planned activities for the next reporting period**

#### **Speaking engagements and visits**

On 25 March I will speak on a panel at the Milton A. Wolf Seminar: "Picking up the Pieces: Fragmented Sovereignties and Emerging Information Maps" sponsored by The American Austrian Foundation at the Diplomatic Academy in Vienna. The topic will be "The Right to Connect," studying attempts to leverage the Internet and mobile phones to open closed societies.

On 30 March I will participate in discussions regarding the state of freedom on the Internet at the Second Expert Meeting on Human Rights and the Internet in Stockholm, sponsored by the Swedish Ministry for Foreign Affairs and the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression.

On 12-13 April I will participate in the 2011 Regional Meeting of Heads of Field Operations in Central Asia in Tashkent.

On 6 May I will speak on media legislation, transparency of media ownership and media self regulation in the western Balkans and Turkey at a European Commission conference "Speak Up! Conference on Freedom of Expression and Media" in Brussels. The conference stems from the European Union's policy paper on enlargement in those regions.

I will visit Azerbaijan during the week of 9 May. I will participate in a conference organized by the Press Council regarding its legislative initiative to decriminalize defamation. As this will be my first visit, I would also like to use this opportunity to meet authorities involved in media governance issues to receive first-hand information on the media freedom situation.

On 30 May I will participate in a conference at Central European University in Budapest organized by the Open Society Justice Initiative on "National Security and Access to Information."

On 7-8 June my Office and I will participate in a special conference in Vilnius on safety of journalists in the OSCE region organized by the Chairman-in-Office.

On 20 June I will speak at the 2011 Deutsche Welle Global Media Forum: "Human Rights in a Globalized World – Challenges for the Media" in Bonn.

## **Media Conferences**

My Office will continue to organize media conferences in the South Caucasus and Central Asia. We will add a third site, Southeast Europe, for the first time in 2011. We have started consulting with media professionals and OSCE missions to identify the most relevant topic for the conferences.

I would like to thank the Delegations which already have expressed interest in our project activities and indicated their willingness to provide financial support. As we still lack some funding, I would like to use this opportunity to ask the Delegations to consider additional funding for the projects.

## **Training events**

### **Access to information**

My Office plans to conduct a major training event for journalists and government spokespersons on promoting citizen's access to official information in Central Asia to be held in May in Bishkek. I hope that participants from all five Central Asian states will take part in this event, which will focus on utilizing modern Internet technologies to ensure wide access to government-held data. The extra-budgetary event is funded by the United States.

### **Internet business training**

My Office will also continue raising capacity of journalists to run efficient and financially sustainable online media outlets in Moldova. A training event in June, which the Lithuanian Chairmanship has pledged to support, is a follow-up seminar to the one held in Chisinau in September 2010.



## **Regular Report to the Permanent Council**

23 June 2011

### **Introduction**

#### **Vilnius Recommendations on Safety of Journalists**

Several seminal matters have come to the forefront since my last report in March. Among them was the Conference on Safety of Journalists held in Vilnius on 7-8 June.

The event, co-organized with the Chairmanship, focused on three areas. The first was recalling the obligations of governments to secure a safe working environment for media professionals and to clearly refute acts of violence against journalists. If assaults occur, they must be seen as attacks against democracy itself. The second dimension highlighted capacities, instruments and structures which can be put in place to swiftly and convincingly respond to acts of violence and to investigate them properly, thus creating much-needed transparency and credibility to prosecutorial efforts. If these two dimensions are adequately established, the third element, which was discussed in Vilnius, can make a meaningful contribution, namely the actions of journalists themselves to enhance their safety and security.

The major findings and best practices highlighted at the conference were presented jointly by the Chairmanship and my Office as the Vilnius Recommendations on Safety of Journalists.

Recalling the various existing OSCE commitments and instruments regarding the safety of journalists, the recommendations call upon participating States to lend their voices on the government level to combat violence, to ensure necessary capacities and structures for investigating violence and other forms of intimidation and to engage in awareness raising and joint training activities by law enforcement and media professionals.

I would like to thank the Chairmanship and, in particular, the Chairman-in-Office, Lithuanian Foreign Minister Audronius Ažubalis, for the importance they attach to the protection of journalists and to making freedom of the media one of their priorities in 2011. The Chairmanship and my Office will compile a catalogue of best practices and useful instruments to further promote safety of journalists in the course of 2011.

How timely this event was can easily be assessed by going through the below list where I, once again, had to intervene in cases that touched upon the safety of journalists and a safe working environment.

These Recommendations should serve as a reminder to participating States, following the Astana Commemorative Declaration, about the importance and urgent need to ensure a safe working environment for the media.

The Recommendations can be found at: <http://www.osce.org/cio/78522>.

#### **OSCE-wide study of Internet Regulation**

As I reported to you earlier, my Office commissioned a study on Internet regulation. I am pleased to be able to present you with this long-awaited, first OSCE study on content regulation on the Internet. My Office embarked last September on this ambitious project

when, for the purpose of a survey, your Delegations received a questionnaire. Although the majority of the responses were received in January and February of this year, the last reply reached my Office only in May. I am pleased that more than 70 percent of all OSCE participating States took part in the survey and submitted detailed answers. As you know, the questionnaire included 20 questions on whether and how Internet content is regulated in the OSCE participating States. The information that your governments kindly provided was used to develop a comprehensive OSCE-wide matrix of legal provisions related to freedom of the media, the free flow of information and media pluralism on the Internet.

The report shows that attempts to regulate the Internet are increasing. Moreover, participating States increasingly feel the need to regulate the content on the Internet – not just the infrastructure of the network.

While its findings will be debated in detail at the upcoming Supplementary Human Dimension Meeting in two weeks, I would like to share some of the main findings here with you.

- Despite the high responsiveness of the OSCE participating States to take part in the survey, many governments expressed major difficulties in collecting the requested data;
- Access to the Internet remains the most important prerequisite to be part of, and take part in, the Information Society. Access to the Internet is one of the basic prerequisites of the right to freedom of expression and the right to impart and receive information, regardless of frontiers;
- There are several features of the Internet which fundamentally affect approaches to its governance, and while rules and boundaries still exist, enforcement of existing laws, rules and regulations to digital content becomes complex, problematic and, at times, difficult or impossible to enforce;
- The new trend in Internet regulation seems to be blocking access to content if state authorities are not in a position to reach the perpetrators or criminals for prosecution or if their request for removal or a take down of such content is rejected or ignored by foreign law enforcement authorities or hosting and content providers outside their jurisdiction; and
- The development of so-called “three strikes” legal measures to combat Internet piracy is worrisome. While participating States may have a legitimate interest to combat piracy, restricting or terminating users’ access to the Internet is a disproportionate response which is incompatible with OSCE commitments on the freedom to seek, receive and impart information.

The final report will be circulated shortly.

Budapest Declaration on Freedom of Expression and the Internet

The expanding global debate on the role of the Internet also has been the subject of this year’s joint declaration with my counterparts – special rapporteurs on free speech – Frank LaRue, the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, Catalina Botero,

the Organization of American States Special Rapporteur on Freedom of Expression, and Faith Pansy Tlakula, the African Commission on Human and People's Rights Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information.

The Declaration on Freedom of Expression and the Internet recalled a few basic requirements:

- Freedom of expression applies to the Internet, as it does to all means of communication. Restrictions on freedom of expression on the Internet are only acceptable if they comply with established international standards, including that they are provided for by law, and that they are necessary to protect an interest which is recognized under international law;
- No one who simply provides technical Internet services such as providing access, or searching for, or transmission or caching of information, should be liable for content generated by others;
- Content filtering systems which are imposed by a government or commercial service provider and which are not end-user controlled are a form of prior-censorship and are not justifiable as a restriction on freedom of expression;
- Self-regulation can be an effective tool in redressing harmful content, and should be promoted; and
- Network neutrality should be observed. There should be no discrimination in the treatment of Internet data and traffic, based on the device, content, author, origin and/or destination of the content, service or application.

A full text of the Joint Declaration can be found at: <http://www.osce.org/fom/78309>.

These are some highlights of my activities since my last report to you. I invite you and, particularly, specialists from your capitals to attend the Supplementary Human Dimension Meeting on 7-8 July in Vienna, which is dedicated to the Promotion of Pluralism in New Media and where we will discuss the development of electronic and new forms of media and their possible implications on media freedom and pluralism as well as presenting the findings of the OSCE-wide Internet study.

Detailed information, including the annotated agenda, on the SHDM on Pluralism in New Media is available at: <http://www.osce.org/odihr/78119>.

## **Issues Raised with the participating States**

### **Albania**

On 23 March I wrote to the Secretary General of the Parliament expressing my satisfaction with the unanimous decision by a parliamentary committee to refrain from requesting phone logs of journalists covering the violent demonstrations on 21 January. I am pleased that the committee respected one of the core principles of a free press, the journalists' right to protection of sources. (See also the Report to the Permanent Council of 17 March 2011).

## **Armenia**

On 15 March I wrote to Foreign Minister Edward Nalbandian to enquire about the detention and deportation of four journalists working for Finland's YLE national public service broadcaster. On 10 March the four members of the crew, who are Finnish, Lithuanian and Estonian citizens, were denied entry visas.

I take note of the answer I received on 22 March, indicating the decision to deport the crew had been made on security grounds.

My Office is following the case of Haykakan Zhamanak and notes with concern that Armenia's Appellate Court on 9 June upheld a lower court decision ordering the opposition newspaper to pay three pro-government Members of Parliament 2 million drams (€3,700) each in damages for defamation. Three days earlier, a lower court in Yerevan had ordered another opposition paper, Zhamanak, to pay former President Robert Kocharian and his family 3 million drams (€5,600) in damages for libel. I hope the two court judgments will be overturned.

My Office also continues to follow the reform of the Law on TV and Radio Broadcasting. I was informed that on 30 May amendments prepared by a working group with support from the experts commissioned by my Office and the Council of Europe were sent to Parliament. I hope that the discussion on the proposed changes will continue in the same open manner and any further revisions of the draft would take into account the recommendations of international experts and civil society. I once again offer my Office's support in the reform process.

## **Azerbaijan**

On 5 April I wrote to Foreign Minister Elmar Mammadyarov to express my concern about recent attacks on two Azadliq newspaper journalists, Seymour Haziyevev and Ramin Dekko. Both reporters had been abducted by unidentified individuals, kept in custody for several hours and threatened with dire consequences if they continued writing about the Government. I also criticized the detention of several members of the press during an opposition rally in Baku on 2 April. I also sought clarification about criminal charges brought against Elnur Macidli, an Azerbaijani reporter based in France.

On 10-13 May I visited Baku. During my visit, I met with President Ilham Aliyev, Foreign Minister Mammadyarov, Interior Minister Ramil Usubov, Ali Hasanov, head of the Presidential Administration's Social and Political Department, Human Rights Commissioner Elmira Suleymanova, Press Council Head Aflatun Amashov and Nushiravan Maharammli, chair of the National Television and Radio Council. I also met with journalists and representatives of media nongovernmental organizations. The meetings allowed me to collect first-hand information about the state of the media in Azerbaijan and discuss pending issues frankly and openly. I voiced my concerns regarding the media freedom situation and addressed individual cases of violations of journalists' rights. The safety of journalists remains one of my biggest concerns. I urged the authorities to once again investigate all past attacks on reporters, including the 2005 assassination of newspaper editor Elmar Huseynov. I welcomed the fact that Minister of Interior Ramil Usubov said he took the investigations into the cases of the two recently attacked Azadliq journalists under his personal supervision. I also reiterated that it is important that journalists are not made criminals and imprisoned for

their work. The authorities must allow for more pluralism, especially in broadcast media. Restrictive changes introduced into the laws relating to media in 2009 and 2010 should be reversed. I also discussed Azerbaijan's plans to decriminalize defamation. I hope a bill to that effect will be introduced in the Milli Maclis, thus enabling Azerbaijan to become the next OSCE participating State to do so.

The authorities and I agreed that the media freedom situation needs further improvement and I offered my Office's full support in this important endeavour. I am convinced that my visit will further enhance the existing co-operation between the Government and my Office.

On 26 May I added my voice to that of the OSCE Chairperson-in-Office, Lithuanian Foreign Minister Audronius Ažubalis, and welcomed President Aliyev's decision to pardon Eynulla Fatullayev.

I was also pleased by the announcement made on 3 June by the Prosecutor General's Office that the criminal investigation launched against Macidli had been suspended. I hope the case soon will be closed.

On 15 June I wrote to Foreign Minister Mammadyarov to express concern over the sentencing of social bloggers Jabbar Savalan and Bakhtiyar Hajiyev. Both men last month were sentenced to two years and two-and-a-half years in jail, respectively. Hajiyev was sentenced on draft dodging charges while Savalan was convicted of drug possession. I hope higher courts will overturn both sentences and that Hajiyev and Savalan soon will be set free.

On 17 June I wrote again to Foreign Minister Mammadyarov to request information on the investigation into the 16 June assault on Amanda Erickson, a U.S. journalist working in Baku. I was told by authorities that after conducting an investigation it was determined that the incident was not linked to her professional activities.

## **Belarus**

I remain gravely concerned over the critical state of media freedom in Belarus. The crackdown on independent media that started after the 19 December 2010 presidential election continues.

On 1 April I sent a letter to the Minister of Foreign Affairs, Sergey Martynov, about the continued intimidation of national and foreign journalists in Belarus. The letter referenced recent incidents of media-freedom violations. They include:

- The appeal lost by Avtoradio on 28 March in the Supreme Economic Court against a warning issued by the Ministry of Information and the decision of the broadcasting commission to annul its license;
- The appeal by Narodnaya Volya newspaper against a January warning issued by the Ministry of Information, which the Supreme Economic Court rejected on the same day;
- Preventing several media from covering street events dedicated to the Freedom Day ('Dzen voli') on 25 March;

- Stripping accreditation from Alexander Lashmankin, a chief editor of the Samara-based Russian rights-defence agency Svoboda. Lashmankin was also held in jail for three days for “petty hooliganism”;
- A criminal investigation against the correspondent of Gazeta Wyborcza, Andrzej Poczobut, for “insulting the President”;
- The criminal investigations against journalists Irina Khalip of Novaya Gazeta and Natalia Radzina of Charter97.org.

In a 5 April public statement, I asked the authorities of Belarus to stop the harassment of journalists, which has reached a critical stage and represents a flagrant violation of Belarus’ OSCE commitments.

Also on 5 April I wrote to the authorities in response to statements by the Belarusian Delegation at Permanent Council meetings and appeals by several government public associations regarding the travel ban imposed by the European Union on some members of Belarusian state-controlled media. After studying this case, my Office concluded that the journalists who were banned from travelling to the European Union did not work as foreign correspondents residing in or visiting its member states; neither were they involved in news-gathering in the EU. Therefore, their inability to travel to the EU will not limit their right to exercise their profession freely and convey news to their audiences. I also informed the authorities that the conditions under which individuals are allowed to enter a country are regulated by international law, which is outside the scope of my mandate.

In a press release on 28 April I expressed alarm about the lawsuits filed by the Information Ministry aimed at shutting down Nasha Niva and Narodnaya Volya, the largest independent political newspapers. I warned the authorities that their move to silence the few remaining critical voices would further diminish media pluralism in the country. I also stressed that the actions violate core OSCE media-freedom commitments. The lawsuits followed several warnings about the newspaper’s reporting on the 11 April metro blast and protest rallies after the 19 December 2010 presidential election.

In the most recent developments, Narodnaya Volya lost its appeal against the last warning. On 27 April the Supreme Economic Court ruled that the trial to close the newspaper should continue. The Appeals Commission of this court on 2 June rejected a complaint by Narodnaya Volya, which had contested the 27 April ruling. On 30 May, Nasha Niva also lost its appeal against the latest warning from the Ministry of Information. The newspaper plans to appeal this ruling at the Appeals Commission of the Supreme Economic Court.

In a 16 May press release I condemned the sentencing of journalist Irina Khalip to a two-year suspended jail term in connection with the December 2010 post-election protests. While I am relieved that she is no longer under house arrest, she will still face administrative restrictions. I hope that she will be able to continue her courageous work without pressure and interference.

I regret that the trial of Andrzej Poczobut, which started 14 June, is being held in a closed courtroom. My Office will continue monitoring this and all other cases related to media freedom commitments.

I remain resolute in continuing to address the current situation and assist the Belarusian authorities to ensure Belarus' compliance with its OSCE media-freedom commitments.

### **Bosnia and Herzegovina**

On 25 May I publicly condemned the latest developments concerning the countrywide public service broadcaster, BHRT. In a letter to the Speaker of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly, Denis Bećirović, I criticized changes by BHRT's Steering Board to the public broadcaster statute as potentially undermining the editorial independence and daily management of BHRT. The changes, adopted without consulting media experts or BHRT management, transferred several important functions to the Steering Board, including the general supervisory functions of editorial managerial control of BHRT. I reminded the authorities that only by leaving editorial and managerial responsibility with management can the political independence and editorial autonomy of BHRT be ensured. I stressed that this development is a further indication of a crisis in the stalled reform process of the public service broadcasting system and also highlights the urgent need for Parliament to appoint the two members of the Steering Board whose mandates expired one and two years ago. I called upon Parliament to make the appointment of the Steering Board a matter of utmost priority and recommended to the Steering Board to abolish the amended statute and put forward a new proposal in accordance with OSCE commitments on media freedom.

I welcomed the 25 May reply by the Speaker Bećirović, sharing my concern over the potentially negative effect the amendments would have on the editorial and political independence of the public service broadcaster and stating the appointment of two members to the Steering Board would be a Parliamentary priority.

On 7 June I received a letter from Ahmed Žilić, the Chair of the BHRT Steering Board, on the same issue. In his letter, Žilić disagreed with my concerns and insisted on the appropriateness of the Steering Board's decisions.

### **Bulgaria**

On 21 April I wrote to Minister of Foreign Affairs Nickolay Mladenov to express concern regarding provisions of the recently amended Criminal Code that could limit media freedom. On 13 April the Parliament adopted amendments that would impose criminal penalties on journalists for instigating hatred, discrimination or violence based on race, ethnicity, nationality, religion, sexual orientation, marital and social status and disability. I stressed that imprisonment is an excessive punishment for journalism activities and the criminalization of speech should be limited to cases of intentional incitements to violence. I also noted that the amendments were adopted without consulting the media. In addition, some important terms, such as "discrimination", are not clearly defined, which could make interpretations of the law arbitrary.

On 30 May I was pleased to have the opportunity to meet with Minister Mladenov while visiting Sofia to attend a conference on media freedom and regulation in Central and Eastern Europe. We exchanged views on what areas of media freedom should be improved. Minister Mladenov said that the recent amendments to the Criminal Code were carried out in accordance with Article 3 of the "Framework Decision 2008/913/JHA of the Council of the European Union on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law", which Bulgaria has introduced into its national law. My Office will

study these provisions in order to clarify the matter. He also stressed that no journalists have been imprisoned in Bulgaria since the political changes of 1989.

Regarding the issue of unsolved murders and other types of violence committed against journalists in the past years, the Minister promised to keep me informed on the progress of investigations. As these cases have been unresolved for several years, I look forward to receiving news of successful investigations, which would send a message to society that violence against journalists will be strictly punished by the authorities. I also look forward to co-operating more closely with the authorities on all issues related to media freedom.

### **Croatia**

In a letter of 23 March to Gordan Jandroković, Minister of Foreign Affairs and European Integration, I proposed that my Office commission a legal review of amendments to the Criminal Code pertaining to defamation and freedom of the media that are currently being considered. On 2 June, the Croatian Delegation shared with my Office the draft amendments, which we will review carefully and provide feedback soon.

### **Czech Republic**

On 30 March I received a reply from Minister of Foreign Affairs Karel Schwarzenberg to my 16 March letter about the raid by the military police on the offices of Czech Television. As detailed in my previous report, on 11 March ten armed and masked military policemen raided the offices in search of a report that had led to the dismissal of a former head of intelligence in 2007, seizing computers, documents and other items. In his letter, the Minister informed me that the responsible authorities had stated that the action was inappropriate and specific disciplinary measures had been taken. He also noted that the action was based on a judicial order and, as such, was legal and assured me that I would be informed about the results of the investigation as soon as it is completed. I look forward to receiving the updates from the authorities in this case.

I was pleased to hear that on 31 March the Constitutional Court invalidated a law that forces operators to retain data on telephone calls and Internet traffic on the grounds that it violates people's right to privacy. The court said that the provision ordering data on all calls, faxes, text messages and e-mail exchanges to be retained for six months was unconstitutional since it was a "massive" invasion into citizens' rights and was not in line with the rule of law.

I was also pleased to hear that on 15 June the Senate approved an amendment to the so-called muzzle law, which makes it possible to sentence journalists for up to five years in prison for publishing conversations wiretapped by police. In February 2009, before the law was adopted, my Office drew attention to the danger it posed to media freedom in the country. If the amendments are adopted, the media will be able to release information if it is deemed to be in the public interest. I look forward to receiving information on this development.

### **France**

I welcomed the 5 May ruling of a Bordeaux appeals court which recognized a journalist's right to not reveal sources as a cornerstone of media freedom and ruled that a prosecutor acted illegally when allowing the police to examine the phone records of two journalists of Le Monde covering the so-called "Bettencourt" corruption affair. This case was prompted by

a report in Le Monde on 2 September 2010 that police had searched Bettencourt's home. The prosecutor instructed police to check the journalists' phone records in order to identify who informed them about the raid.

On 20 May I received a reply from the authorities regarding three letters. The first, which I sent on 2 November 2010, concerned alleged mistreatment of some journalists covering street protests. The second, sent on 23 November 2010, referenced the theft of journalists' computers in four different news offices. The third, sent on 20 January, addressed the situation regarding journalist Michael Szames, who was attacked while covering a congress of a political party. I was informed that the authorities took note of my concerns and requested an investigation into the cases.

### **Georgia**

I welcomed the adoption on 8 April of amendments to the Law on Broadcasting which are intended to make media ownership fully transparent. The recommendations made by my Office were taken into consideration. Offshore companies are no longer allowed to have ownership interests in media outlets under the revised law, which I consider a major improvement. I commend the Georgian Parliament and its speaker, Davit Bakradze, for this initiative. Lack of ownership transparency has long been a source of concern not only in Georgia, but also in other OSCE participating States. I hope that the example of Georgia will be followed.

On 27 May I wrote to Foreign Minister Grigol Vashadze and also publicly expressed my concern about police violence against journalists during an unsanctioned opposition rally the day before. Updated data show that nearly 20 Georgian and foreign reporters were orally and physically abused by police officers despite the fact that most of them were clearly identifiable as members of the press. Some reporters were detained for questioning. Others had their press cards taken away and their equipment damaged or confiscated. I hope these attacks will be properly investigated and I look forward to the results of the probe.

On 1 June I received a letter from Irakli Chikovani, the chairman of the Georgian National Communications Commission, informing me that Georgian authorities are looking forward to my Office's assistance in raising public awareness about the Georgian Code of Conduct for Broadcasters. The Chairman also informed me that Georgia became a member of the European Platform of Regulatory Authorities on 16 May.

### **Greece**

On 6 June in a follow-up to an issue I raised in a prior report, I received updates from the authorities regarding the court cases against Muslim minority newspapers Gundem and Millet. They informed me that the Court of First Instance has ruled in favour of Charikleia Nikopoulou, a teacher in a Muslim minority elementary school in Thrace, ordering the newspapers to pay €150,000 and €120,000, respectively, for moral damages. The newspapers published articles that included statements about the teacher's character and professional competence and claimed that she had insulted Islam by asking students to draw a picture of God; a claim which the teacher says is false.

In the letter, the authorities wrote that the principle of proportionality in determining the amount of compensatory damages is part of the court process, and is also inscribed in the Constitution. In my original letter I stressed that the ceiling of damages should never be as

high as to lead to the bankruptcy of a media outlet, which would harm media pluralism in the country. Based on the law, in case the judgment becomes final and the newspapers do not pay, the editors of the newspapers face an imprisonment for up to 10 months. The two cases will be considered by the Court of Appeals. I look forward to receiving information about the outcome of these cases.

### **Hungary**

On 4 April I received a letter from Minister for State Communication Zoltan Kovacs, replying to the legal analysis that my Office had commissioned on 28 February on the new media legislation of Hungary.

On 31 May I had the chance to meet with the Media Council during my visit to Budapest. I have signalled that my Office continues monitoring the implementation of the legislation. I appreciate the direct and ongoing communication that I have with the authorities, and my Office stands ready to assist Hungary to improve these laws in order to honour OSCE media freedom commitments.

### **Italy**

On 24 May I wrote to the authorities about the case of journalist Frank Sfarzo who has been subjected to nearly continuous harassment since he started reporting on the official investigation into the November 2007 murder of British exchange student Meredith Kercher in Perugia. I raised three incidents which were particularly disturbing.

On 10 May Guiliano Mignini, the Public Prosecutor of Perugia and lead prosecutor of the Kercher case, obtained a court order for the “preventive closure” of Sfarzo’s blog, Perugia Shock, which has been dedicated to the criminal investigation of the Kercher murder. On 23 February a criminal lawsuit was filed by Mignini against Sfarzo alleging “defamation by means of a website”. And in September 2010 five officers of the Squadra Mobile, allegedly under the supervision of Mignini, raided Sfarzo’s apartment without producing a warrant or identification. During the raid, officers allegedly attacked the journalist. This excessive use of force seems to have taken place in an atmosphere of law enforcement impunity.

In my letter, I stressed that no website should be closed as a preventive measure as it infringes on the public’s right to know about issues of public interest. I also pointed out that pursuing a criminal defamation action against a journalist because of his critical opinion breaches international media freedom standards and indicated that my Office has long campaigned for the repeal of criminal defamation laws.

### **Kazakhstan**

On 4 April I wrote to then State Secretary and Minister of Foreign Affairs Kanat Saudabayev to enquire about the fate of Daniyar Moldashev, the publisher of the independent Golos Respubliki newspaper. Moldashev had been missing since 30 March. Moldashev has since resurfaced in Minsk, having left Kazakhstan apparently for reasons unrelated to his professional activities.

My Office is following the case of the opposition weekly Vzgl'yad. On 26 May the Almaty City Court upheld the decision of the lower-level district court which had found the

newspaper guilty of libel and imposed a fine of 15 million tenge (approximately €73,000) to be awarded to Almaty-based surgeon Adil Keldybayev. The court also required the newspaper to publish a refutation. Vzglyad plans to appeal the verdict. I hope that a higher court will decide in favour of the media outlet.

On 6 June the Almaty Inter-district Criminal Court began hearing the murder case involving Kyrgyz journalist Gennady Pavlyuk. On 24 March the Kazakh Ministry of the Interior announced that it had completed the investigation and three persons, two Kazakh citizens and one from Kyrgyzstan, were charged with murder. I hope that both the perpetrators and masterminds of the murder will be convicted.

I continue to follow the case of the imprisoned editor of Alma-Ata Info, Ramazan Yesergepov, and repeat my call to the authorities to release him.

On 21 June I wrote to the authorities to regarding an assault on Aleksandr Baranov, a correspondent for correspondent for Gorodskaya nedelya and Golos respubliky in Pavlodar. My Office has learned that police have launched an investigation into the matter and the case will be monitored by the Head of the Interior Ministry's department in the Pavlodar region. I hope the investigation will result in perpetrators being brought to justice.

I commend the new law “On Amendments to Some Legislative Acts of the Republic of Kazakhstan Dealing with the Improvement of the Civil Legislation”, which went into effect on 16 April. The new law prohibits legal entities from obtaining moral damages from media outlets. Remedies for defamation are limited to requesting corrections and the right of response. I view this as a small step toward liberalizing the country’s civil defamation law and hope that complete decriminalization of defamation will follow.

## **Kyrgyzstan**

On 13 April I received a response to my 7 March letter to Foreign Minister Ruslan Kazakbayev in which I requested information on steps taken by the Kyrgyz Government to restore broadcast pluralism in the south following last year’s upheaval. Minister Kazakbayev informed me that Osh TV, which suspended broadcasting during the unrest, has resumed operations and that Mezon TV is soon expected to do so under a new name.

On 25 April I received a letter from President Roza Otunbayeva acknowledging my Office’s support for the ongoing legal reform.

On 17-19 May I visited Bishkek and met with President Otunbayeva, Vice Prime Minister Shamil Atakhanov, members of the Jogorku Kenesh, journalists and media experts. I also went to Osh, where I met with representatives of the city’s mayor and the regional governor. I praised Kyrgyzstan’s progress in media freedom, but also raised a number of concerns, including the safety of journalists, decriminalization of defamation and the shortcomings in the draft bill on the Public Service Broadcaster. I suggested to the authorities that they continue to work on the existing draft and delay its adoption until after the presidential election scheduled for October 2011.

During my meetings in Osh I discussed the media freedom situation in southern Kyrgyzstan with the local authorities and journalists. I urged the authorities to support journalists and

ensure their safety so they can conduct their activities professionally, as there can be no professional and independent media without a safe working environment.

I also stressed the importance of accurate and impartial reporting in a sensitive post-conflict situation.

Unfortunately on 9 June the law on the Public Service Broadcaster was adopted by the Jogorku Kenesh without taking into account the recommendations of the media community and my Office. Among other shortcomings, in its current form, the law foresees the immediate dismissal of the Advisory Board. Therefore, on 15 June I wrote to President Otunbayeva to ask her to support the Board by using her constitutional right and send the law back to the legislature. In my public statement on the same day I emphasized that while I fully support the adoption of the Law legitimizing the work of public service broadcaster, the timing is not right. Kyrgyzstan needs a strong functioning Advisory Board with the presidential election upcoming.

On 21 June I appealed to the Parliament to reconsider restrictions on media that could limit media pluralism. The Parliament adopted several laws and resolutions that would block certain websites, including fergana.ru, ban live broadcasts by foreign media and strip journalists of press accreditation. Blocking should not be used to silence alternative voices. I asked Parliament to reconsider its moves.

On 22 June, I wrote to Foreign Minister Kazakbayev regarding an attack on NTS television journalists by protesters during a rally in Osh. I hope to receive information about the course of the investigation soon.

### **The former Yugoslav Republic of Macedonia**

I remain concerned about the developments regarding A1 TV and the three dailies, Koha e Re, Spic and Vreme. As stated in my last report to the Permanent Council, on 27 January the investigations into suspected tax evasion and money laundering of several companies led to the freezing of the accounts of two commercial television stations, A1 and A2, as well as the printing and publishing companies that issue the three newspapers. The accounts of the media outlets remain frozen today. Moreover, on 25 March a court ordered the seizure of several company vehicles used for distribution of the dailies. While the judiciary has a duty to independently investigate any alleged crimes, I stress that the authorities should not seek political gain and ensure that the investigations do not negatively affect media pluralism, the functioning of important media outlets and that they do not lead to economic censorship of media.

### **Montenegro**

On 20 April I wrote to the authorities regarding the Government's plan to decriminalize defamation for media. I cautioned that lifting the threat of criminal prosecution only for journalists would still prevent the public from freely engaging in public discussions and, therefore, pose a "chilling effect" on civic debate. The draft amendments would preserve several provisions relating to insulting the state of Montenegro, its symbols and foreign states. I reiterated that these provisions are contrary to advanced international standards, which hold that only living persons can be defamed and that legal entities and symbols can not. Soon after I was pleased to learn that the Government would seek full decriminalization of defamation. I look forward to reviewing the proposed changes. I very much hope that

Montenegro joins the growing number of OSCE participating States whose media are no longer threatened by criminal prosecution for their spoken or written words.

### **Russian Federation**

On 6 April I wrote to Foreign Minister Sergei Lavrov regarding the seizure of nearly 3,500 copies of a book authored by Anna Sokolova, a journalist with the Russian edition of U.S.-based Forbes magazine.

On 18-21 April I visited Moscow and met with several officials, including Supreme Court Chairman Vyacheslav Lebedev, Deputy Foreign Minister Gennady Gatilov, Sergei Zheleznyak, the chairperson of the State Duma's Committee on Information Policy, Information Technologies and Communications, Human Rights Commissioner Vladimir Lukin, Investigative Committee Deputy Chairman Vasily Piskarev and Sergei Sitnikov, head of the Roskomnadzor federal regulatory agency. Violence against journalists and impunity were the main topics of all the meetings. The authorities said that my concerns over the safety of Russian journalists are shared and the authorities confirmed that they are committed to finding and prosecuting all those responsible for these crimes. In the meeting with Vyacheslav Lebedev, the chair of the Supreme Court, I discussed developments in the handling of media-related court cases. I was pleased to hear that two media-related resolutions that the Supreme Court adopted in 2010 already have produced positive results. In particular, the number of civil libel lawsuits involving journalists and the amount of monetary damages awarded to plaintiffs in these cases has decreased by a third since September 2010. With parliamentarians I discussed the draft law "On amending some legal acts of the Russian Federation in order to improve legal regulation in the sphere of mass information" which had been adopted in a first reading on 22 February. I offered my Office's assistance to review this legislation in order to ensure its compliance with international standards and OSCE commitments.

On 9 May I wrote to Investigative Committee Chairman Aleksandr Bastrykin to welcome the guilty verdict and subsequent sentencing in the 2009 assassination of human rights lawyer Stanislav Markelov and Novaya Gazeta journalist Anastasia Baburova. I hope this case will be followed by others and that the murderers of all other journalists killed in Russia will be brought to justice.

On 3 June I wrote to Chairman Bastrykin again, this time to acknowledge the arrest and indictment of Rustam Makhmudov, the alleged killer of Novaya Gazeta journalist Anna Politkovskaya. I hope this development will bring investigators closer to solving Politkovskaya's murder and exposing the masterminds behind this crime.

Also on 3 June I received two letters, one from the Investigative Committee that contained comprehensive information on the current status of cases of violence against members of the media. I hope that my co-operation with the Investigative Committee will continue in the same spirit and soon more specific results will be made public. In a second letter, Mr. Sitnikov said he found the meeting we had in Moscow mutually beneficial and that he hoped the co-operation between Roskomnadzor and my Office would continue in a spirit of mutual understanding and interests.

My Office was informed that on 3 June the Duma adopted the measure "On amending some legal acts of the Russian Federation in order to improve legal regulation in the sphere of mass

information". The Council of the Federation (the upper chamber of the legislature) approved it on 8 June and, on 14 June the bill was signed by the President. Most of the provisions of the law are to take effect on 10 November. Unfortunately, the process of adopting the law did not include public discussions and the recommendations of the Public Chamber released at the end of May were disregarded. My Office currently is studying the text of the law.

I continue to monitor the case of Aleksei Dudko, a blogger and former journalist from Ingushetia who on 10 June was sentenced to six years in a prison colony on charges of illegally possessing drugs and explosives. Last year I received information on this case from the authorities. Dudko denies the charges. I hope Dudko will get a fair and impartial appeal hearing.

I welcome the acquittal verdict handed last week in the case of Oleg Orlov, the head of the Memorial human rights centre in Moscow. A Moscow court on 14 June cleared Orlov of the criminal defamation charges brought against him by Ramzan Kadyrov, head of the Chechen Republic. The charges stemmed from comments Orlov made in July 2009, in which he accused Kadyrov of bearing the political responsibility for the assassination of Memorial worker and Novaya Gazeta journalist Natalia Estemirova.

### **Serbia**

I am pleased with the action of the board of the country's public service broadcaster, Radio-televizija Srbije (RTS), for the courage it showed when publically apologizing for its hateful and abusive programming during the 1990s. In its apology, addressed to all citizens of Serbia as well as neighboring countries, the RTS Board said that its programmes had been used as a propaganda tool by the then non-democratic regime to discredit and insult the country's political opposition, minorities and critically minded citizens. I welcome that the Board announced it would work toward helping strengthen democratic values and human rights principles in Serbia and beyond.

### **Tajikistan**

I welcome the fact that an out-of-court settlement was reached on 19 April in a civil defamation claim filed by three high-ranking judges against the three independent newspapers, Asia Plus, Farazh and Ozodagon, without compensation being paid. I hope that appropriate settlements also will be reached in other pending defamation cases.

My office is closely monitoring the trial of Muhammadyusuf Ismoilov which began on 31 May in the northern Asht District. The journalist is accused of insult, defamation, extortion and incitement to ethnic, racial or religious hatred. He has been held in pre-trial detention since 23 November 2010.

My Office is also following the civil libel lawsuit filed by the former Head of the Department for Combating Organized Crime against the newspaper Asia Plus, demanding 1 million somoni (approximately €152,000).

I regret that in May the newspaper Paykon suspended operations because it did not pay a printing bill. In 2009 the newspaper had a judgment of 300,000 somoni (approximately €45,700) against it. In addition, the newspaper's publisher, called The Office of Legal

Consultations, was ordered closed by the Ministry of Justice due to its alleged failure to abide by re-registration and reporting requirements.

On June 16 I wrote to Hamrokhon Zarifi, Minister of Foreign Affairs, and also made public my concerns about the arrest of BBC correspondent Urunboi Usmonov. He is accused of having ties to Hizb ut-Tahrir, an Islamic movement. While I respect the Government's legitimate right to fight terrorism, the circumstances surrounding Usmonov's detention and treatment, including the denial of his right to legal counsel, raises concerns about undue limitations on free expression. I am concerned that his case may be seen as another attempt to silence a journalist who writes on sensitive topics in Tajikistan. I look forward to receiving information on this case from the authorities.

My Office is also following the discussion on the draft media law. I hope that Tajikistan will adopt an advanced law taking into account recommendations of international and local experts suggested at a roundtable in Dushanbe in September 2010.

### **Turkey**

On 24 March I received a letter from the authorities informing me that journalist Haci Boğatekin, a prominent journalist in Turkey, was sentenced to 18 months in prison after being convicted under the Anti-Terror Law for spreading propaganda of an armed terrorist organization. The letter indicated that Boğatekin was also convicted of insulting the prosecutor and trying to influence the course of justice. The letter was a reply to my intervention on 26 March 2010, requesting details about criminal cases against the journalist.

On 30 March I wrote to Minister of Foreign Affairs Ahmet Davutoğlu to present a study on imprisoned journalists in Turkey. According to the research commissioned by my Office, at the time of the study 57 journalists were in prison in Turkey and the number of ongoing trials that could result in imprisonment was estimated to range from 700 to 1,000. The high number of cases resulted mostly from the large scale use of the Anti-Terror Law and Article 314 of the Criminal Code against media professionals. I stressed that the threat posed to national security by terrorism and the legitimate need of governments to fight it is fully understood and acknowledged. However, the right to know about issues of public importance, including terrorism, must be protected as well and the criminalization of speech relating to terrorism should be restricted to clear instances of intentional incitement to terrorism.

In light of the findings, I asked the authorities to review the legislation that allows for so many ways to imprison journalists for their writing, and ensure that the laws are brought in line with OSCE commitments on media freedom.

The table and main findings of the study of journalists in prison in Turkey can be found at <http://www.osce.org/fom/76373>

On 2 May I received the reply of Minister Davutoğlu, saying that the cases involving the detention of Turkish journalists referred to in my letter require prudent assessment and, according to the information provided by prosecutors, the defendants are charged with crimes unrelated to their profession as journalists. He also stressed that the Turkish judicial system is integrated into European judicial structures and that the defendants will have the right to apply to the European Court of Human Rights. He also indicated that Turkey remains fully determined to address all possible shortcomings, including the issue of long pre-trial

detention periods, and he repeated Turkey's commitment to maintain freedom of expression and freedom of the media and also to further expand their scope.

On 11 May I wrote to Minister Davutoğlu regarding three new developments that, if unchanged, could further limit media freedom in Turkey. On 2 May the Constitutional Court annulled Article 26 of the Press Law, which had limited the period of time when a criminal case could be filed against print media to two months after publication in a daily newspaper, and to four months for other print media. The ruling, which will take effect in 2012, would enable prosecutors to file cases against journalists years after articles are published.

In this letter I also expressed concern about a Decision of the Information Technologies and Communication Authority (BTK) to introduce mandatory content-filtering packages for all Internet users in Turkey, and the plans of the Telecommunications Communication Presidency (TIB) to introduce a domain name restriction policy banning 138 words from domain names and websites.

On 13 and 25 May I received further information from the Permanent Mission stating that two of the four filtering packages would not constitute compulsory filtering and, alternatively, an already existing standard profile could be chosen.

In my reply of 17 May I stressed that this information contradicts the proposed measures and the analysis thereof, conducted by my office and outside experts.

My Office has been working closely with the authorities on these two issues. I hope that our suggestions will be taken into consideration before these planned changes take effect.

I am pleased to report that I have received an invitation from Minister Davutoğlu to visit Turkey in the near future. This visit will provide an excellent way to weigh, together with the authorities, how this Institution can best assist Turkey in media-freedom related issues.

## **Ukraine**

I welcome the cancellation of the legal requirement for accreditation of all foreign journalists that was enacted on 9 May, as the new law "On Access to Public Information" entered into force. The only accreditation requirement that was preserved for foreign and Ukrainian journalists is for events organized by the Government. I hope that this forward-looking provision will be fully implemented and serve as a good example to other states, where restrictive accreditation practices for foreign and local media are still in place.

Concerning the investigation into the murder of Georgiy Gongadze in 2000, I hope that the proved authenticity of the "Melnichenko tapes" and a new trial will bring the perpetrators of this crime to justice, much deserved by the media community and Gonganze's family and friends.

I remain worried about the lack of progress in investigating the disappearance of Vasyl Klymentyev, a chief editor of the Novy Stil newspaper. Klymentyev has been missing since 11 August 2010.

## **United Kingdom**

On 20 April I addressed the authorities expressing my concern following reports that a rise in the number of so-called “superinjunctions” – court orders prohibiting the disclosure of court proceedings – may have a chilling effect on investigative journalism. These injunctions primarily target the media, preventing them from reporting on a court case, from asking questions to any person covered by an injunction and from reporting on parliamentary proceedings about cases subject to injunctions. The penalty for violation of an order is a contempt of court citation – which can be punished by a jail sentence. While recognizing the importance of protecting people’s right to privacy, I stressed that such injunctions may prevent journalists from reporting on cases of public interest. I asked the authorities to share with me the outcome of the parliamentary inquiry into the matter once it becomes available.

On 26 May I wrote to Minister of State Lord McNally to express my support for the possible reform of U.K. defamation legislation and the opening of a public consultation period initiated by the Ministry of Justice in March 2011. I welcomed the introduction of measures to address “libel tourism” and additional provisions which would establish a “substantial harm” test and a new “public interest” defence. I stressed that those changes represent important steps forward in ensuring that U.K. defamation laws are in accord with international standards on freedom of expression. I also expressed my confidence that the ongoing review would address high cost of mounting a legal defence in defamation cases.

I welcome the ruling in *Mosley v. United Kingdom* by the European Court of Human Rights on 10 May, which states that media should not be obliged to notify subjects of stories in advance of publication. This ruling confirms, by Europe’s highest human rights court, a well-established practice and is binding on all member states. Many NGOs had been at the heart of the debate, arguing that prior notification could be disastrous for a free press.

## **United States**

On 21 June I was pleased to receive a letter from State Department authorities stating that on 19 May prosecutors in Columbus, Georgia, dropped criminal charges against Russia Today journalists Kaelyn Forde and Jonathan R. Conway relating to their arrest in November 2010. Unlawful assembly charges were brought against the pair at that time stemming from their coverage of protests at the Fort Benning military base.

## **Uzbekistan**

On 12-13 April I visited Tashkent on the occasion of the OSCE Regional Heads of Mission meeting. There, I met with Ildar Shigabudinov, head of the Foreign Ministry’s UN and International Organizations Department, and discussed the “Concept for Further Deepening Democratic Reforms and Establishing Civil Society” that President Islam Karimov made public in 2010. The concept paper includes media legislation. I also met with several nongovernmental organizations that are part of a working group which has drafted several media-related laws that will soon be discussed in Parliament.

On 21 April I wrote to Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs Elyor Ganiev to offer the assistance of my Office in reviewing the media-related proposals in the concept paper and propose specific recommendations to ensure it would be in accord with OSCE media freedom commitments. I also proposed other ways in which co-operation would

be fruitful. I look forward to receiving response to my letter and increasing co-operation with the authorities.

My Office, together with the OSCE Project Co-ordinator in Uzbekistan, is supporting the conference organized by the National Association of Electronic Mass Media of Uzbekistan on financial sustainability and the role of media, which will take place in Samarkand on 24-25 June. Dainius Radzevicius, a Lithuanian expert commissioned by my Office, will participate in this event.

I continue to follow the cases of the three imprisoned journalists: Dilmurod Saiid, Solijon Abdurahmanov and Hairullo Khamidov and hope they will be released soon.

## **Projects and activities since the last report**

### **European Platform of Regulatory Authorities**

On 26 May my Office was granted observer status at the European Platform of Regulatory Authorities, joining the European Commission, the Council of Europe and the European Audiovisual Observatory which also have observer status. EPRA is an association of 52 broadcast regulators spanning Europe which provides a forum for exchanges of information and views on issues related to broadcast regulation and for discussion of practical solutions to legal problems regarding the interpretation and application of broadcasting regulation.

For more about EPRA, see <http://www.epra.org>

### **Training**

On 18-20 May my Office held a regional training seminar in Bishkek for government spokespersons and media from Central Asia on improving access to information in the digital age. More than 50 participants from Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan learned about the implementation of freedom of information principles in their states and the effect of modern Internet technologies on media-state relations. A number of practical sessions addressing key needs and professional challenges of press officers and journalists were conducted.

I thank the Government of the United States for generously supporting this project.

### **Visits and participation in events**

On 25 March I participated in the 2011 Milton A. Wolf seminar: "Picking up the Pieces: Fragmented sovereignties and emerging information flows" organized by The American Austrian Foundation that was hosted by the Diplomatic Academy of Vienna. I spoke on the topic of using the Internet and mobile phones to open closed societies.

For more on the seminar see: <http://www.aaf-online.org/seminar-2011.html>.

On 31 March my Office participated in a conference "Towards a European initiative for media pluralism" at the European Parliament in Strasbourg sponsored by four European parliamentary groups to discuss development of capacity in the European Union to create the necessary instruments to protect media pluralism and independence in European Union states. For more on the conference see: <http://www.euroalter.com/ppp/events/97/>.

For the results of the conference see: <http://www.euroalter.com/2011/towards-a-european-initiative-for-media-pluralism-conclusions-and-follow-up/>.

On 30-31 March I participated in an expert meeting on human rights and the Internet in Stockholm organized by the Swedish Ministry for Foreign Affairs and the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, Frank LaRue, on the topic of the internet and freedom of expression; limiting the limitations and defending freedom. The expert meeting was the concluding event of a series of regional meetings the UN Special Rapporteur held in preparation of his report on Internet and free expression presented on 3 June to the United Nations' Human Rights Council in Geneva.

On 5 April my Office attended a working group meeting in Sarajevo aimed at improving media legislation in Bosnia and Herzegovina and streamlining assistance in this regard offered by the international community.

On 12 April my Office, as part of the preparation of the draft work programme for 2011 of the Human Dimension Committee, took part in discussions at the Hofburg in Vienna regarding the issues of pluralism in new media and the safety of journalists.

On 12-13 April I attended the 2011 Regional Meeting of the Heads of Field Operation in Central Asia in Tashkent.

On April 18-21 I visited Moscow to participate in a hearing co-organized by Mikhail Fedotov, chairman of the Presidential Council for the Advancement of Civil Society and Human Rights, and the Public Chamber's Commission on Communications, Information Policy and Freedom of Speech in the Mass Media. I also took part in a roundtable discussion hosted by Vsevolod Bogdanov, the president of the Russian Union of Journalists.

I held several meetings with government and civil society representatives including Supreme Court Chairman Vyacheslav Lebedev, Deputy Foreign Minister Gennady Gatilov, Sergei Zheleznyak, the chairperson of the State Duma's Committee on Information Policy, Information Technologies and Communications, Human Rights Commissioner Vladimir Lukin, Investigative Committee Deputy Chairman Vasily Piskarev and Sergei Sitnikov, head of the Roskomnadzor federal regulatory agency.

On 18-19 April my Office attended a Council of Europe conference on Internet freedom: "From principles to global treaty law?" in Strasbourg. The conference focused on the challenges on the free flow of information over the Internet and debated possible regulatory frameworks needed to sustain a free Internet.

On 19-20 April my Office participated in a Training Course on Freedom of Expression and Equality, organized by Article 19 in Brussels. We delivered a presentation to participants representing NGOs promoting tolerance on the need to preserve freedom of expression while addressing hate speech issues.

On 26 April my Office, together with the OSCE Centre in Astana, organized a roundtable to discuss the draft law on television and radio broadcasting. Based on a legal review commissioned by my Office, representatives of the legislature, the government, media, civil society and international organizations developed recommendations for the government and other stakeholders to help ensure the future law's compliance with international freedom of expression standards. I hope that these recommendations will be taken into consideration.

On 3 May on the occasion of World Press Freedom Day I attended the Freedom for Journalists Congress in Istanbul at the invitation of the Turkish Press Council. I spoke about the state of media freedom within the OSCE region, highlighting a main focus of my Office, the need for increased safety for journalists. I also addressed the challenges to media freedom in Turkey, including the high number of imprisoned journalists and the wide-scale blocking of Internet sites.

On May 5-6 I gave a keynote speech at a conference entitled “Speak Up! Conference on Freedom of Expression and Media in the Western Balkans and Turkey” organized by the European Commission. The one-day event in Brussels gathered almost 500 journalists, editors and representatives of media institutions to discuss issues on safety of journalists, politicization and attempts of state control of media and the state of public service broadcasters in those countries. This was the first time the European Commission organized such an event on the topic of media freedom in the context of enlargement of the European Union.

On 9-13 May I visited Baku to participate in a conference on decriminalization of defamation hosted by the OSCE Office in Baku and the Press Council of Azerbaijan. I also met with President Ilham Aliyev, Foreign Minister Elmar Mammadyarov, Interior Minister Ramil Usubov, Ali Hasanov, head of the Presidential Administration’s Social and Political Department, Human Rights Commissioner Elmira Suleymanova, Press Council Head Aflatun Amashov and Nushiravan Maharammli, chair of the National Television and Radio Council. I also met with journalists and representatives of media nongovernmental organizations.

On 16-21 May I visited Kyrgyzstan on the occasion of a training session on access to information organized by my Office and the OSCE Centre in Bishkek. During the trip, I met with President Roza Otunbayeva, Vice Prime Minister Shamil Atakhanov, members of the Jogorku Kenesh, journalists and media experts. I also went to Osh, where I met with representatives of the city’s mayor and the regional governor and journalists.

On 19 May my Office attended the European Commission’s consultation meetings in Brussels. The consultations are held annually as part of the preparation for the regular European Union enlargement packages and progress reports on the candidate and potential candidate countries.

On 26-27 May I attended a meeting of the European Platform of Regulatory Authorities meeting in Ohrid relating to content regulation, including of new media. At the meeting, it was unanimously decided to grant my Office observer status with EPRA. My Office thus has become the third international organization, together with the Council of Europe and the European Commission, with observer status.

On 30 May I participated in a Colloquium on Freedom of Expression held in Sofia and sponsored by the Organisation internationale de la Francophonie on “Media Freedom and Regulation in Central and Eastern Europe.”

On 31 May I participated in a conference in Budapest organized by the Open Society Justice Initiative on “National Security and Access to Information.”

On 1 June in Budapest, along with three international special rapporteurs on freedom of expression, signed a joint Declaration on freedom of expression and the Internet. The Declaration is available at: <http://www.osce.org/fom/78311>.

On 1 June my Office participated in a conference organized by, among others, the Norwegian Foreign Ministry and City University London on “The Safety and Protection of Journalists: A Responsibility for the World” in London.

On 6-7 June the Chairman in Office and my Office co-organized a major conference in Vilnius, the “Conference on Safety of Journalists in the OSCE region.”

On 12 June I spoke at a conference in Sarajevo on “The Western Balkans: Progress, Stagnation or Regression?” I spoke on the panel relating to media and their role in the democratization and European integration of the Western Balkans.

On 20 June I delivered a keynote speech at the Deutsche Welle Global Media Forum in Bonn on the topic of “The free flow of information in a globalized world; How to keep the Internet free and global?”

On 21 June I gave the keynote speech at a conference “Medien Macht Menschen” organized by the regulatory authority of North Rhine Westphalia on “Disempowered Media: Journalistic Freedom and Human Rights” in Cologne.

On 23 June my Office will participate in a conference “Why self-regulation in media?” in Budapest sponsored by the Centre for Independent Journalism.

## **Legal reviews/ Projects**

### **Italy**

On 6 May I provided an analysis of the Draft Law “on standards on the subject of telephone, data transmission and environmental interceptions, No 1415-C” to relevant authorities. Generally, the Draft Law is an improvement from a version that was approved by the Chamber of Deputies on 11 June 2009. However, the following key recommendations were made:

- There should be no general restriction in law on publishing non-secret information obtained through electronic surveillance or that relates to court proceedings.
- Journalists should not face prison sentences for publishing information in the public interest.
- Journalists should not be required to join the National Order of Journalists to qualify for protections provided in the law.
- Journalists should be free to choose how to conduct investigations responsibly and in the manner they deem fit.
- The right of correction that applies to traditional media should not be generally extended to Internet sites as this may have a chilling effect on free expression.

On 1 June I received a letter from the authorities indicating that they would forward the legal review to appropriate legislative authorities for consideration.

The full legal review and recommendations can be accessed here: <http://www.osce.org/fom/77453>.

### **Kazakhstan**

On 22 March I wrote to the then-Secretary of State and Foreign Minister Kanat Saudabayev to suggest that the Kazakh authorities and the OSCE Centre in Astana organize a roundtable discussion on a draft Law on Television and Radio Broadcasting. My Office in February 2011 presented to the Kazakh authorities a review of the draft law that was prepared by Dr. Andrei Richter, the director of the Moscow-based Media Law and Policy Institute. Richter made a number of recommendations that could be the focus of the roundtable discussion I suggested in my letter to Minister Saudabayev.

### **Planned activities for the next reporting period**

#### **Training**

With the support of the Lithuanian Chairmanship and the Government of Norway my Office will conduct a second training course for Internet journalists from both sides of the Dniester/Nistru River in Vadul lui Voda. This follow-up event will focus on the specifics of online media content and marketing strategies to promote sustainable Internet media in Chisinau and Tiraspol.

#### **Speaking engagements and visits**

On 5 July I will participate in an OCEEA Roundtable "On the road to Marrakesh: role of civil society in fighting corruption" at the Hofburg in Vienna on the subject of the role of media in uncovering public and private sector corruption.

On 7-8 July my Office will hold the second Supplementary Human Dimension Meeting (SHDM) this year. It will be dedicated to the Promotion of Pluralism in New Media and held in Vienna and discuss the development of electronic and new forms of media and their possible implications on media freedom and pluralism. Topics will include the switchover from analogue terrestrial to digital terrestrial broadcasting and maintaining freedom of expression and the free flow of information on the Internet. Discussions will be based on the Guidebook to the Digital Switchover, commissioned by my Office to offer practical help to those OSCE participating States in which the switchover will be a challenge in coming years. By providing a list of the "do's and don'ts" of the process, the Guide focuses attention on the main difficulties and opportunities associated with the switch. Further, the SHDM will present the findings of the first OSCE study on content regulation on the Internet. (See Introduction, above). The study includes an overview of legal provisions related to freedom of the media on the Internet, the free flow of information and media pluralism on the Internet in the OSCE region. The SHDM will address how new technologies necessitate new approaches to safeguarding existing OSCE commitments on media freedom and freedom of expression.

Detailed information, including the annotated agenda, on the SHDM on Pluralism in New Media is available at: <http://www.osce.org/odihr/78119>.

### **Media Conferences**

My Office, together with the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina and the support of the OSCE field missions in South East Europe, will organize the first Southeast Europe Media Conference to be held in Sarajevo on 13-14 October. It will focus on the politicization of media, independence of journalists and public service broadcasting.

“Pluralism, the Internet and Regulatory Practices” will be the topic of our yearly media conferences in the South Caucasus and Central Asia. On 20-21 October my Office will hold the 8th annual South Caucasus Media Conference in Tbilisi and, in early November, the 12th annual Central Asia media conference will be held in Almaty.

I would like to thank the Delegations which have provided financial support for the conferences, which allow hundreds of journalists across the regions to benefit from the expertise of international and regional experts in their chosen fields. However, the funding for the two events in Central Asia and the South Caucasus are not secured yet and I appeal to Delegations to respond to our requests which were sent out at the beginning of the year and, if possible, contribute to the financing



## **Regular Report to the Permanent Council**

24 November 2011

### **Introduction**

I am pleased to present my last regularly scheduled report for 2011 which covers the period from 23 June through today. This has been a busy year for my Office; a productive year; a rewarding year. My Office has been actively engaged in issues relating both to traditional and new media.

In July we organized, in co-operation with ODIHR, a Supplementary Human Dimension Meeting (SHDM) here in Vienna titled "Promotion of pluralism in new media."

The meeting brought together a total of 191 participants, including 41 representatives from 37 non-governmental organizations. One hundred and two delegates from 42 of the 56 OSCE participating States were also present. Additionally, a distinguished keynote speaker and a group of presenters also participated in the Meeting.

There have been two previous SHDM's devoted to Freedom of the Media which took place in March 2001 and July 2006. The Meeting in July reaffirmed the OSCE commitments to freedom of the media. During the meeting, participants, representatives of civil society and governments examined specific ways to implement OSCE commitments.

Media pluralism, which is the expression of a multitude of opinions, is a vital OSCE commitment and a prerequisite for media freedom. OSCE participating States agreed in 1994 to proactively foster pluralism because providing citizens with a variety of views can only strengthen their democracies. Well-informed people make well-informed decisions which are the indispensable foundation that democracies can build upon.

I am pleased to report that at the SHDM event in July I addressed one of the most important issues of our day: Will the digital revolution lead to more opinions being made available or will it simply result in more voices saying the same thing? Governments' role in answering that question may largely shape the media landscape for decades to come.

My Office will continue to work to ensure that as our technological prowess grows, it will result in more opinions, not fewer, in the marketplace of ideas. I offer my Office's expertise and experience in relevant issues to all participating States confronting the technological expansion taking place around us.

Since this is my last report this year, I would like to take time to thank the 2011 Chairmanship, Lithuania, in particular Foreign Minister and Chairperson-in-Office Audronius Ažubalis for his tireless efforts in safeguarding OSCE media freedom commitments with particular emphasis on safety of journalists. Special thanks go to Ambassador Renatas Norkus and all the members of the Lithuanian Delegation for their professionalism and genuine support.

The Lithuanian Chairmanship made freedom of the media a priority for its term in office. Throughout the year we have had the pleasure of working with the Chairmanship on many important projects, including the groundbreaking 2-day Vilnius conference in June on Safety

of Journalists, which brought together government officials, academics, advocacy groups and media practitioners to publicize the plight of journalists and make governments put the issue of safety on their agendas.

The Austrian Government has done just that. The Ministry of Foreign Affairs yesterday held a high-level conference on journalists' safety with a focus on ways to create a more effective framework to provide protection for the media. My Office was actively involved in the meeting, which brought together experts from around the world to discuss the issue and consider specific steps to make the world safer for journalists.

We all know the depressing statistics. Every year scores of journalists are killed. On average, 100 worldwide and, in the OSCE region alone, more than 30 journalists have been killed in the last five years for doing their jobs. Finally, however, with a concerted effort by international leaders and grassroots journalism associations, the message is being heard: Enough is enough! Now, perhaps for the first time, government authorities, including law enforcement officials, are stepping up to the challenge and coming up with methods – some innovative, some traditional – to break the cycle of violence that has plagued the media for more than a decade.

In Italy and Serbia, for example, police are now providing effective protection to threatened journalists.

And in Russia, preliminary contacts have taken place locally among prosecutors and journalists' and human rights organizations to discuss ways of improving the process of gathering evidence about attacks on journalists, including information disclosed through journalists' enquiries or published in the media and on the databases mentioned.

Because of the Vilnius conference, we now have a set of specific recommendations – The Vilnius Recommendations – which we consider a roadmap for national governments, legislatures, law enforcement agencies and even the media to follow to reach the eventual goal: an OSCE region where journalists can do their jobs free from fear.

In an effort to continue implementing our mission, the Lithuanian Chairmanship and my Office have teamed to create a detailed guidebook to journalists' safety which sets forth specific best practices that all relevant participants in the process can look to in order to create an environment safe for journalists. The Guidebook will be published and made available at the OSCE Ministerial Council meeting in Vilnius next month.

These are important steps. They cannot be the last. The mission to end violence against journalists is not one that can be conveniently packaged into 12 months. It is an ongoing mission, one that will take the time, the resources and the will power of all of us, including governments, prominent members of civil society and journalists themselves.

Also for that reason I am pleased that the incoming Ireland Chairmanship also will make media freedom one of its priorities in 2012.

This year has brought some notable improvements in the media environment across the region.

I am pleased to note the decriminalization of defamation in Montenegro, Kyrgyzstan and, just last week, the Russian Federation, bringing to 14 the number of participating States that have done away with criminal sanctions for what surely should be a purely civil matter.

The Russian State Duma also amended the criminal code to make threats or violence against journalists a crime punishable by up to five years of corrective labour or up to six years in jail. I welcome the recognition by Russia's legislators that attacks against journalists should be treated as a special category of criminal offence.

I am pleased that Slovakia has adopted important amendments to its Press Act. The reform of the provisions concerning the right of reply, corrections and supplementary information is a significant improvement in the law.

And I am equally pleased that my Office has been able to organize, along with our Mission to Bosnia and Herzegovina and other OSCE missions in the region, the first South East Europe Media Conference.

In September more than 100 media experts came together in Sarajevo to discuss issues of common interest affecting freedom of the media in the region. The conference focused on the core issue of media independence, including the role of public service broadcasting, legal challenges to media pluralism and the always important topic of journalists' safety.

This conference, which I hope will become an annual affair, complements our regular meetings in Central Asia and the South Caucasus and gives the media across a large swath of the OSCE region an opportunity to come together, learn about issues from international experts and share their experiences in the regions. Special thanks go out to all Heads of our field offices and their staff in Central Asia and the South Caucasus for their support to make these meetings a success.

I would again like to thank the participating States whose extra-budgetary contributions made the South Caucasus and Central Asia meetings possible – France, Germany, the Netherlands, Norway, Switzerland and the United States. And I also want to thank the OSCE Heads of field presences and their staffs in South East Europe for financing the new conference.

I would like to point out that my Office has been deeply engaged in activities in Central Asia. While my Office has worked with the Kyrgyz Government closely in recent years, this fall our efforts turned to engaging with three more Central Asia states, Uzbekistan, Tajikistan and Turkmenistan, each of which is beginning the long-awaited process of reforming their media-related laws. I am encouraged that more and more participating States are looking to my Office as a source of knowledge, experience and assistance when engaged in media-law reform. Providing this type of assistance is one of the core obligations of my Office.

We must never lose sight of the fact that my Office works to assist the development of free media. That means working with people as well as institutions. Because of that, I am pleased that Tajik journalists Urunboi Usmonov, a reporter for the BBC, and Muhamadyusuf Ismoilov of Nuri Zindagi have been released from jail. I also am delighted that Dovletmyrat Yazkuliyeu, was amnestied in Turkmenistan.

Looking forward, I can assure you that my Office will continue to confront the pressing issues of the day, including journalists' safety. We also will continue to focus on Internet

freedom related issues, following up on our July launch of the OSCE-wide Internet Freedom Study to be published this year. As you know, I believe the Internet offers unparalleled opportunities for sharing information. It needs to remain free so that people throughout the OSCE region can share in its fruit – the exchange of information and ideas on a scale not before known in the history of the world.

I look forward to working with the incoming Ireland Chairmanship on digital media-related matters, including issues relating to the burgeoning Web 2.0 social media platforms.

Thank you for your support throughout the year.

## **Issues raised with the participating States**

### **Armenia**

On 20 July I wrote to Foreign Minister Edward Nalbandian to raise the case of GALA TV and its long-running legal dispute with the authorities of the town of Gyumri. My Office has been following the developments around GALA TV since 2007. On 16 July the Court of Cassation upheld a lower court's decision ordering GALA TV to stop using the Gyumri television tower and to dismantle its transmitter. In my letter, I expressed concerns regarding this decision, as it might prevent one of Armenia's nongovernmental television channels from broadcasting, a particularly unwelcome development in view of next year's parliamentary elections.

On 26 July I received a response from the authorities informing me that GALA TV had been offered an opportunity to install its transmitter on another television tower. They assured me that the broadcaster would be able to continue its operations unhindered. The relocation of the transmitter began in October. I hope this move will not affect the broadcaster's operations and will continue to closely monitor these developments.

On 10 November in a letter to Foreign Minister Nalbandian and in a public statement I expressed concern over the growing number of civil libel suits filed against Armenia's news outlets. I called upon the authorities to reform the legislation to adequately protect the media in civil defamation cases. In May 2010 I welcomed decriminalization of defamation as a significant step toward ensuring a media-friendly environment. Regrettably, since then, almost 30 civil defamation suits have been brought against newspapers, including 11 this year alone. In most cases, the compensation sought is out of proportion to the damage allegedly inflicted. In my letter I referred to a lawsuit filed against a newspaper, Hraparak, by a lawyer seeking more than €34,000 in damages for allegedly slanderous readers' comments posted on the paper's website. A court in Yerevan on 8 November ordered that the newspaper's property be seized pending a decision in the case.

In order to react to the growing number of libel law suits against media, on 1 November the OSCE Office in Yerevan, my Office and others held a training session for judges on international best practices while trying defamation cases.

On 15 November the Constitutional Court of Armenia ruled that media outlets cannot be held liable for "critical assessment of facts" and "evaluation judgments." It also instructed courts to avoid imposing hefty fines on media outlets in civil libel lawsuits, saying that the latter should rather be ordered to issue an apology or provide other non-material compensation to

plaintiffs. I welcome this ruling, which brings Armenia closer to international standards in defamation court practice.

(See Trainings)

(See also Internet Developments that concern several participating States)

### **Azerbaijan**

On 19 July I wrote to the authorities regarding a police attack on and brief detention of Turan news agency correspondent Ilqar Nasibov and two members of the Baku-based Institute for the Freedom and Safety of Reporters, Elman Abbasov and Hakilmedostu Mehdiyev.

The authorities on 7 September informed me that the complaint was not acted upon “since no unlawful actions in police officer’s activities were identified.”

On 27 July I wrote to President Ilham Aliyev to again raise the cases of Bakhtiyar Hajiyev and Jabbar Savalan. Earlier that month appellate courts upheld the sentences of these bloggers to two and two-and-a-half-years in jail, respectively. Hajiyev was convicted of avoiding military service. Savalan was convicted of drug possession. I expressed my hope that the Supreme Court would overturn both verdicts and that Hajiyev and Savalan will be set free. I continue to monitor these cases.

On 9 November I wrote to Foreign Minister Elmar Mammadyarov to ask for information on the case of Avaz Zeynalli, the editor-in-chief of Khural, a daily newspaper, who was arrested on 28 October on charges of extortion. On 3 November the Baku Appellate Court upheld a decision by a lower court to keep Zeynalli in custody for three months. The court hearing was closed. In October court bailiffs confiscated Khural’s equipment, effectively bringing its operations to a halt. Courts earlier had ordered the newspaper to pay to two high-ranking government officials the equivalent of approximately €14,000 in civil damages. I look forward to receiving an answer from the authorities on this case.

On 18 November I wrote to Ali Hasanov, Head of the Social and Political Department of the Presidential Administration, to ask for his support to the ongoing process of decriminalization of defamation in Azerbaijan. I hope that the draft bill, prepared by the Press Council, will be introduced in Parliament soon and that defamation will be decriminalized. My Office stands ready to support Azerbaijan in this important reform.

On 23 November I issued a public statement expressing my deep sorrow at the death of writer Rafiq Tagi, who died of stab wounds inflicted by an unknown assailant on 19 November. I reiterated that these crimes must be prosecuted with utmost resolution for the sake of democracy and commended the fact that the Azerbaijani authorities have started a criminal investigation into the assault.

### **Belarus**

On 1 July I wrote to President Alexandr Lukashenko and made a public statement asking him to put an end to the unprecedented repression against media launched after the December 2010 presidential election. I appealed to the President, as the head of the nation, to mobilize all governmental organizations to protect all media from harassment, legal and administrative

pressure, imprisonment, violence, torture in detention and liquidation. I raised all major issues that shape the current media freedom crisis in the country. They were also described in detail in my two previous reports to the Permanent Council in March and June 2011. In particular I addressed violence against journalists, arrests and criminal prosecutions and closure of or attempts to close media. I urged President Lukashenko to take several measures: Immediately stop detentions, physical violence and pressure on all journalists regardless of their nationality and affiliation; Drop all charges against all prosecuted journalists, including Andrzej Poczobut of Gazeta Wyborcza and Natalia Radina of Charter97.org and annul the sentence of Irina Khalip of Novaya Gazeta; Rescind warnings against newspapers Narodnaya Volya and Nasha Niva and stop the trials attempting to close them; Make a public statement expressing your support for all journalists and call on all law enforcement agencies and their staffs to facilitate, rather than prevent, reporting, and ensure wide access to information. In the letter I also condemned the violent police actions against journalists on 29 June, during which at least 12 journalists were detained or attacked. They included reporters of the BBC's Russian service, Reuters, Interfax, Lithuanian and Latvian national radio stations, BelaPAN, Nasha Niva and Belgazeta.

In a 15 August response, the authorities informed me that the issues that I had raised were being carefully studied in Minsk. In particular, the response referred to the investigations performed by the Prosecutor General into allegations of mistreatment of journalists by law enforcement agencies during street protests. According to the letter, the Prosecutor General asked the Minister of Interior to ensure that journalists' rights were observed during public demonstrations. The letter also said that the Interior Ministry took a more "proactive position" in interacting with journalists during such events to avoid "further unfortunate incidents." In the same letter the authorities also informed me that in May the Ministry of Information withdrew motions to close Narodnaya Volya and Nasha Niva, the largest non-governmental newspapers. In doing so the Ministry was "guided by the principle of freedom of the media" and considered the possibility to settle the claims against the newspapers "by other means." Further in their response, the authorities referred to the case of journalist Andrzej Poczobut, who had been sentenced to a suspended three-year prison term following his conviction for libeling the President. Poczobut, however, was acquitted of insulting the President. The authorities also denied any political motivation of charges against Khalip and Radina. Once again I reiterate my full support to the cause of improving media freedom in Belarus and keep open my dialogue with the authorities.

(See also Internet Developments that concern several participating States)

### **Bulgaria**

On 14 October I issued a public statement condemning an attack that targeted Bulgarian television journalist Sasho Dikov and urged authorities to carry out a swift and transparent investigation. During the evening of the previous day, a bomb exploded under the journalist's car outside of his home in Sofia. The journalist is known for his political reporting and his work as a sports journalist. I was pleased to learn that no one was injured and an investigation was started. I stressed that violence against journalists is an increasing problem in Bulgaria and asked the Government to condemn the attacks and urged law enforcement to bring the perpetrators and masterminds to justice. I hope to receive news from the authorities soon about the success of this and other ongoing investigations.

## **Czech Republic**

On 30 June I received a letter from Ministry of Foreign Affairs regarding an investigation into the raid by Military Police at Czech Television on 11 March. Ten armed and masked military policemen raided the offices of the station in search of a report that had led to the dismissal of a former head of intelligence. They seized computers, documents and other items. The official inquiries found that the operation was lawful and not directed against free speech or the independence of Czech Television. However, the inspectors also found that by ordering the deployment of special forces, the officer in charge of the operation, his immediate superior officer and the officer in command of the Protection Service section of the Military Police had used disproportionate force. They are facing disciplinary action. I also was told that Minister of Defence Alexandr Vondra instructed the Military Police chief to take organization-wide measures to prevent such occurrences.

## **Croatia**

On 4 July I wrote to authorities suggesting further changes to draft legislation on criminal defamation. Although the current version no longer calls for prison sentences for speech offences, it still contains criminal sanctions for “insult” on “shaming” as well as for “libel/slander.” It also allows for sanctions for defaming dead people. I noted that the proposed legal definitions of “insult” and “shaming” are vague and, as such, prone to arbitrary application and that the notion of “shaming”, a subjective concept, could impose sanctions for factually correct statements. I urged the authorities to fully decriminalize defamation and offered my Office’s assistance by reviewing revisions to the applicable laws.

## **France**

On 6 September I wrote to Alain Juppé, Minister of Foreign Affairs, sharing my concern about the mobile phone surveillance of Gerard Davet, an investigative reporter for Le Monde, conducted by the domestic intelligence services in July 2010. Interior Minister Claude Guéant confirmed on 1 September that this surveillance order was designed to establish the identity of an adviser at the Justice Ministry as the supposed source for one of the journalist’s stories on the so-called “Bettencourt Affair”. I expressed satisfaction that the judicial authorities are looking into the matter and expressed hope that the new 2010 law on the protection of sources would guarantee the anonymity of journalists’ confidential sources. I also called on the authorities to thoroughly and promptly investigate the case of Fabrice Arfi, a journalist for Mediapart, who filed a complaint on 31 August about several death threats he had received over the telephone. The caller apparently intended to discourage him from investigating armed attacks in Karachi in 1995.

On 2 November I issued a public statement condemning a petrol bomb attack in Paris on the editorial offices of the French satirical magazine Charlie Hebdo. I said that regardless of the reasons, attacks against media organizations are intolerable.

## **Georgia**

On 11 July I wrote to the authorities to seek clarification on the espionage charges brought against news photographers Zurab Kurtsikidze, Irakli Ghedenidze, Natia Ghedenidze and Giorgi Abdaladze.

On 20 July the authorities responded in a letter saying that all four photographers have admitted their guilt. Later the accused were sentenced to suspended jail terms of 18 months to four years. I have discussed this case with the authorities and do not consider it a matter relating to the possible violation of freedom of the media.

On 5 September I received a response to my letter of 27 May in which I expressed concern about police violence against journalists during an opposition rally in Tbilisi the day before. The letter stated that no reporter was injured intentionally and that the government was investigating claims that indiscriminate force had been used against the protesters. I took note of the fact that, as a result of an in-house investigation carried out by the Interior Ministry, 16 officers were dismissed, demoted or reprimanded due to the 26 May events.

I welcome the fact that the authorities approached my Office with a suggestion to hold a joint training session for police and journalists in order to prevent a repeat of the 26 May events. The training, which took place 22 October in Tbilisi, was organized by the Resource Center, a Georgian NGO, with the help of my Office.

(See Trainings)

### **Italy**

On 12 July I wrote to the authorities to express concern about the defamation convictions in May of Il Centro journalists Walter Nerone and Claudio Lattanzio and the former editor-in-chief of the newspaper, Luigi Vicinanza. The reporters were sentenced to a year in jail, without parole, and the editor to an eight-month term. I stressed that international media freedom standards call for abolishing criminal sanctions for defamation and expressed hope that a higher court would review these sentences.

On 3 October I issued a public statement asking parliamentarians to make further revisions to a proposed law on electronic surveillance to bring it in line with international standards on freedom of expression and OSCE commitments. The proposal, among other things, would prohibit the media's use of confidential sources under certain circumstances and require Internet sites to allow an automatic "right of reply" to complainants.

### **Kazakhstan**

(See also Internet Developments that concern several participating States)

(See Legal Reviews)

### **Kyrgyzstan**

On 19 July I issued a public statement welcoming Kyrgyzstan's decision to decriminalize libel, except for acts constituting "insult" and "insult of an official". The authorities should repeal these provisions as well. Still I am pleased that Kyrgyzstan is the 13th OSCE participating State that has decriminalized libel. I hope that this positive step will serve as an example to be followed by other OSCE participating States.

On 15 August I wrote to President Roza Otunbayeva in reaction to the beating of Shokhrukh Saipov, the publisher of the UzPress.kg website and the brother of the journalist Alisher

Saipov, who was killed in Osh in 2007. I expressed hope that the investigation of this incident would bring the perpetrators to justice.

I welcome the fact that on 1 November President Otunbayeva vetoed, for the second time, the law on Public Service Broadcasting. As I have stated before, both in public statements and at meetings with Kyrgyz officials, more work needs to be done before the adoption of the law, including making revisions that would strengthen the financial independence of the body and shield it from political influence.

(See also Internet Developments that concern several participating States)

### **Lithuania**

On 18 October I wrote to the OSCE Chairman-in-Office, the Minister of Foreign Affairs, Audronius Azubalis, regarding a criminal defamation lawsuit against Dainius Radzevicius, Chairman of the Lithuanian Union of Journalists, which had been filed by Vitas Tomkus, the owner of the newspaper Respublika.

Tomkus based his complaint on comments in Radzevicius' blog regarding a leaked confidential diplomatic cable which claimed some Lithuanian print media threatened businesses with smear campaigns to coerce them to place more ads in their publications. Respublika was mentioned as one of such media.

If convicted, Radzevicius could face three years' imprisonment. Tomkus also seeks €250,000 in compensatory damages.

In a public statement issued on 24 October I stressed the need for Lithuania to decriminalize defamation.

### **The former Yugoslav Republic of Macedonia**

On 4 July I issued a public statement expressing great concern about the closure of the three daily newspapers, Koha e Re, Shpic and Vreme, for alleged tax evasion. As stated in my last two reports to the Permanent Council, the investigations into suspected tax evasion and money laundering of several companies led to the freezing of accounts of two commercial television stations, A1 TV and A2 TV, as well as Plus Production, the publishing company of the three dailies. I stressed that media, like any other business, should follow laws; however, these outlets seem to have been purposely targeted by the authorities in this case. I called on the Public Revenue Office to demonstrate maximum transparency in calculating the amount of tax owed and allow for a reasonable payment plan, which it ultimately rejected. I reminded the authorities that media pluralism is a prerequisite both in the fight against corruption and in fostering the country's democratization process. I urged that rule of law principles be followed in handling the cases.

(See also Reports to the Permanent Council of 17 March and 23 June 2011).

On 19 July I wrote to the Speaker of Parliament, Trajko Veljanovski, expressing my concern about the amendments to the Law on Broadcasting Activity which had been adopted by Parliament on 18 July without public input. I cautioned that the amendments might seriously undermine the political independence of the Broadcasting Council. The approved changes

increase the number of members of the Council from nine to 15 with the additional six members being nominated by state institutions and all currently controlled by the parliamentary majority.

I stressed that including these state bodies in the process runs counter to the purpose of the law, which is to ensure the political independence of the regulatory authority. I urged the authorities to initiate a revision of the amendments and allow for a transparent and inclusive public debate.

On 4 August I addressed the authorities after A1 TV, the country's oldest private television station, had its frequency revoked following a declaration of bankruptcy. A1 TV stopped broadcasting on 30 July. It faced a €9 million tax levy. Although allowed by law, the authorities did not allow for an instalment payment plan. The closure of A1 TV came three weeks after three dailies, Koha e Re, Shpic and Vreme, were forced to close leading to a de facto elimination of media pluralism in the country. I urged the authorities to restore media pluralism and a free and vibrant media environment in line with OSCE media freedom commitments and offered my readiness to visit Skopje to discuss ways to reverse this trend.

(See Report to the Permanent Council of 23 June 2011 and the report on my visit to Skopje below)

On 11 August I again wrote to authorities following the dismissal from her journalism job of Tamara Causidis, the president of the Independent Trade Union of Journalists, and the announcement of the council of MRT, a public service broadcaster, to terminate the mandate of all seven members of MRT's management board. In a letter to Foreign Minister Nikola Poposki, I reiterated the worrying developments of the last months. In early August the Council of MRT terminated the mandate of the MRT's management board, although the appointment procedure of new members had not started, risking the possibility of leaving the management board incapable of operating. On 9 August Causidis was dismissed without prior notice by her employer, Alsat-M TV. She reportedly was asked to reduce her trade union activities.

I stressed that the closure of media expressing critical and differing voices, the firing of journalists and the introduction of new media legislation without public consultation sends worrying signs and has a chilling effect on media and civil society. I also expressed hope that my offer to visit Skopje to discuss the recent developments and seek ways to reverse the disturbing trend would be accepted.

On 22 August I received a reply from Foreign Minister Nikola Poposki assuring me of his commitment to enhance the democratic environment and accepting my offer for a visit and open discussion.

On 6 September I received an invitation from Prime Minister Nikola Gruevski to meet in Skopje to discuss the recent media freedom developments.

On 26-27 October I visited Skopje for meetings with governmental officials and media representatives including Prime Minister Nikola Gruevski, Foreign Minister Nikola Poposki, Vice Prime Minister in charge of European Affairs Teuta Arifi, Communication and Transport Minister Mile Janakieski, as well as the President of the Broadcasting Council Zoran Stefanovski. I also met with the President of the Association of Journalists Naser

Selmani, the President of the Journalists' Trade Union Tamara Causidis, the Director of the Media Institute Biljana Petkovska, as well as other media professionals.

Legal reforms, building up the national broadcaster MRTV into a professional and sustainable public service broadcaster and safeguarding the independence of the regulatory authority were among the topics discussed.

In a 27 October public statement I welcomed a joint initiative by Vice Prime Minister Teuta Arifi and the Association of Journalists to establish a working group that will identify the main shortcomings in the field of media freedom and will prepare an action plan to overcome the problems.

### **Moldova**

On 5 July I wrote to the Minister of Foreign Affairs and European Integration and enquired about the detention of Russian writer and blogger Eduard Bagirov who was arrested on 16 June in Chisinau.

The Minister replied on 25 July stating that Bagirov was suspected of involvement in the mass disorders on 7 April 2009. The Minister informed me the investigation would take up to five weeks. However, Bagirov stayed in custody for four months with no tangible results of the investigation. This prompted me to issue a public statement on 30 September calling for his release. I stressed that the unclear circumstances of this case might have a chilling effect on the media community in Moldova. Bagirov was released from jail and placed under house arrest on 13 October after being charged with inciting violent demonstrations. Bagirov likely will be tried in absentia; he fled to Russia on 18 October. I hope that the charges against him will be dismissed.

On 11 August I wrote to the Minister of Foreign Affairs expressing concern over a large damage award in a civil defamation case against the independent weekly newspaper Ziarul de Garda. The newspaper was ordered to pay the equivalent of €30,000 for an article about two district prosecutors allegedly involved in corruption. It lost an appeal and is facing five more defamation suits of similar nature, including one by a Member of Parliament. I reminded the authorities that the principle of proportionality and the "public interest test" should be applied by courts before awarding damages in civil defamation cases, especially when the plaintiff is a public official, as stipulated by the law "On Freedom of Expression" which aims to ensure Moldovan courts' compliance with the case law of the European Court of Human Rights.

On 28 September I wrote to the Minister of Foreign Affairs expressing satisfaction with the outcome of a 23 September conference on reforming Teleradio Moldova, the public service broadcaster. I asked the Government to seize the moment and establish a genuine public service broadcaster, thus honoring a preparation which was conducted in co-operation with the European Broadcasting Union, the Council of Europe and the OSCE. My Office participated in the conference and provided recommendations on how to advance the political and financial independence of the broadcaster.

(See Visits and Trainings)

## **Montenegro**

On 11 July together with the OSCE Mission to Montenegro, I commended the country for decriminalizing defamation. I welcomed the move which shows that Montenegro recognizes that the media's duty is to encourage public debate without fear of reprisals in the criminal courts.

On 15 July, together with Šarūnas Adomavičius, the Head of the OSCE Mission to Montenegro, I made a public statement condemning the deliberate burning of two vehicles belonging to the daily newspaper Vijesti. I noted the swift response by the highest authorities and repeated that ensuring the safety of media and journalists is a core OSCE commitment.

On 25 July I wrote to Milan Roćen, Foreign Minister, and Ivan Brajović, Minister of Internal Affairs, expressing my deep concern over a second arson attack on a vehicle belonging to Vijesti, which occurred less than two weeks after the first attack. I stressed that these disturbing attacks could be regarded as a response to Vijesti's critical reporting and could seriously undermine media freedom by creating a chilling effect for the entire media community. I called on the authorities to investigate these crimes swiftly and to offer all possible protection to the newspaper's staff, premises and property to effectively prevent further attacks.

On 29 August I had to intervene again following a third arson attack against a Vijesti vehicle. Once again I urged the authorities that in order to preserve media freedom all the targeted attacks against Vijesti should be quickly and thoroughly investigated and the results of those investigations made public.

## **Russian Federation**

On 11 November I wrote to Sergey Zheleznyak, the chair of the State Duma's Committee on Information Policy, Information Technologies and Communications, to welcome the adoption, in a second reading, of draft legal amendments seeking to decriminalize libel and insult. In my letter I regretted the fact that the proposed reform leaves Article 319 of the Criminal Code ("Insult of a Representative of the State") untouched. I hope further changes will include the repeal of this article.

On 17 November I welcomed the decriminalization of defamation in the Russian Federation and the adoption of additional provisions that toughen penalties for crimes against journalists. In a public statement I hailed the passage of the laws as a breakthrough that will help safeguard freedom of expression and freedom of the media in Russia. The amendments that were adopted on 17 November scrap Articles 129 ("Libel") and 130 ("Insult") of the Criminal Code of the Russian Federation. Provisions added to Article 144 of the Criminal Code make violence or threats of violence exerted against journalists or their relatives punishable by up to five years of corrective labour or up to six years in jail.

I took note of the Supreme Court's 14 September decision to uphold the sentencing of Nikita Tikhonov and Yevgeniya Khasis to life and 18 years in jail, respectively, for the murder of human rights lawyer Stanislav Markelov and Novaya Gazeta journalist Anastasia Baburova. I am aware of the progress made in the investigation into the 2006 killing of Novaya Gazeta journalist Anna Politkovskaya and I hope that all those responsible for this crime will be soon brought to justice. I also hope that all media-related criminal cases that were re-opened last

year at the request of Investigative Committee Chairman Aleksandr Bastrykin will be successfully completed.

(See also Internet Developments that concern several participating States)

### **Slovakia**

On 10 October I was pleased to receive the English translation of the new Press Act of Slovakia from the authorities. My Office will assess in detail the changes introduced to the document. After the first reading, I can already commend Slovakia for having adopted important changes in the provisions on the right of reply, corrections and supplementary information. The amendments, which went into effect on 1 September, are a significant improvement over prior legislation reviewed by the OSCE in 2010.

### **Spain**

On 31 August I wrote to the authorities to express concern about reports of police violence in August against six members of the media who were covering street protests. Most of the reported incidents took place during Pope Benedict XVI's visit during the World Youth Day celebrations held in Madrid. I drew the attention of the authorities to the recommendations contained in my Office's Special report on Handling of the Media During Political Demonstrations, emphasizing the obligation of law-enforcement officers to assist the work of journalists during public demonstrations.

### **Tajikistan**

On 7 July I issued a public statement calling for the release of detained BBC reporter Urunboi Usmonov. The journalist had been arrested in June on suspicion of membership in Hizb-ut-Tahrir, an organization prohibited in Tajikistan.

On 14 July Foreign Minister Hamrokhon Zarifi informed me that Usmonov had been put under house arrest. On 15 July in a letter to Minister Zarifi I welcomed this decision of the Prosecutor General's office.

On 10 October I issued a public statement calling for the immediate release of Nuri Zindagi correspondent Muhamadyusuf Ismoilov and criticized the prosecutor's demand that he be sentenced to 16 years in jail. I have been following Ismoilov's case since November 2010 when he was arrested on charges of criminal libel, insult, extortion and inciting to "regional hatred." On 14 October, Ismoilov was convicted of the charges, fined €5,400 and was banned from working as a journalist for 3 years. However, the court ruled that Ismoilov be set free immediately. On the same day Usmonov was convicted on charges of participation in the activities of a banned organization and sentenced to 3 years in jail. He, however, was immediately amnestied.

On 17 October I welcomed the release of both Ismoilov and Usmonov. While I am pleased that both journalists are free now, I will continue to follow their cases until they are fully cleared of all charges.

From 4-6 November I paid my first official visit to Tajikistan upon the invitation of Foreign Minister Hamrokhon Zarifi. I appreciated the fact that Tajikistan's doors are open to me and

my Office's expertise and assistance. My visit was timely: Media law reforms are planned and preparations to switch to digital broadcasting are underway. During the visit I discussed the media freedom situation with Foreign Minister Zarifi, Interior Minister Abdurahim Kahorov, members of Parliament Olim Salimzoda and Akramsho Felaliev, Head of the Committee on Television and Radio Asadullo Rahmonov and Head of Tajik Communications Service Beg Zuhurov. I raised several issues of concern, including civil law suits against print media filed by high-level governmental officials. I noted that high damage awards in civil cases have nearly the same chilling effect on free media as criminal convictions. I called on the authorities to decriminalize defamation and make the civil court system fair for media defendants. I noted that public officials must show a higher degree of tolerance and not view criticism by the media as personal attacks. I suggested that the Media Council, a self-regulation institution established two years ago with assistance from the OSCE, could serve as a platform to resolve conflicts. I offered my Office's assistance to reform the Mass Media Law and the Law on Broadcasting to reflect the OSCE commitments and promote much needed pluralism. I see this reform as a good opportunity to develop Tajikistan's broadcasting sector. Both state and privately owned media should benefit from the upcoming digital switchover. For the sake of pluralism, the state should gradually divest itself from the monopoly in nationwide television broadcasting. The time has come for a nationwide private broadcaster and for more private regional and local print media. I had constructive and fruitful discussions and trust that steps to promote media pluralism will be taken. I look forward to conducting several joint activities, including workshops on interaction between media and governmental spokespersons and law enforcement professionals which would be implemented together with the OSCE Office in Dushanbe. I also had the opportunity to meet with representatives of public and media organizations as well as with BBC reporter Usmanov and Nuri Zindagi correspondent Ismoilov, both of whom were prior to that released from jail, as well as with Hikmatullo Saifullozoda, a newspaper editor-in-chief who had been attacked in February 2010.

(See Visits)

(See also Internet Developments that concern several participating States)

## **Turkey**

On 12 July I was pleased to welcome in Vienna the heads of the Information and Communication Technologies Authority (BTK) of Turkey. The meeting, initiated by BTK, focussed on the planned Safe Internet Service and other related developments in the field of online media freedom. I appreciated the frank and constructive dialogue with BTK and I look forward to continuing it during my upcoming visit to Turkey.

On 25 July I was pleased to learn that Ogun Samast, the killer of journalist Hrant Dink was sentenced to nearly 23 years in prison for shooting the investigative journalist in January 2007. He was sentenced to life imprisonment by a panel of judges, which was commuted to 23 years because he was a minor at the time of the shooting. My Office continues monitoring the ongoing trial of several people for alleged conspiracy in the killing, and I hope that soon the masterminds of the murder will also be brought to justice.

On 5 August I received the revised "Principles and Procedures on Safer Internet Service" from the Information and Communications Technologies Authority.

On 11 August I replied to the Authority, welcoming the positive elements of the revised regulation. I also requested further information on some aspects of the Safe Internet Service, and indicated the areas that still fell short of international best practices.

On 20 October I received a reply from the Authority, containing detailed answers to the questions raised in my letter. I am pleased that the Safe Internet Service, which has entered into effect on 22 November after a three-months-long testing period, is a voluntary service, leaving it up to Internet users whether they want to use the service.

### **Turkmenistan**

On 19-21 September I paid my first official visit to Turkmenistan. I was pleased to have the opportunity to discuss the media situation with high-level officials, including Deputy Prime Minister and Foreign Minister Rashid Meredov, Deputy Prime Minister Maysa Yazmuhamedova and Mejlis Speaker Akja Nurberdiyeva. I also met Yazdursun Gurbannazarova, Director of the Turkmen National Institute for Democracy and Human Rights, and journalists. The visit gave me an opportunity to receive first-hand information and discuss with officials ways to foster pluralism and bring national laws in line with international standards. I called upon the authorities to take steps to provide greater access to the Internet and to establish a legislative framework in line with international standards that would guarantee and safeguard media freedom. Variety in print and broadcast media is essential for Turkmenistan's society. While there now is a non-government owned newspaper, much more needs to be done to have media pluralism and to ensure that the working environment for both national media and foreign reporters corresponds to OSCE commitments. During my visit, I received assurances from all officials that the Government is ready to engage in a constructive dialogue with my Office to bring our co-operation to a new level.

On 7 October I wrote to Deputy Prime Minister and Foreign Minister Rashid Meredov to seek clarification on the case of Dovletmyrat Yazkuliyeu. Three days earlier a court in Ashgabat had sentenced Yazkuliyeu to 5 years in jail on charges of encouraging his sister-in-law's suicide attempt. Prior to his detention Yazkuliyeu had been questioned by law enforcement agencies and threatened with criminal charges in retaliation for his reporting on the July 2011 explosions in Abadan.

On 18 October I received a note verbale from the Turkmen Foreign Ministry providing me with information on Yazkuliyeu's case. I am pleased that on 26 October President Gurbanguly Berdymuhamedov pardoned Yazkuliyeu.

I also am pleased that as a result of this newly established co-operation, I visited Turkmenistan again on 13-15 November to open a round-table discussion on reforming Turkmenistan's media legislation in the era of new communication and information technologies. During my stay in Ashgabat, I discussed further perspectives of my Office's co-operation with the government of Turkmenistan in meetings with Deputy Prime Minister Maysa Yazmuhamedova, Chairperson of the Mejlis Akdja Nurberdiyeva, Vladimir Gubanov, the chair of the parliamentary committee of Science, Education and Culture, Chairperson of the State Committee on TV, Radio and Cinematography Shadurdy Alovov, First Deputy Foreign Minister Vepa Hadjiyev and Yazdursun Gurbannazarova, the Director of the Turkmen National Institute for Democracy and Human Rights.

(See Visits and Trainings)

## **Ukraine**

On 14 July the authorities informed me about the creation of an Inter-agency Working Group on the media organized by the President's Administration. The group, chaired by the press secretary of the President, reviews cases of violations of media freedom and journalists' rights and submits recommendations to the President. In my 20 July response I welcomed the establishment of the working group which also includes civil society representatives. I noted that it would be particularly important to focus on the Georgiy Gongadze murder case and the disappearance of editor Vasyl Klymentyev. The climate of media freedom largely depends on the successful resolution of these cases. On 12 October I was invited to attend the November meeting of the working group. I subsequently received detailed information from the Government about cases of journalists that the working group had reviewed. On 7 November my Office indeed participated in a meeting of the working group in Kyiv. The group this time discussed the situation involving Kharkiv broadcaster ATN. (See below)

On a different issue, on 1 August I sent a letter to the Minister of Foreign Affairs and the Chair of the Supreme Court about the law "On Court Fees" promulgated by the President a week before. This law established a new rule which lowered the court filing fee for plaintiffs seeking moral damages from 10 per cent to 1 per cent of the amount sought. I expressed concern about the potential impact of the new rule on freedom of expression resulting from an increasing number of claims against media. I asked the officials to clarify the purpose of the law and assure the media community that it would not be used to restrict free speech.

On 13 September I wrote to Kostyantyn Gryshchenko, the Minister of Foreign Affairs and Anna Herman, the Head of the Main Directorate of Humanitarian and Socio-Political issues of the President's Administration asking for their assistance to ensure transparency in the Gongadze murder trial. While welcoming the recent reopening of the court case, which I hope will yield results, I stressed that the Ukrainian and international journalism communities, as well as Gongadze's family, deserve complete transparency of this trial. On

On 30 September I received a response from Ms. Herman, in which she shared my concerns and supported my appeal for transparency.

Unfortunately, as I stated in my 6 October public statement, the trial that resumed on that day remained closed for the media and public.

Regarding the issue of media pluralism, on 21 September I sent a letter to the Minister of Foreign Affairs and on 22 September issued a public statement, asking for the government's urgent assistance in restoring pluralism on television in the Kharkiv region. ATN, a private television news company, has been off air since 14 September. On that day transmissions on Fora and ATVK channels that broadcast its programmes were also interrupted. Earlier ATN was deprived of access to 7 Channel which also used to broadcast its news. ATN was the only source of television news in the region independent of the Kharkiv city and regional authorities. Various administrative measures were taken to prevent ATN from securing its broadcasting channels. I called on the authorities to ensure that ATN is back on air and that the pluralism in Kharkiv is restored.

On 20 October I wrote a letter to the Minister of Foreign Affairs expressing concerns related to the lack of transparency and uniform criteria during the round of the digital broadcast license contest that was completed in August. The results of the competition lack credibility for the following reasons: According to the broadcasting law, existing broadcasters do not need to participate in any license contest but should only apply for a formal change in their analogue license to be able to continue broadcasting after the digital switchover; the National Council tendered broadcasting operators' licenses to communication networks that did not exist. The law requires networks to be created and approved by the frequency authority first; and decisions on the allocation of frequencies were not based on any formal set of criteria and no justification was provided. I asked the authorities to assist the process of the digital switchover and ensure that it results in more, not less, pluralism in broadcasting.

### **United Kingdom**

On 24 June I wrote to the authorities regarding the case of Niall Carson, a news photographer from Press Association news agency, who was shot in the leg while covering a disturbance in Belfast on 21 June. I asked the authorities to provide the results of the investigation into the matter as soon as it was completed.

On 27 June I received a reply from Lord McNally, Minister of State, regarding two letters. The first, which I sent on 20 April, addressed the issue of the rise of so-called "super-injunctions" – court orders prohibiting the disclosure of court proceedings – which may have a chilling effect on investigative journalism. The second letter, which I sent on 26 May, expressed support for the reform of UK defamation legislation and particularly the measures to address "libel tourism."

Lord McNally said that the Master of the Rolls, one of the most senior judges in England and Wales, formed a committee which examined the procedure for issuing super-injunctions. The committee's report, published on 20 May, emphasized that super-injunctions are now being granted for very short periods when secrecy is necessary to allow the order to be served. I was also informed that the Prime Minister asked for a Joint Committee of both Houses of Parliament to consider whether improvements could be made. The Joint Committee's conclusion is expected to be published in February 2012.

Regarding the draft Defamation Bill, I was informed that the issue of high libel costs will not be addressed in the pending legislation. However, Lord McNally indicated that language in another piece of legislation would reform plaintiffs' conditional fee agreements to the benefit of defendants, including media organizations.

(See Report to the Permanent Council of 23 July 2011)

On 17 August I wrote to Foreign Secretary William Hague to express my concern about the announcement that the government was considering measures to restrict access to social networks sites following civil disturbances in several cities in early August. I stressed that blocking access to websites is an extreme measure and should take into account internationally accepted standards regarding freedom of expression.

On 23 August I received a letter from the authorities regarding the case of news photographer Niall Carson. I was told Northern Ireland police had determined that police officers, and not Carson, were targets of rioters in Belfast.

On 5 September I received a reply from the Foreign Secretary Hague concerning government consideration of restrictions of social network sites. I was informed that the meeting held by the Home Secretary with representatives of Facebook, Twitter and Blackberry was not about the government seeking new powers to restrict social media networks but rather about how to co-operate during periods of social unrest. I welcome this information and the assurance that the UK government continues to be a strong supporter for freedom of expression including on the Internet.

On 19 September I issued a public statement expressing great concern about reports that the Metropolitan police would seek a court order under the 1989 Official Secrets Act requiring Guardian reporters to disclose confidential sources relied upon to investigate the News of the World phone-hacking scandal. I stressed that protection of confidential sources has been repeatedly declared a basic requirement for freedom of expression and stressed that, if authorized by the Attorney General, this effort could create a precedent with a chilling effect on investigative journalism and could impede media freedom in the United Kingdom. Recalling that the Guardian's investigation was of significant public interest, I called on the Government to ask the police to forego their attempt.

I was pleased to learn that on 20 September the police reversed their decision and dropped their attempt.

### **United States**

I took note with satisfaction that on 30 August, four years after the fact, two men were sentenced to life in prison without parole for the August 2007 murder of Oakland Post editor Chauncey Bailey. Yusuf Bey IV, the former head of the Oakland-based Your Black Muslim Bakery, was convicted of ordering the murder of Bailey, who was investigating Bey's organization. Also sentenced was Antoine Mackey, who apparently recruited a third man, Devaughndre Broussard, who previously had pleaded guilty to the crime and received a 25-year sentence as part of a plea bargain. Broussard, who confessed to shooting Bailey, testified that Mackey got him to do it at Bey's request.

On 11 November I issued a public statement expressing concern about the harassment of journalists covering the Occupy Wall Street protests. Since the demonstrations began in September at least eight reporters nationwide have been detained and arrested while reporting at the scene of demonstrations.

I will continue to monitor the treatment of journalists covering public events.

### **Uzbekistan**

On 30 June I received a note verbale from the authorities informing me that they had accepted my offer to review four media-related draft laws: on broadcasting, on access to information, on economic support of the press and on telecommunications.

On 8 November I visited Uzbekistan on the occasion of a round-table meeting on broadcasting regulation in Tashkent. I was pleased to be in Tashkent and support media legislation reform, especially in the broadcasting sector. While I welcomed the ongoing public debate, I cautioned in a public statement that there is a need to ensure that new

technologies result in more, and not less, media freedom. I stressed that the Internet in Uzbekistan has to be free and that a genuine diversity of views only then would be guaranteed. During the round-table event, I met with Timur Rakhmonov, the Deputy Head of UN and International Organizations Department of the Foreign Ministry, Firdavs Abdukhalikov, the Chairperson of National Association of Electronic Mass Media, Ruzamat Safaev, the Deputy Director General of Press and Information Agency, Hakim Mukhitdinov, the Director General of the Communications and Information Agency, and the Chairperson of the National Television and Radio Company, Alisher Khadjaev. I also had the opportunity to meet with civil society and media representatives I welcomed the readiness of the authorities for a dialogue and co-operation with my Office. In a meeting with Deputy Speaker of the Legislative Chamber of Oliy Majlis, Ulugbek Mukhammediev, I offered my Office's continued support to Uzbekistan in reviewing its media legislation. I welcomed the fact that the authorities provided my Office with the draft laws on television and radio and on access to information and expressed hope that these laws would take into account our experts' recommendations to bring the new legislation in line with the OSCE media freedom commitments and international standards.

I continue to follow the fate of imprisoned journalists Solijon Abdurahmonov, Dilmurod Saiid and Hairullo Khamidov, and I once again call upon the authorities to release these journalists from custody on humanitarian grounds.

(See Visits)

(See also Internet developments that concern several participating States)

#### **Internet developments that concern several participating States:**

I welcome the fact that the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States (CIS) in a model law on the principles of Internet regulation adopted on 16 May stated, that the rights and freedoms of citizens, including the right to use the Internet and to access information on the Internet should be assured.

On 28 September I issued a public statement voicing concern about Internet regulation policies proposed by several participating States and reminded them that if implemented they could threaten freedom of expression.

I referred in particular to an initiative by the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan, among others, to introduce an "international code of conduct for information security", a proposal they would like to see adopted as a United Nations resolution. Especially worrying is that the draft code is requesting States to curb 'the dissemination of information that incites terrorism, secessionism or extremism or that undermines other countries' political, economic and social stability, as well as their spiritual and cultural environment. As is already the case with the national laws in the countries that support this initiative, the draft code relies on subjective and vague notions of 'secessionism' and 'extremism.'

Although States do have a legitimate right to ensure their own stability and protect themselves from all forms of crime, OSCE commitments rest on the core idea that freedom and security are intimately linked. There can be no freedom without security and no security without freedom.

I also noted with concern that already in August the presidents of Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia and Tajikistan, citing security reasons, agreed to develop a common strategy to regulate and control the Internet, particularly social networks, on a regional level. In addition, at their meeting in Minsk on 14 September, the prosecutor-generals of several of these countries also called for government control over social networks.

Such initiatives endanger freedom of expression and risk erecting ‘mind walls’ - barriers to the flow of information and ideas. Free Internet, including social networks, blogs and online news media, leads to more transparency and political accountability worldwide – and this must be preserved.

I urged the respective governments to reconsider their Internet strategies, keeping in mind the borderless nature of the Internet, and to ensure that it remains an open and public forum for freedom of expression for their citizens, in line with OSCE commitments and international standards of media freedom.

I offered my Office’s assistance to all participating States in developing Internet regulation policies in line with OSCE commitments and international standards of media freedom.

## **Projects and activities since the last report**

### **Supplementary Human Dimension Meeting**

On 7-8 July my Office held a Supplementary Human Dimension Meeting in Vienna dedicated to the Promotion of Pluralism in New Media. The development of electronic and new forms of media and their possible implications on media freedom and pluralism were discussed. Topics included the switchover from analogue to digital terrestrial broadcasting and maintaining freedom of expression and the free flow of information on the Internet. Discussions were based on the Guidebook to the Digital Switchover, which was commissioned by my Office to offer practical help to participating States facing issues prompted by the switchover.

My Office also presented the findings of the first OSCE-wide study on content regulation on the Internet. The study includes an overview of legal provisions related to freedom of the media on the Internet and the free flow of information and media pluralism on the Internet in the OSCE region.

For the study on content regulation on the Internet see: <http://www.osce.org/fom/80723>

For the SHDM final report see: <http://www.osce.org/odih/83957>

## **Media Conferences**

### **First South East Europe Media Conference**

My Office, together with the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina and with the support of the OSCE Presence in Albania, OSCE Mission in Kosovo, OSCE Mission to Montenegro, OSCE Mission to Serbia, and the OSCE Mission to Skopje, organized the first South East Europe Media Conference on 13-14 October in Sarajevo.

Approximately 100 international and local experts and media members from South East Europe attended the conference to discuss the latest media developments and challenges in the region. The conference focused on the politicization and independence of the media and additional topics including public service broadcasting, legal challenges to media freedom, violence against and intimidation of journalists, and their employment conditions. I used the opportunity to call upon governments and businesses in South East Europe to refrain from politicizing the media and to urge journalists to improve their co-operation and raise professional standards. Participants agreed on a conference declaration that outlined major recommendations to governments and media to support and develop a free press. Speakers included Peter Sorensen, the Head of EU Delegation/EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina, Ingrid Deltenre, the Director General of the European Broadcasting Union, Veran Matic of B92 radio station, Denis Latin of HRT broadcaster and other well-known media representatives from the region.

For the conference declaration see: <http://www.osce.org/fom/83941>

The declaration was forwarded to the Foreign Ministers of the participating States attending for consideration when drafting legislation related to the subject areas.

For the detailed agenda see: <http://www.oscebih.org/Page.aspx?pageid=8&lang=EN>

### **South Caucasus Media Conference**

The 8th South Caucasus Media Conference took place in Tbilisi on 20-21 October. The two-day event brought together more than 70 journalists, government officials and NGO representatives to discuss issues related to pluralism and Internet governance as well as the state of the media freedom in the region. Invited speakers included Georgina Henry of the Guardian newspaper in Great Britain and Eve Salomon of the Internet Watch Foundation.

Conference participants adopted a declaration on pluralism and Internet governance, which was forwarded to the Foreign Ministers of the three States represented to ask for their consideration when looking at related issues. The declaration is available in English, Russian, Armenian, Azerbaijani, and Georgian languages at <http://www.osce.org/fom/84371>

## **Training**

### **Spokespersons and press officers training in Ashgabat**

On 21-23 September my Office, in co-operation with the OSCE Centre in Ashgabat, organized a training seminar for 20 spokespersons and press officers of Turkmenistan's ministries and state institutions. The course was designed to improve the participants' professional skills and help them effectively fulfill their role and assist media in covering activities of government institutions. This was the first training event of this kind to be organized by the OSCE in Turkmenistan. I look forward to similar activities to promote Turkmenistan's commitments on access to information.

On 22 October my Office and a Georgian NGO, the Resource Centre, co-organized a training session for police and journalists on how to ensure the safety of reporters covering public rallies.

On 1 November the OSCE Office in Yerevan, my Office and others held a training session for judges on international best practices while trying defamation cases.

### **Visits and participation in events**

On 24 June my Office participated in the 15th annual OSCE summer academy in Stadtschleining, Austria.

On 13 July my Office briefed staff members of the OSCE field operations and institutions about the Mandate and the activities of my Office at the Human Dimension Induction Course in Warsaw organized by the ODIHR.

On 5 July I spoke about the role of media in combating corruption at the OCEEA Roundtable "On the road to Marrakesh: role of civil society in fighting corruption" at the Hofburg in Vienna.

On 7-8 July my Office co-organized the annual OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on the topic of "Promotion of Pluralism in New Media" at the Hofburg in Vienna.

On 12-15 July my Office participated in the Human Dimension Induction course organized by ODIHR in Warsaw.

On 15 July I testified before the U.S. Helsinki Commission on "The Promises we keep online: Internet Freedom in the OSCE Region" at the U.S. Capitol in Washington, D.C.

On 29-30 August my Office attended a workshop organized by ODIHR in Warsaw on media monitoring in OSCE/ODIHR Election Monitoring Missions which focused, among other, on media digitalization and media monitoring in the Internet era.

On 9 September my Office, together with Reporters Without Borders Austria, Medienhaus Wien and Presseclub Concordia, organized the conference "9/11 and Europe – 10 years of security versus freedom of expression" in Vienna to examine the consequences of the 11 September 2001 attacks in the United States and the threat of worldwide terrorism on the global information society. Well-known international media experts, including the first OSCE Representative on Freedom of the Media, Freimut Duvé, spoke at the event. See more at: <http://www.osce.org/fom/82325>

On 10-11 September I gave the keynote address and participated in the conference "10 years after 9/11: Journalism in the shadow of terror laws" in Brussels.

On 12 September I spoke about the state of media freedom in Europe at a hearing held in the Swedish Parliament in Stockholm by the two sub-committees of the Committee on Culture, Science and Education of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

On 12 September Director Andrey Rikhter spoke in Astana at a conference on proposed changes in the Kazakh telecommunications law on the topic "The role of the government to promote freedom of access and distribution of information."

On 13 September I spoke at the UN Inter-Agency Meeting on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity in Paris on the topic "International Legal Instruments: Strengths and Weaknesses."

On 19-21 September I visited Ashgabat where I met several Turkmen officials, including Deputy Prime Minister and Foreign Minister Rashid Meredov; Deputy Prime Minister Maysa Yazmuhamedova; Mejlis Speaker Akja Nurberdyeva; as well as Vladimir Gubanov, Chair of the Parliamentary Committee of Science, Education and Culture. I also held talks with Yazdursun Gurbannazarova, Director of the Turkmen National Institute for Democracy and Human Rights. I met with journalists and representatives of the civil society. I delivered a lecture at the Institute for International Relations on OSCE media freedom commitments and the work of my Office.

On 23 September Principal Adviser Roland Bless spoke and participated in a conference on the reorganization of the public broadcaster Teleradio-Moldova in Chisinau.

On 26 September I spoke at the Opening Plenary Session of the annual Human Dimension Implementation Meeting and chaired the first working session on Fundamental freedoms, including free expression and free media in Warsaw.

On 29 September I addressed the 15th annual convention of the Russian Union of Journalists in Sochi with a speech on journalists' safety and impunity in the OSCE region. I also took part in a panel discussion along with Mikhail Fedotov, the chair of Russia's Presidential Council for the Advancement of Civil Society and Human Rights; Aleksei Simonov, the president of the Moscow-based Glasnost Defence Foundation; and Adam Michnik, the chief editor of the Polish newspaper Gazeta Wyborcza. On the sidelines of the convention I discussed possible areas of further co-operation with Fedotov.

On 29-30 September my Office took part in the 5th Warsaw Seminar on Human Rights, where it moderated a panel on "Freedom of Expression and Respect for Private Life." The event was organized by the Ministry of Foreign Affairs in Warsaw.

On 3 October I was the inaugural speaker of the "Global Internet Freedom and Human Rights Distinguished Speaker Series" at George Washington University Law School in Washington, D.C. The Distinguished Speaker Series highlights media leaders addressing a wide range of timely topics regarding global Internet free speech and human rights issues.

On 5 October I spoke at the Council of Europe in Strasbourg at an event organized by Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg. The event commemorated the fifth anniversary of the murder of Russian journalist Anna Politkovskaya. I presented an issue paper on protection of journalists from violence, assessing the threats and responses to attacks against journalists in the OSCE region.

On 6-7 October Director Andrey Rikhter participated in the European Platform of Regulatory Authorities meeting in Brussels and provided an overview on my Office's activities relating to broadcast regulatory affairs.

On 12-13 October I participated in the OSCE 2011 Mediterranean Partners Conference on “Democratic Transformation: Challenges and Opportunities in the Mediterranean region” in Budva, Montenegro.

On 21 October during the South Caucasus Media Conference in Tbilisi, I met with Giorgi Bokeria, the secretary of the National Security Council. The day before I held talks with Deputy Parliament Speaker Giorgi Tsereteli and Deputy Foreign Minister Tornike Gordadze, who both attended the conference.

On 26-27 October I visited Skopje to meet with governmental officials and media representatives.

(See Issues raised with the participating States)

On 28 October Director Andrey Rikhter presented a report on international standards of freedom of the media at the plenary meeting of a scholarly conference at the Pan-European University in Bratislava.

On 29 October Director Andrey Rikhter participated in a panel discussion on the legal and ethical considerations of leaked news at an ORF-sponsored conference of the international Commission on Media Policy in Vienna.

On 2-3 November Principal Adviser Roland Bless participated in the Fifth South East Europe Media Forum in Belgrade which focused on Media Pluralism and Media Business in South, East and Central Europe.

On 30 October-3 November I conducted an assessment visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia. I met with Prime Minister Nikola Gruevski, Foreign Minister Nikola Poposki, Vice-Prime Minister in charge of European Affairs Teuta Arifi, Communication and Transport Minister Mile Janakieski, as well as the President of the Broadcasting Council Zoran Stefanovski, the President of the Association of Journalists Naser Selmani, the President of the Journalists’ Trade Union Tamara Causidis, the Director of the Media Institute Biljana Petkovska, as well as other media professionals.

On 2 November my Office participated in the round-table event "Freedom of the Media in Montenegro - the Situation and Challenges", which was held by the OSCE Mission to Montenegro in Podgorica.

On 4-6 November I visited Dushanbe and held meetings with Foreign Minister Hamrokhon Zarifi, Interior Minister Abdurahim Kahorov, members of the Parliament Olim Salimzoda and Akramsho Felaliev, the Head of the Committee on Television and Radio under the Government of Tajikistan Asadullo Rahmonov, the Head of Tajik Communication Service Beg Zuhurov, media non-governmental organizations and journalists.

On 7 November my Office participated in a meeting of the Inter-agency Working Group on the media in Kyiv, organized by the President's Administration. The group focused on the situation regarding Kharkiv broadcaster ATN. The group also addressed the recent cases of violence against journalists and the interaction between law enforcement agencies and

journalists. My Office shared with the working group its earlier report and recommendations to the participating States on this subject.

On 8 November I opened a round table on broadcasting regulation in Tashkent. The event was supported by the Legislative Chamber Oliy Majlis of Republic of Uzbekistan, the National Association of Electronic Media and the OSCE Project Co-ordinator in Uzbekistan. During my visit in Tashkent I met with Deputy Speaker of the Legislative Chamber of Oliy Majlis Ulugbek Mukhammediev, the Deputy Head of UN and International Organizations Department of the Foreign Ministry Timur Rakhmonov, the Chairperson of National Association of Electronic Mass Media Firdavs Abdukhalikov, the Deputy Director General of Press and Information Agency Ruzamat Safaev, the Director General of the Communications and Information Agency of Uzbekistan Hakim Mukhitdinov, the Chairperson of the National Television and Radio Company, Alisher Khadjaev and civil society and media representatives.

On 8 November Principal Adviser Roland Bless spoke in Brussels on a panel discussing "The role of the press in a democratic society" at an event commemorating the 50th anniversary of the European Newspaper Publishers Association meeting which focused on the future of the press in Europe.

On 9 November Principal Adviser Roland Bless spoke in Brussels on a panel discussing "Media Freedom, the role of TV and new forms of communication in global politics" at the annual conference of the Association of Commercial Television in Europe.

On 14 November Principal Adviser Roland Bless addressed an international seminar on Transformation from State to Public Broadcasting in Sarajevo organized by the European Commission, the Regional Cooperation Council, the Association of Public Service Media in South East Europe and the European Broadcasting Union.

On 13-15 November I visited Ashgabat and opened a round-table discussion focusing on modernizing Turkmenistan's media legislation in the era of new communication and information technologies. On the occasion of the round table I held meetings with Deputy Prime Minister Maysa Yazmuhamedova; Chairperson of the Mejlis Akdja Nurberdiyeva, Vladimir Gubanov, the chair of the parliamentary committee of Science, Education and Culture, Chairperson of the State Committee on TV, Radio and Cinematography Shadurdy Alovov, First Deputy Foreign Minister Vepa Hadjiyev, and Yazdursun Gurbannazarova, the Director of the Turkmen National Institute for Democracy and Human Rights.

On 17 November I visited Sarajevo and addressed a meeting entitled "Living together: conference on combating hate speech in South-Eastern Europe" organized by the Council of Europe, the Press Council in Bosnia-Herzegovina and the Bosnia and Herzegovina Journalists Association.

On 17 November my Office briefed staff members of the OSCE field operations and institutions about the activities of my Office at the Human Dimension Induction Course in Warsaw organized by ODIHR.

On 22 November I attended the 21st annual Committee to Protect Journalists' 2011 International Press Freedom Awards (Honoring courage in defiance of censorship) an annual recognition of courageous journalism in New York City.

On 23 November Director Andrey Rikhter and Principal Adviser Roland Bless participated in a conference in Vienna on “Safety of Journalists: Toward a more effective international protection framework” organized by the Austrian Foreign Ministry.

On 23 November Director Andrey Rikhter participated in a webcast in Vienna hosted by the International Press Institute on impunity in crimes against journalists commemorating the International Day to End Impunity. The panel included experts from Columbia, Mexico and the Philippines.

## **Legal reviews**

### **Kazakhstan**

On 12 September Director Andrey Rikhter presented a legal review of a draft law on broadcasting to the participants of a round-table discussion, organized by the OSCE Centre in Astana, between the Government and media organizations.

In the analysis, Rikhter indicated that recommendations of international experts and civil society in Kazakhstan were not taken into account. In addition, he pointed to these main concerns:

Instead of a body independent from the Government and business interests, the statute foresees a government department to oversee broadcasters, select winners in must-carry competitions and access to free multiplexes of digital TV. The Commission on Development of Broadcasting is to be created by the government without criteria for its members, term of service, clear mandate and guarantees of its independence from the government.

It is not envisioned to reform state-run broadcasting (at least 11 nationwide state channels) into public broadcasting.

The draft statute allows for state control over dissemination of TV programmes on all platforms, including Internet, satellite and mobile telephones

The digital switchover will be operated by a national state monopoly Kazteleradio.

The bill requires foreign broadcasters that are disseminated in Kazakhstan to be registered by a government department.

The bill echoes restrictive Mass Media statute in keeping the ban for broadcasters (including private ones) to use foreign languages (Russian, Uyghur, Uzbek, etc.) for more than 50 percent of airtime. Kazakh subtitles are not counted.

### **Turkmenistan**

On 14-15 November Yelena Sherstoboyeva of Moscow State University (Russia) presented her legal analysis of the Law “On the Press and other Mass Media in Turkmen SSR” (1991) currently in force in Turkmenistan as well as the review of the “Basic Rules that Regulate Professional Activity of Correspondents (Journalists) of Foreign Media on the Territory of Turkmenistan” approved by the Ministry of Foreign Affairs of Turkmenistan in 1993. Her

presentations took place at the round-table discussion in Ashgabat focusing on modernizing Turkmenistan's media legislation in the era of new communication and information technologies. The event was organized together with the OSCE Centre in Ashgabat.

(See Visits)

In her review of the press law Sherstoboeva indicated the lack of implementing mechanisms for the main provisions of the statute, as well as flaws of the current system of registration, access to information rights. The review points to the excessive character of such penalties envisioned in the press law as forced closure of media outlets and criminal defamation. Its author provides recommendations to bring the law in line with the OSCE standards. The review of the rules on activity of foreign correspondents suggests that the Ministry of Foreign Affairs foresees in the rules the guarantees of accreditation for foreign correspondents, sets criteria for accreditation, and removes hurdles that exist for their free movement and access to information.

## **Planned activities for the next reporting period**

### **Training**

On 29-30 November my Office, jointly with the OSCE Mission to Moldova, will hold a two-day training seminar in Vadul-lui-Voda on establishing and managing professional and financially sustainable online media outlets. The event will gather journalists working for online media from both sides of the Nistru/Dniestr river.

In early 2012 my Office will organize a broadcast regulation master class for representatives of broadcast regulatory authorities from Central Asia and South Caucasus. The master class will provide with comprehensive knowledge of issues related to broadcast regulation, including content and licensing, as well convergence, spectrum management, intellectual property rights and digital switchover.

### **Publications**

My Office intends to issue several publications in the near future including a brochure "Safety of Journalists, Why It Matters," in English and Russian and, jointly with the Lithuanian Chairmanship, "The OSCE Safety of Journalists Guidebook." My Office also will produce a brochure on "Internet Governance" in English and Russian and "Freedom of Expression on the Internet: A study of the legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in the OSCE participating States" in English with the summary section of the study also provided in Russian.

In addition, the Office will update its publication setting forth OSCE commitments relating to freedom of expression, the free flow of information and freedom of the media from 1975 – 2011 in English and Russian.

## **Speaking engagements and visits**

On 24-25 November I will participate in the conference “Our Internet – Our Rights, Our Freedoms” in Vienna organized by the Federal Ministry for European and International Affairs of Austria.

On 30 November my Office will participate in an Eastern Partnership Civil Society Forum in Poznan, Poland, on Methods of Promoting Media Freedom in the Eastern Partnership Countries.

On 6-7 December I will attend the Ministerial Council meeting in Vilnius.

On 9 December I will participate in a conference in The Hague focusing on the responsibilities of governments in protecting human rights online organized by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

In mid-December I will visit Turkey to meet with the highest authorities to discuss the media freedom situation in the country and jointly assess the ways my Office can assist Turkey in reforming its legislation in order to enhance implementation of the OSCE media freedom commitments.

## **Media Conference**

On 29-30 November my Office will hold the 13th Central Asia Media Conference in Dushanbe focusing on media pluralism and Internet governance, as well as the state of the media freedom in the region. Invited speakers will include David Goldberg, associate research fellow at the University of Oxford, Erik Albrecht of the Deutsche Welle Akademie, and Dainius Radzevičius, Chairman of Lithuanian Journalists Union.

During the conference a side event on digitalization of broadcasting and its implications for media freedom will be facilitated by Director Andrey Rikhter. The participants will discuss the switch-over process in Europe and Central Asia, provide information on legislation, licensing, infrastructure, spectrum use and other issues related to digitalization, as well as benefits and pitfalls of digitalization for content pluralism.

## **Extra-budgetary donors**

I would like to express my sincere thanks and appreciation to the delegations that provided financial support to our annual media conferences, including France, Germany, the Netherlands, Norway, Switzerland and the United States.



## **Legal Reviews**

## **Analysis of the Hungarian Media Legislation**

**This analysis has been prepared by Dr. Katrin Nyman-Metcalf, Professor and Chair of Law and Technology, Tallinn University of Technology, expert of communication law and commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media.**

### **Introduction**

The following is an analysis of Act CIV of 2010 on the freedom of the press and the fundamental rules on media content and Act CLXXXV of 2010 on media services and mass media (in the following generally referred to jointly as the “media laws“ or with their respective Act numbers).

The analysis is made in light of commitments on media pluralism and the free flow of information that Hungary has accepted as a participating State of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and includes proposals on how to meet these commitments.

The primary aim of the analysis is to present a number of recommendations on how to ensure that the Hungarian legislation is in line with OSCE standards on media freedom and pluralism. Since June 2010, the OSCE Representative on Freedom of the Media has suggested on many occasions amendments during the drafting of the laws, and in September 2010 she has commissioned a detailed analysis of the media laws<sup>2</sup>. While some minor adjustments were made to the draft legislation following this analysis, a number of concerns remain. Many of the points made in the September 2010 analysis remain relevant.

The current analysis does not contain article-by-article comments or drafting suggestions, but highlights and explains the background to the recommendations made.

The legal reform in the media field in Hungary includes a number of laws, sometimes referred to as the media law package, including constitutional amendments, the mentioned laws and other laws and regulations. The various legal acts are closely related. The package has been under discussion since June of 2010, when the first of several legal amendments were introduced in parliament. The OSCE Representative on Freedom of the Media has earlier voiced criticism of the legislative process that the laws were not adequately discussed publicly and with interested parties before being brought for adoption to the Parliament and that the different legal acts are so closely related that they should be discussed together and not bit-by-bit.

Now that the media laws are undergoing modifications following the assessment of the European Commission, it remains a major concern that the new draft laws are also not being discussed with the civil society of Hungary, including all stakeholders.

### **OSCE commitments on media pluralism and the free flow of information**

The OSCE Representative on Freedom of the Media has expressed the view on several occasions that the new Hungarian media laws violate OSCE media freedom standards and

---

<sup>2</sup> Analysis and assessment of a package of Hungarian legislation and draft legislation on media and telecommunications prepared by Dr. Karol Jakubowica, <http://www.osce.org/fom/71218>

endanger editorial independence and media pluralism. In her comments following the adoption of the laws in November and December 2010, the Representative pointed out that the legislation was open to misuse in that it could be used to silence critical media and public debate in the country.

Certain provisions of the media laws have been the subject of a recent assessment by the Commission of the European Union (EU). The EU analysis focused on those issues that are within the competence of the European Union. The issues examined by the OSCE Representative on Freedom of the Media understandably focus on the OSCE commitments on media freedom, which on some issues overlap with the focus of the EU assessment, and on other issues the focus of the analysis differs.

Namely, OSCE participating States, among them Hungary, have repeatedly committed themselves to safeguard pluralistic media and the free flow of information, and have stressed throughout the years that media freedom is a basic condition for pluralistic and democratic societies. These commitments were repeatedly stressed at CSCE and OSCE summits and ministerial councils, such as the 1994 Budapest CSCE Summit, the 1997 establishment of the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, the 1999 Istanbul OSCE Summit, the 2001 Bucharest Ministerial Council or the 2003 Maastricht Ministerial Council<sup>3</sup>.

The below analysis will show that several provisions of the current laws fail to safeguard media pluralism and the free flow of information. The ongoing modification of the media laws of Hungary poses a unique opportunity for Hungary to examine the laws in light of these commitments, and create laws that protect these long standing OSCE values.

### **General comments**

The stated aim of the legislative changes in Hungary is to strengthen guarantees of freedom of expression. However, the laws adopted do not meet this aim. Diversity is an explicit aim of the law (Article 4 of Act CLXXXV) but many actual provisions appear to counteract this aim. The article (Article 72 Act CLXXXV) entitled diversity deals with ownership restrictions only, although this is just one aspect of diversity. Other rules that discourage media establishment or impose restrictions on media counteract diversity.

As a general comment, the laws are long and detailed, and the system is not clear for those who fall under the scope of these laws. A number of general rules on administrative proceedings are repeated in the law (Article 144 onwards in Act CLXXXV). If these are general rules, they are presumably to be found in general legislation to which a reference and indication of any exceptions would suffice.

The media laws include a comprehensive overhaul of the media governance system. Partly the background to this is to be found in a need to adapt legislation to technical developments. However, in these media laws the justified intent to adapt to technical developments is lost in an overly complex and restrictive legal package.

One of the main recent issues to deal with in any communications regulatory systems is Internet. The OSCE has stated that participating States should take action to ensure that internet remains open for freedom of opinion and expression and tasked the OSCE Representative on

---

<sup>3</sup> Freedom of expression, free flow of information, freedom of media – CSCE/OSCE mail provisions 1975-2007, <http://www.osce.org/fom/31232>

Freedom of the Media to play an active role in promoting both freedom of expression and access to the Internet and observe relevant developments in all the participating States<sup>4</sup>. In practice, due to its technical nature internet regulation is hard to implement even if in some instances the legal foundations may be there. Generally it is seen that the freedom of internet is of great value and compensates for some possible limits to its regulation. If any limitation is necessary, it should be done through self-regulating mechanisms, by the editors themselves, without interference from governments.

The September 2010 analysis points out weaknesses in terminology in the different laws. The terms used in the law are in many instances undefined. This may be a serious deficiency when such terms have an important role in the law like the expression "protection of public order", which may lead to a requirement for journalists to reveal their sources (Article 6 (3) Act CIV). Even if details of application and interpretation may be made also in other instruments such as guidelines issued by the regulator, key concepts must be clear enough for those concerned to be aware of what it is that is in violation of the law.

Protection of sources is an important principle of free journalism. The current article on this matter could be open to abuse with journalists required too easily to reveal sources. A strict interpretation by the court can set the proper limits, but the current unspecified reference not just to courts but also authorities is worrisome.

Programmatic statements on balance, on appropriate information and similar expectations about content quality can be made in for example a pre-ambule to the law or in policy documents. As legal requirements they are not suitable as it is unclear how they can be implemented, especially in such a manner as to be objective and respecting legal certainty.

### **Different types of media**

The Hungarian media laws regulate all types of media and media content, including broadcast, print and online media. Most countries with freedom of expression and free media have only minimal legislation regarding print and online media. Broadcast media requires more regulation due to its use of a limited natural resource, the frequency spectrum, as well as due to special issues like publicly funded public service broadcasting. To apply identical principles to all media is against OSCE standards on free media and does not serve any legitimate purpose. Freedom of media should be the basic principle and main rule, with any restrictions motivated by an objective need for such restrictions. This objective need is not present in the case of print and online media. The OSCE has adopted decisions stating that OSCE states should take action to ensure that the internet remains an open and public forum for freedom of opinion and expression<sup>5</sup>.

As pointed out in the September analysis, the lack of clear definitions in the law furthermore opens up a possibility that further future media services may be covered and restricted by these laws as the regulatory body, which already has large powers, can take decisions on interpretation that extend its reach even more.

---

<sup>4</sup> Freedom of expression, free flow of information, freedom of media – CSCE/OSCE main provisions 1975-2007, pages 34-35, <http://osce.org/fom/31232>

<sup>5</sup> Permanent Council Decision No. 633 Promoting tolerance and media freedom on the Internet (Annex to Decision No. 12/04)

The laws do not contain any direct provisions on digitalisation, although some rules may be applicable to the changed situation after the switch-over to digital broadcasting (like requirements to provide access, even if these are not clear). It is not necessary to have a separate law on digitalisation, but certain provisions are needed like for instance on access to transmission systems.

### **Balanced coverage**

The Hungarian media laws include an obligation for all media providers to provide adequate or proper news coverage (authentic, rapid and accurate information on public affairs at local, national and EU level, as well as on any event bearing relevance to the citizens of the Republic of Hungary and the members of the Hungarian nation, Article 13 - Article 10 after the EC-Hungary agreement - of Act CIV, and Article 12 (1) and (2) of Act CLXXXV). This is too far-reaching and does not make suitable concession to the fact that there are and should be many different kinds of media providers. The provisions are linked with a complaint system (Article 181 Act CLXXXV) and could thus easily have the effect that potential media sources cease to exist or never come into being for fear of not being able to meet the strict requirements.

The interpretation of balanced coverage is difficult and by necessity leaves room for different interpretations. Such subjective notions should not be linked to formal complaints procedures as a free and pluralistic media will by itself allow for different views to come forward without a process such as that suggested (in Article 181).

What is essential and what has been underlined many times by the OSCE is the right of the media to collect, report and disseminate information, news and opinions. Any restriction in the exercise of this right must be prescribed by law and in accordance with international standards. This is recognition of the fact that independent media is essential for a free and open society with an accountable system of government and of particular importance in safeguarding human rights and fundamental freedoms. This is a right of media, which authorities should not limit. It should not be made into an obligation, punishable by fines. What is essential is that information should be available to citizens and media and accessible for media to use as they see fit. The basic rule should be that all public information is accessible but with specific exceptions for state secrets, business secrets, personal information and some other categories – importantly, the exceptions and not the access being what needs to be motivated. The access requirement is reflected in Article 9 of Act CIV and Article 5 of Act CLXXXV but should also follow from general access to information legislation as well as duties for different authorities following from general and specific legislation for such authorities.

Following the recent assessment of the European Commission, the Hungarian authorities have reportedly<sup>6</sup> agreed to reformulate the provision somewhat so that the requirement for authentic, rapid and accurate information lies with the media system as a whole. Although this removes the obligation for individual media providers, whether the new suggested provisions will also have a limiting effect depends on how they will be applied by the relevant authorities (namely the Media Authority and the Media Council of Hungary). If applied as a basis for licensing and other regulatory decisions, it could play an illegitimate intrusion into freedom and pluralism of the media.

---

<sup>6</sup> This information is based on press reports.

As there is concern about the political independence of these very authorities, there remains a concern about this requirement, as there is inevitably a subjective element in what is accurate and interesting enough to require coverage.

In general, positive content obligations *ex ante* should be kept at a very minimum. It remains questionable why there is a need for such a requirement.

Laws should not regulate what kind of content should be available apart from in certain exceptional cases. A legal obligation on what content media outlets should have is not in line with free media and freedom of expression with exception of well-known international standards on public service broadcasters and some limited rules on what type of programming broadcasters should have in exchange for the use of a frequency.

It is the editorial decision of different media outlets to decide what content to carry. Especially as the Hungarian laws extend to the internet as well, the provisions as suggested lead to an excessive interference in the editorial freedom of media and of individuals using internet to disseminate information.

There can be certain programming requirements for broadcasters, such as the duty to have news coverage or children's programming, in order to obtain a frequency licence for a certain area or programme requirements for public service broadcasting; however, in general asking for a balanced coverage and other content prescriptions by all linear media leads to a serious limitation of media freedom and runs against OSCE principles.

This is especially so as it would be up to the discretion of the media council (that in itself runs the risk of being politically influenced, as noted by the OSCE Representative on several occasions) to determine when the requirement of balanced coverage is achieved. The September 2010 analysis discusses this point extensively.

The OSCE has in different contexts urged participating States to encourage radio and television organisations to report on different aspects of life in other participating States, to increase the number of telebridges between countries and in other ways make information widely available. Such requirements as well as statements on the importance of local information may be suitable as programmatic statements on what information should be available to audiences in Hungary rather than written as legally enforceable provision which in practice probably will not be enforceable anyhow.

### **Other content issues**

The media laws introduce a concept of linear media service providers of significant powers of influence (Article 38 Act CLXXXV). This appears similar to concepts used in competition law and also in utilities law, for example for telecommunications (significant market power). However, the use of significant power of influence is a vaguer concept than market power and the special nature of broadcasting means that such influence may be difficult to determine.

The legal case for making special programming requirements for such broadcasters is not at all as clear as the case for special requirements in competition law or utilities law for firms in a dominant position (competition law) or firms with significant market power (utilities law). This is not to say no requirements can even be made, as indeed one exception from the rule that positive content obligations are not made is that in exchange for the use of a frequency,

broadcasters have special obligations for categories of programmes (never for exact content though). It is questionable whether the best way to do it is by setting this out in details in the law, rather than letting the regulator establish such licensing criteria if needed.

Excessive provisions on hate speech may have the effect that they have a negative effect on freedom of expression.

OSCE has stated how, while fully respecting freedom of expression, the OSCE will strive to combat hate crime which can be fuelled by racist, xenophobic and anti-Semitic propaganda on the internet<sup>7</sup>. This shows that freedom of expression should not be limited in the fight against hate crimes, but any limitations should be firmly anchored in this freedom.

Interdiction of hate speech is an example of the kind of rules that normally exist for statements made with as well without the use of media. Such provisions are to be found in criminal legislation, as it is not the statements but the potential effect of the statements is what is important. It is quite common that there are special rules for broadcast media. The motivation for this is that such media is given the right to use a limited natural resource, the frequency spectrum, and in exchange for this has to follow certain rules, which may include some (limited) positive content obligations as well as negative ones. In addition to the objective frequency issue, the impact of broadcasting has also been mentioned as a reason for stricter rules. If there are such stricter rules these should not be extended to all media.

The main rule should be that general criminal law is sufficient and only if there is an objective reason, additional rules may apply. In any case, hate speech rules should not be too limiting for any form of media. They should not be used to limit the free debate including negative utterances and criticism, including personal criticism especially of people in the public eye (as shown by European Court of Human Rights case law). Hate speech is prohibited because of its potential to lead to actual negative effects like physical attacks. It is only for this reason that it should be limited. The restriction on discrimination through media (Article 17(2) of Act CIV) could be misused if interpreted too widely.

As in so many contexts, a properly independent and well respected regulatory body is the only guarantee against excessive interpretation of subjective restrictions on freedom of the media. Replacing prohibitions with a warning may be a good idea, but too restrictive use of warnings because someone may find the content offensive can also have a limiting effect (Article 14 of Act CLXXXV).

Guidelines and classifications of programmes for protection of minors is good, although the possibility to have the regulator pre-view programmes should be used with utmost care (Article 9 (9) Act CLXXXV) like any ex ante provisions on content. The responsibility remains with the content provider and the regulator assists through guidance.

## **Public Service Broadcasting**

Properly independent public service broadcasting is an important element of a diverse media landscape. The media law does provide for this (Article 82 of Act CLXXXV) but the actual provisions on the public service broadcaster do not guarantee the independence of the

---

<sup>7</sup> Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media (Decision No. 193 of the Permanent Council of 5 November 1997).

broadcaster. Some attempts are made to provide for a certain plurality but the complexity of the system means these provisions may be insufficient.

As for the regulatory system, also the governing structure of the public service broadcaster could endanger the political independence of public service broadcasting. The role of the regulatory authority also related to the public service broadcasting is one such provision, especially given the problems with possible political control of the authority, and its very wide area of competence (as also discussed below).

Proper and sustainable funding is very important for the independence of the public service broadcaster. Such funding is not provided by the media laws, with a complex system and lack of control for the broadcaster itself. Details about this and suggestions are found in the September 2010 analysis.

### **The Media Regulator**

Several bodies are created by the Media Law – like the National Media and Infocommunications Authority with a President, a Media Council headed by the same President (which is the new licensing body supervising both private and public broadcasting) and the Bureau. In addition a National Council for Communication and Information Technology, a Media Service Promotion and Asset Management Fund, an Institute of Media Sciences at the Media Council as well as a Commissioner for Media and Communications are created, and there is a separate Public Administration Frequency Management Authority. The Competition Authority has competence over certain matters, in cooperation with the specialised organs.

A matter of concern is that many of these regulatory organs are interrelated and the legislation thus gives very broad powers to the media authority. This is of concern as the organs are to regulate all media, while best international standards would not vest such organs with competence over print and online media. The wide competence of the bodies leads to an excessive concentration of power.

There is an additional concern linked to the media authority and media council, namely that their political independence is in question. As pointed out by the OSCE in many public statements, these bodies are led exclusively by members supported by the governing party. The laws should guarantee that regardless of whether there is a majority or minorit government, a strong majority for one party in parliament or not, political plurality is guaranteed in the appointment process of communication regulatory organs.

In the media laws, the President of the Authority is to be appointed by the Prime Minister, and the law envisages Parliament electing the same person as President of the Council (Art. 125 Act CLXXXV). Direct parliamentary nomination of members of the media licensing body, the public-service broadcasting board and the executives of individual public service outlets is foreseen by the media laws.

In the September 2010 review a number of concrete suggestions were made on changes to the proposed institutional structure. These also include the shortening of the overly long (nine years and renewable) terms of office. The aim of all such suggestions is to avoid political control over the organs, which must be able to act independently. The close link between all regulatory organs including the management organs of the public service broadcasters lead to potential concentrations of power. The actual structure of a regulator can look in many different

ways and it is up to each country what structure to choose, as long as the regulator is in line with basic requirements of autonomy. Even if the final decision on structure is up to the Hungarian authorities, the proposed system is in violation of best practices not least as it endangers independence.

The law foresees self-regulatory bodies to complement the authorities (Article 8 and Article 190 onwards of the Act CLXXXV). The problem here is that the proposed self-regulatory system is so regulated as well as supervised by the regulatory authority that it is not a real self-regulatory system in the sense of being created and led by the sector itself. The OSCE has stated that the essential role that free and independent media can play in democratic societies and the strong influence it can have in countering or exacerbating misperceptions and prejudices is recognised. For this reason the OSCE encourages the adoption of voluntary professional standards by journalists, media self-regulation and other appropriate mechanisms for ensuring increased professionalism, accuracy and adherence to ethical standards among journalists<sup>8</sup>. This role should be vested in a proper self-regulatory system that can act independently, without interference by the government or State authorities.

### **Registration requirements**

The obligation that requires all media – broadcast, print and online – to be registered with the media authority is excessive. Reportedly a certain change has been agreed with the European Commission, namely to allow for registration within a certain period (60 days) instead of before operations can start. Such a requirement is more like a notification, which in itself may be legitimate. If a notification requirement is properly understood and applied, it does not have to lead to undue restrictions of media freedom as long as it is possible to start operating immediately and as long as it really is just a simple notification, for purposes of information. A registration is something else as it gives authorities discretion to say no, it is a burden for the media outlet and especially if it applies to all kinds of (vaguely defined) media content, it can have a serious chilling effect. However, why any registration is needed at all still remains unclear. There may be general business registrations but a special registration for media (other than that which uses a limited natural resource like the frequency spectrum) appears to have no justification.

Any registration is a certain restriction on free expression as well as on the freedom to conduct economic activities. Article 5 of Act CIV states that conditions set for registration may not restrict the freedom of the press, but in reality the very fact of mandatory registration may have a restrictive effect on free speech. In rule of law societies with freedom of expression the main rule should be that no registration for media is needed unless required for some special reason which is objectively justified and necessary for the rule of law. Frequency allocation is one such reason but for media that does not use a limited natural resource, there are no objectively justified reasons for requiring registration. International practice also shows that registration is normally only required in societies where the media is not really free. Especially if the body that handles the registration is political or perceived to be, it may have a chilling effect on free expression and plurality. Here it is worth pointing out that even if the organ is in fact not biased, a perception of bias will anyway contribute to a chilling effect. Quite apart from this, it is against trends in international and European legislation to institute new registration requirements.

---

<sup>8</sup> Permanent Council Decision 13/06 on Combating Intolerance and Discrimination and Promoting Mutual Respect and Understanding.

Certain basic information regarding businesses including media needs to be readily available to the authorities as well as the public and business entities. Normally this is achieved through business registration rules. The media law provisions may indicate a misguided attempt to use registration for purposes of transparency, but the result of the registration provisions could be harmful for media freedoms as well as restrictive from the viewpoint of business freedom.

Registration requirements may exist for specific reasons in specific legislation, like trade mark legislation. This serves a specific need and no extra requirements should be made. It is poor legal drafting to add a requirement in a special law, referring to for example, as in this case, to trademark legislation when that exists in separate laws.

## **Diversity**

The media laws include provisions on diversity (like Article 4 and 72 of the Act CLXXXV) but few rules that actual safeguard this aim. As explored in the September 2010 analysis, a previous special provision in the Constitution requiring the adoption of legislation to preclude information monopolies has been changed and less specific language on diversity added.

The rules in the media laws (Articles 67-71 in Act CVXXXV) are extremely complicated and appear to offer various possibilities for the regulator to interpret what limiting rules to apply. This is not good from the viewpoint of legal certainty and transparency and it is questionable if it will be effective.

In fact, some ownership – but not content pluralism – rules are found under the heading diversity (Article 72 Act CLXXXV).

## **Conclusion and Recommendations**

Freedom of the media means media really should be as free as possible: free to decide its own content, structure, means of delivery and other matters. In order to bring the Hungarian media legislation in line with OSCE commitments on media freedom, here are the main recommendations:

- The legal requirements on balanced coverage and other content prescriptions should be deleted.
- Content shall be decided by the media outlets themselves and indirectly by the market, the audience. Editorial independence, including selecting types of content, should be safeguarded.
- The State shall not interfere with positive content obligation other than in some exceptional cases for broadcast media. This has been stressed by the OSCE Representative of the Media at many occasions.
- The OSCE has also recognised that the right of the media to collect, report and disseminate information, news and opinions is a cornerstone of free and pluralistic media. Any restriction in the exercise of this right must be prescribed by law and in accordance with international standards.

- For media as well as persons, to access information is a right – there should not be an obligation on the media how to use and report the information.
- The registration requirement for all media is excessive and should be deleted. Any restrictions on media in law in fact hinder pluralism and diversity.
- Support pluralism and diversity by making it easy to establish media outlets.
- All different forms of media should not be covered by the same rules.
- Vagueness of some notions in the law and the lack of impartiality of the governing body go very much hand in hand. The independence and trustworthiness of the regulatory bodies is extremely important.
- Real objectivity and plurality should be introduced through the means of appointment of organs governing the media sector. Even the perception of independence is essential for the trustworthiness.
- The regulatory body should be independent and competent, it should not have jurisdiction over internet and press which should be mainly self-regulated.
- The structure of the regulatory system needs to be clearer, with fewer bodies and clearer tasks.
- Self-regulation should not be overregulated in law.
- New technologies have meant convergence in different ways. More than ever a clear institutional structure as well as a suitable division of competences are needed.

These considerations lead to the conclusion that the Hungarian media laws should be changed in many respects so they can implement the commitments on media pluralism and the free flow of information that Hungary has accepted as a participating State of the OSCE.

## **Analysis of the draft law of the Republic of Italy**

**“On Standards on the subject of telephone, data transmission and environmental interceptions. Modification of the discipline on the subject of the judge and of the deeds of inquiry. Integration of the discipline on the administrative responsibility of legal entities.” (No. 1415-C)**

### **Recommendations and information about the analysis**

#### **Recommendations**

- Various human rights often conflict. Privacy rights must be carefully balanced against the right of individuals to be informed so as to not infringe unduly on freedom of expression.
- There should be no general restriction in law on publishing non-secret information of public interest obtained through electronic surveillance or that relates to court proceedings.
- Journalists should not face prison sentences for publishing information in the public interest.
- Journalists should not be required to join the National Order of Journalists to qualify for protections within the law.
- Journalists should be free to choose how to conduct investigations responsibly and in the manner they deem fit.
- The right of correction that applies to traditional media should not be generally extended to Internet sites as this may have a chilling effect on free expression.
- No one should be punished because of “possessing” secret information.

### **Explanatory notes**

1. There are three versions of the legislation: the Chamber of Deputies’ version which was approved on 11 June 2009, the Senate’s version of 10 June 2010, which modified the Chamber of Deputies’ version, and the version promulgated by the Commission on Transport, Post and Telecommunications which is referred to, at times, as the latest version. In totality and for ease of reference, the latest version is sometimes referred to as the Draft Law.

2. No definitions of terms are contained in the Draft Law. Terms that are unduly vague and thus subject to the discretion of prosecutors and courts are set off by quotation marks.

3. All references to statutory provisions of the law can be found in a document titled “Chamber of Deputies No. 1514-C,” which is attached and incorporated in this review by this reference.

4. This analysis has been carried out by Dr. Katrin Nyman-Metcalf, Professor and Chair of Law and Technology of the Tallinn University of Technology, together with the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media.

## **I. OSCE MEDIA FREEDOM COMMITMENTS**

### **1.1 International freedom of expression standards**

Freedom of Expression has a fundamental importance for the functioning of democracy, is an essential condition for the realization of other rights and therefore is an inalienable aspect of human dignity.

Italy is a member of the international community, the United Nations (UN), and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), and has thus taken upon itself obligations that apply equally to all states.

The Universal Declaration of Human Rights, which was adopted by the UN General Assembly in 1948 as the basic document on human rights, protects the right to freedom of expression in the following formulation of Article 19:

*“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”<sup>9</sup>*

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ratified by Italy, also guarantees the right to freedom of expression in Article 10:

*“Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.”<sup>10</sup>*

### **1.2 OSCE Commitments relevant to this analysis**

The right to freedom of expression is unbreakably linked with the right to freedom of the media. Freedom of the media is guaranteed by many OSCE documents, which Italy agreed to when it became a participating State of the OSCE.

The OSCE is the world’s largest regional security organization, including 56 participating States from Europe, Asia and North America. Arising from the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (1975), the organization has the task of conflict prevention and resolution. Protecting human rights, developing democratic institutions and monitoring elections are among the main means by which the organization ensures security and fulfils its basic tasks.

The Helsinki Final Act states: *“the participating States will act in conformity with the purposes and principles of the Universal Declaration of Human Rights.”<sup>11</sup>*

The Concluding Document of the Copenhagen Meeting of the CSCE on the Human Dimension<sup>12</sup> states:

---

<sup>9</sup> Resolution 217A (III) of the General Assembly of the United Nations, adopted on December 10, 1948. A/64, p. 39-42. <http://www.un.org/Overview/rights.html#a19>

<sup>10</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

<sup>11</sup> Part VII of the Final Act.

<sup>12</sup> Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, June 1990. See in particular points 9.1 and 10.1. [http://www.osce.org/documents/odhr/2006/06/19392\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2006/06/19392_en.pdf)

*“Everyone will have the right to freedom of expression including the right to communication. This right will include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. The exercise of this right may be subject only to such restrictions as are prescribed by law and are consistent with international standards. In particular, no limitation will be imposed on access to, and use of, means of reproducing documents of any kind, while respecting however, rights relating to intellectual property, including copyright.”*<sup>13</sup>

The Document of the Moscow meeting also states that the CSCE participating States:

*“will, in conformity with international standards regarding freedom of expression, take no measures aimed at barring journalists from the legitimate exercise of their profession other than those strictly required by the exigencies of the situation.”*<sup>14</sup>

The OSCE Charter for European Security (1999), states that:

*“We reaffirm the importance of independent media and the free flow of information as well as the public's access to information. We commit ourselves to take all necessary steps to ensure the basic conditions for free and independent media and unimpeded transborder and intra-State flow of information, which we consider to be an essential component of any democratic, free and open society.”*<sup>15</sup>

The Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, states:

*“Based on OSCE principles and commitments, the OSCE Representative on Freedom of the Media will observe relevant media developments in all participating States and will, on this basis, advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments regarding free expression and free media. In this respect he or she will assume an early-warning function. He or she will address serious problems caused by, inter alia, obstruction of media activities and unfavourable working conditions for journalists.”*<sup>16</sup>

### ***1.3 Acceptable Limitations on Freedom of Expression***

The right to freedom of expression is not absolute: in a few specific instances, it may be subject to restrictions. Due to the fundamental nature of this right, however, any restriction must be precise and clearly defined according to the principles of a state governed by rule of law. In addition, restrictions must serve legitimate purposes and be necessary to the well-being of a democratic society.

The limits to which the legal restrictions on freedom of expression are permissible are set forth in paragraph 2 of Article 10 of the European Convention on Human Rights:

*“The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are*

---

<sup>13</sup> *ibid.*

<sup>14</sup> Points 28.9 of the document of the Meeting of the CSCE Conference.

[http://www.osce.org/publications/rfm/2008/03/30426\\_1084\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2008/03/30426_1084_en.pdf).

<sup>15</sup> See point 26 of the Charter for European Security, adopted at the Istanbul Summit of the OSCE, 1999.

[http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf)

<sup>16</sup> Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, 1997, see Point 2.

<http://www.osce.org/pc/40131>

*prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.*"<sup>17</sup>

This regulation is interpreted as establishing a threefold criterion requiring that any restrictions be 1) prescribed by law, 2) serve a legitimate purpose, and 3) are necessary in a democratic society. This also implies that vague and unclearly formulated restrictions or restrictions that may be interpreted as enabling the State to exercise sweeping powers are incompatible with the right to freedom of expression.

## II. ANALYSIS OF THE DRAFT LAW

**“On Standards on the subject of telephone, data transmission and environmental interceptions. Modification of the discipline on the subject of the judge and of the deeds of inquiry. Integration of the discipline on the administrative responsibility of legal entities.”**

### **2.1 Background on the Draft law**

The Draft Law, which is comprised of amendments to the Code on Penal Procedure in most instances, and popularly called “the Wiretap Bill,” was originally proposed and approved by the Chamber of Deputies in 2009. The Senate modified it in 2010. Further modifications are proposed in the current draft, promulgated by various concerned commissioners. The approval or “Favourable Opinion” of the Draft Law by the Commission on Transport, Post and Telecommunications is explicitly conditioned on amending the Draft Law regarding the right of corrections on websites. The Commission only favours the right of corrections for websites of a periodical nature and subject to the registration requirement. At the time of drafting this analysis, the next steps regarding the Draft Law are not clear – there have been suggestions of further changes – and possibly reverting, in some instances, to earlier versions of the draft.

This analysis considers only provisions relating to the mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media. The Copenhagen<sup>18</sup> and the Moscow<sup>19</sup> meetings of the Conference of the Human Dimension of the CSCE, as well as the Paris<sup>20</sup> and Budapest<sup>21</sup> CSCE summits, reaffirmed the importance of freedom of expression. Participating states have recognized that independent media is essential to a free and open society and an accountable system of government. At the 1996 Lisbon Summit<sup>22</sup> it was clearly said that freedom of the press and media are among the basic prerequisites for truly democratic and civil societies. The reaffirmation of the importance of free media led to the decision to create the Institution of the OSCE Representative on Freedom of the Media, which was established in 1997. One of the key tasks of the Representative is to provide early warning regarding any obstruction of the work of journalists.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms  
<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

<sup>18</sup> June 1990

<sup>19</sup> October 1991

<sup>20</sup> November 1990

<sup>21</sup> 1994

<sup>22</sup> Lisbon

<sup>23</sup> Decision No. 193 of the Permanent Council, 5 November 1997 on the establishment of the OSCE Representative on Freedom of the Media.

The Representative does not comment on other human rights issues, such as the need for a fair and independent judiciary, except when such issues are woven into matters relating to freedom of expression and free media. The Representative recognizes, however, that all human rights and fundamental freedoms are linked and the protection of one should not lead to the infringement of another.

An analysis of the Draft Law highlights how different human rights may conflict. The right to privacy is a basic human right. Wiretapping is a serious infringement on the right to privacy. However, such forms of electronic surveillance are important tools in the effort to combat crime. It is accepted in nations governed by the rule of law that human rights can be restricted in the interest of preventing and combating crime, provided limitations are set out explicitly in law and proportional to the need to be addressed. It is essential that use by authorities of techniques that entail serious infringements of privacy are linked with guarantees against possible abuse.

### **Relevant provisions**

The Draft Law envisions changes in legislation that would affect journalists and media outlets on four fronts: 1) reporting on court-ordered electronic surveillance, 2) recording and photographing persons without their permission 3) reporting on court proceedings and 4) extending the duty of corrections to websites.

## **2.2 Restrictions on information obtained through electronic surveillance**

### **Summary**

- The latest version of the Draft Law allows for publishing, in summary form, information obtained through electronic surveillance before the end of preliminary court proceedings.
- Publishing information obtained through illegal electronic surveillance is prohibited.
- Information obtained through electronic surveillance that does not relate to a crime is covered by secrecy.
- Information obtained through illegal electronic surveillance that relates to a crime is secret until the end of preliminary court proceedings but is covered by secrecy if it does not relate to a crime.
- All information arising from electronic surveillance is prohibited if it has been ordered by a court to be destroyed.
- The penalty for publishing information obtained through electronic surveillance before the conclusion of preliminary court proceedings and in violation of the Draft Law is imprisonment from 6 months to 3 years.

### **General considerations about information obtained through electronic surveillance**

The Draft Law affects both the work of the judiciary and that of journalists, entailing changes to existing practices related to the use of information collected by electronic surveillance in preliminary legal proceedings. Some provisions can be seen as restrictive to the media, others as restrictive to the judiciary. This analysis does not deal with the question from the viewpoint of the judiciary. Although strict rules for surveillance are good from a protection of privacy viewpoint, the importance of such techniques for law enforcement must not be forgotten. Thus, a careful balance needs to be struck among the competing interests of law-enforcement authorities' legitimate use of crime-prevention tools, an individual's right to privacy and the right of media to report on matters of public interest. Reporting on public issues is the cornerstone of media freedom which, in turn, is essential for democratic government.

Electronic surveillance has been instrumental in conducting high-profile investigations of leading political and business figures in Italy. It is necessary to analyze the Draft Law in light of the heightened societal and political significance given to undercover investigations to root out criminals, including organized-crime figures.

Judges have warned that organized crime may be emboldened by the restrictions in the Draft Law.

It is agreed that legal safeguards are necessary to protect peoples' privacy rights when electronic surveillance is being considered. The Draft Law must allow for quick decisions regarding decisions to wiretap. But sufficient protections written into the law, along with competent and objective decision-makers, should provide adequate safeguards to the process, regardless of the speed of the procedures.

It is therefore positive that the Draft Law requires records be kept of surveillance ordered, because transparency helps prevent abuse of the process.

*(Among other provisions, see point 10(h) and point 11 on pages 18-19, amendments of Articles 267 and 268 Code of Penal Procedure.)*

The Chamber of Deputies' version prohibited publication in any form of wiretapped conversations. That provision has been deleted in the current version of the Draft Law, which is an improvement. Under the latest version of the Draft Law, journalists are allowed to publish the transcripts of wiretapped conversation in summary form.

Allowing publication of the fruits of electronic eavesdropping is important in contemporary Italian society because the press, in its watchdog role, has been instrumental in bringing to light scandal and corruption at all levels of government<sup>24</sup>.

*(Point 5 of the earlier drafts, page 7, amendment of Article 114 of the Code of Penal Procedure, deleted in the latest version of the draft.)*

**Detailed restrictions on publishing information obtained through electronic surveillance**  
Publishing information collected by illegal electronic surveillance is prohibited. This provision highlights how conflicting needs – of law enforcement, the media and individuals – are balanced against each other to reach a result that protects fundamental rights of privacy and free media as well as the societal need to combat crime.

*(Point 22, page 30, added Article 329b) to the Code of Penal Procedure)*

The Draft Law prohibits disclosure of information obtained through electronic surveillance about people unrelated to the investigation, but the Senate version has softened the Chamber of Deputies version by requiring that the information be **exclusively** about those people. While such a restriction still impedes media in doing its job, the most recent version is an improvement over the Chamber of Deputies version.

*(Point 11, page 22, amendment of Article 268 Code of Penal Procedure as well as point 12, page 22-23, added Article 268b) to the Code of Penal Procedure.)*

The Draft Law sets out that “in any event the publication, even in partial or in summary form” of documents obtained through electronic surveillance can not be published that have been ordered by a court to be destroyed or that relate to persons unrelated to the enquiries. Even if the substance of the provision appears to be reasonable, the formulation is less suitable. By the words “in any event” and by specifically excluding partial or summary form, it becomes an extensive ban. One could imagine situations in which responsible media, exactly through summary form or partial publication, could bring out matters of public interest in these cases. A better balance must be reached between what should be kept secret and what should be made public.

*(Point 6, page 8, amendment of Article 114 of the Code of Penal Procedure)*

The Draft Law sets out guidelines regarding the obligation to keep secret communications intercepted by electronic surveillance. The latest version of the Draft Law states that information obtained through authorized electronic surveillance that does not relate to a crime, and therefore irrelevant to the court proceedings, is considered secret. When the information is obtained through illegal electronic surveillance, the Draft Law states that the

---

<sup>24</sup> Compared to other democratic nations, Italian officials' use of electronic surveillance to discover and prosecute crimes is unparalleled. According to figures published by the International Press Institute, there are more than 100,000 authorized wiretaps in Italy each year (for a country with a population of 58 million.) In comparison, there were 1,700 wiretaps in the United States, which has a population of 285 million. In practice, Italian journalists rely upon leaked wiretaps as an essential source for their investigative reporting.

information is secret if it does not relate to a crime. If it does, the information is considered secret until the end of preliminary court proceedings.

*(Point 22 (1) and (2), Page 30, Article 329-b of the Penal Code.)*

An improvement in the latest version of the Draft Law is that the mentioning of images by means of photography as something equal to electronic surveillance has been deleted. This is a welcome development because equating photography with electronic surveillance could restrict the traditional work of media.

*(Point 9, pages 9-10, amendment of Article 266 of the Code of Penal Procedure)*

The penalty in the Draft Law for publishing information obtained through electronic surveillance in violation of Article 114 of the Code of Penal Procedure is severe: prison sentences can range from 6 months to 3 years.

*(Point 27(d) Page 36, Article 617 of the Penal Code.)*

**Recommendations:**

- There should be no general restriction on publishing non-secret information of public interest obtained through electronic surveillance.
- Journalists should not face prison sentences for publishing information that is of public interest.

### **2.3 Restrictions on the use of electronic surveillance by journalists**

#### **Summary**

- Under the latest version of the Draft Law, only journalists who are members of the National Order of Journalists and are providing “news commentaries” can wiretap or photograph without the consent of the target.

The Draft Law provides that anyone who carries out photography or records conversations in which he participates or to which he is present can be punished with imprisonment of up to three years if he makes use of these without the consent of the interested parties.

International standards clearly indicate that media need to be able to operate freely and journalists should not be penalized for their legitimate pursuit of their professional activities.<sup>25</sup> This would include using electronic devices to record conversations and take photographs. The provision could be problematic, as it leaves room for possible abuse or unclear interpretation. Although the exception for journalists is positive, it only refers to journalists who are members of the National Order of Journalists and only to “news commentaries.” In the modern media landscape, journalists should not be required to join what is, in essence, a guild, to obtain legal protection from the provisions of this section of the Draft Law. In addition, the provision fails to define what are “news commentaries” which could lead to arbitrary interpretation of the provision.

*(Point 27, page 35, added Article 616 b) to the Penal Code, as amended in the latest version of the Draft Law.)*

---

<sup>25</sup> Vienna Follow-up meeting of 1986.

**Recommendations:**

- Journalists should not be required to join the National Order of Journalists to qualify for protections within the law.
- Journalists should be free to choose how to conduct investigations responsibly and in the manner they deem fit.
- Journalists should not face prison sentences for using electronic devices to record conversations in their professional capacity.

## 2.4 Court reporting restrictions

### Summary

- It is prohibited to publish the name or image of a judge during criminal proceedings, except when the picture or name is an integral part of reporting a story (the Draft Law mentions “for purpose of freedom of the press”).
- The publication of information related to a court case, however obtained, was prohibited before the conclusions of preliminary proceedings in the Code on Penal Procedure. The Draft Law now allows publication of information in summary form.
- The law penalizes those who come to possess secret information unlawfully – without defining what constitutes an unlawful activity.

### General restrictions

Prohibiting the publication of the names and images of magistrates in criminal proceedings stems from the actions of organized-crime figures. There have been serious problems with intimidation of and violence against judges. Thus, it is legitimate to take measures to protect judges. But, exceptions can be made for “freedom of the press” issues, among other, thus trying to strike a balance between the protection of the legal process and free media.

*(Point 5 page 8, amendment of Article 114 of the Code of Penal Procedure)*

### Court reporting restriction about secret information

Freedoms of expression and access to information principles do not preclude keeping certain information secret. The participating States of the OSCE have recognized the importance of free and wide dissemination of information.<sup>26</sup> At the same time, secrecy in ongoing criminal investigations is not unusual and is part of a responsible attitude to access to information, helping to strike a balance between the need not to cause damage to individuals or hinder investigations and the need for the public to access information. However, there should be no reason to restrict media from reporting on information that is not secret.

According to the Code of Penal Procedure, even non-secret information may not be published until the end of preliminary proceedings. The latest version of the Draft Law amends the Penal Code by making it possible to publish non-secret information in summary form, which is an improvement on the existing law.

*(Point 4 page 7, amendment of Article 114 Code of Penal Procedure)*

---

<sup>26</sup> Helsinki Final Act 1975 (Section IV Chapter II) creating the CSCE, later to become the OSCE, and several subsequent documents of the OSCE.

The Draft Law punishes with prison sentences from 1 to 6 years anyone who reveals or in any way facilitates knowledge of secret information related to a court proceeding.

*(Point 27 (a), page 34, amendment to Article 379b) of the Penal Code, amended by the Senate.)*

The Draft Law makes illegal the act of unlawfully obtaining secret information about a “penal proceeding” and sets punishment at a term of 1 to 3 years in prison. What constitutes unlawfully obtaining information is not defined in the Draft Law. This penalization appears unduly harsh as possessing information does not cause harm.

*(Point 27, page 36, added Article 617g) to the Penal Code, amended by the Senate to make it even harsher for civil servants.)*

**Recommendations:**

- There should be no restrictions on publishing non-secret information related to court proceedings.
- The Draft Law should set forth a “public interest test” to ensure journalists do not face prison for disclosing information in good faith and in the public interest.
- No one should be punished because of “possessing” secret information.

## **2.5 The Internet and the obligation to publish corrections**

### **Summary:**

- The duty to publish corrections is extended to media on the Internet.
- The law shifts the responsibility to publish corrections from editorial to management personnel.

The Chamber of Deputies version of the Draft law extended the obligation of publishing corrections to all website publications within 48 hours of receiving notice from those offended by articles appearing on the site. The Chamber of Deputies version did not specify which websites could be affected, meaning such a provision could extend to all Internet content, which is not in accord with Internet freedom principles. As well, the provision would be difficult to apply since who would be responsible for making the correction is not clearly stated, as it is for other forms of media.

*(Point 28, page 38-39, amending Article 8 of the law of 8 February 1948 no. 47 as proposed by the Chamber of Deputies)*

The Senate version specifies the requirement of correction for websites and includes daily newspapers and periodicals distributed by “data transmission media”. Data transmission media is not defined in the Draft Law. So the Senate does not intend to exclude bloggers and other new forms of media on the Internet from the requirement of correction.

*(Point 29 (a), page 38-39, amending Article 8 of the law of 8 February 1948 no. 47 as amended by the Senate)*

The latest version of the Draft Law also extends the obligation to correct to “non-periodical press”. The term “non-periodical press” is not defined. Such publications are required to publish corrections in two national daily newspapers. This obligation appears to be far-reaching, financially prohibitive and an extension of a requirement that has no place in contemporary journalism. Although the duty to publish correction has an established place in

print media, its application to new media is unwarranted and has a chilling effect on free expression.

*(Point 29 (c), page 39, adding a new section to Article 8 of the law of 8 February 1948 no. 47)*

The Draft Law states that the managing director of media subject to the requirement of correction is the person responsible for making sure it is carried out. This provision changes an established principle of media management because, traditionally in Italy, such an obligation would be fulfilled by editorial staff.

*(Point 29, page 40, amendment to Article 8 of the law of 8 February 1948 no. 47, as amended by the Senate with respect to the Internet publications.)*

**Recommendation:**

- The requirement to publish corrections that applies to traditional media should not be generally extended to Internet sites. There should not be any undue extension of the right to correction for any media, as this may have a chilling effect on freedom of expression.



## **Legal analysis of the Draft Law of the Republic of Kazakhstan "On television and radio broadcasting"**

### **КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ»**

*Подготовлено д-ром филол. н. Андреем Рихтером (г. Москва) по заказу Бюро Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы средств массовой информации*

Проведя анализ представленного проекта Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» в контексте Конституции Республики Казахстан, действующего законодательства о СМИ Республики Казахстан, а также международных стандартов свободы выражения мнения, эксперт, подготовивший данный комментарий по заказу Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), пришёл к следующему заключению.

#### **КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ**

Право на свободное выражение своего мнения и право на свободу массовой информации гарантируются документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразила Республика Казахстан.

Международный пакт о гражданских и политических правах возлагает на государства – члены ООН обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от них требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически органы власти обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию.

Сам по себе планируемый переход в Казахстане на регулирование телерадиовещания специальным принятым парламентом законом можно только приветствовать. Это тем более важно в период перехода на цифровое вещания для предсказуемости и правовой определённости этого процесса.

Однако эксперт Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации ОБСЕ считает, что в случае принятия в настоящем виде Законопроект значительно ухудшит ситуацию со свободой электронных СМИ по нижеследующим основаниям.

В число принципов *государственного регулирования телерадиовещания* (ст. 4 Законопроекта) не вошли базовые положения, которые бы говорили о стремлении Республики Казахстан соответствовать в национальной политике положениям собственной Конституции и международным обязательствам в сфере регулирования СМИ. В перечне принципов отсутствует обеспечение права граждан на свободу слова и распространения информации. Не предусмотрено обеспечение политического плюрализма в сфере телерадиовещания. Не планируется преобразование государственного телерадиовещания в общественное. Не налагаются какие-либо обязательства (например, по объективности) на государственное телерадиовещание. Не предполагается независимости лицензирующего органа, критерии присуждения лицензии размыты, срок действия выдаваемой лицензии и условия её пролонгации не указаны, отчетность лицензирующего органа перед парламентом или населением не предусмотрена.

Авторы Законопроекта вводят расширительное толкование понятия «телерадиовещание», чем ставят под единый режим государственного контроля и лицензирования каждую из известных им форм распространения аудиовизуальных программ, включая IP-телевидение и Интернет-вещание, а также любую форму распространения иностранных телерадиопрограмм. Лицензированию теперь подлежит даже система коллективного приема теле-, радиоканалов в пределах одного здания.

Предлагаемая в Законопроекте система лицензирования подчинена правительственному департаменту и управляется им. Нет каких-либо гарантий или даже обещаний независимости лицензирующего органа. Роль создаваемой Правительством Комиссии по вопросам развития телерадиовещания является декоративной.

Законопроект предусматривает ряд мер по переходу на цифровое телерадиовещание в Казахстане. При этом упущены важнейшие элементы правового регулирования этого процесса, такие как: универсальный доступ населения, условия введения моратория на выдачу лицензий, стимулы операторам и вещателям для перехода «на цифру», недопущение монополизации услуг операторов связи, гарантии доступности разнообразного содержания, в т.ч. существующих бесплатных эфирных телерадиоканалов, учёт интересов социально ущемленных групп населения.

Законопроектом создаются правовые условия для находящейся под контролем государства монополии по распространению общенациональных эфирных телерадиоканалов без достаточных ограничительных мер по недопущению злоупотребления Национальным оператором телерадиовещания своим положением. Не предусматривается «расщепление» монополиста на группу частных компаний, работающих в конкурентной среде при условии обязательности взаимного присоединения. Не предусматривается порядок сотрудничества государственного Национального оператора и частных операторов телерадиовещания.

Правила формирования теле-, радиоканалов свободного доступа следуют сомнительным целям. Такое формирование производится органами исполнительной власти, без ясных критериев. Список пересматривается ежегодно, что налагает дополнительное экономическое и политическое бремя на вещателей.

Законопроект запрещает операторам телерадиовещания на любой платформе (включая IP-телевидение и Интернет) бесплатно распространять иностранные теле-, радиоканалы

(если только они не будут включены в число обязательных). Квотой в 50 процентов каналов ограничивается также право операторов включать иностранные каналы в платные пакеты.

Законопроект требует от иностранных теле-, радиокomпаний, программы которых будут распространяться на территории Республики Казахстан, кроме постановки их на учёт ещё и регистрировать специально создаваемые для этих целей филиалы или представительства. Это – неоправданное обременение иностранных телерадиокomпаний, которые пусть и не возражают против их ретрансляции в Казахстане, но не готовы нести для этого финансовые и иные расходы. В результате этих и других мер ограничивается свобода граждан Казахстана на получения информации из источников, готовых им её предоставить.

Законопроект вторит действующему закону Республики Казахстан «О средствах массовой информации» в ограничении использования вещателями, в том числе частными, других языков помимо государственного. Это правило действует также на всех платформах распространения программ.

Ниже приводится краткое изложение основных рекомендаций в отношении анализируемого акта с целью привести его в соответствие с международными обязательствами государства:

- *В ряду принципов государственного регулирования указать на необходимость обеспечения права граждан на свободу слова и выражения мнения, распространения информации и политического плюрализма в сфере телерадиовещания. Предусмотреть правовые механизмы реализации этих прав.*
- *Предусмотреть правовые механизмы реализации провозглашённых в Законопроекте прав граждан на свободное получение информации, создания условий для обеспечения их культурных, образовательных, духовных и иных потребностей, а также защиты прав и законных интересов потребителей услуг телерадиовещания и телерадиовещателей.*
- *Указать на конкретные способы обеспечения провозглашённой в Законопроекте свободы добросовестной конкуренции.*
- *Предусмотреть преобразование государственного телерадиовещания в общественное. В переходный период предусмотреть в Законопроекте позитивные обязательства государственного телерадиовещателя по служению общественным интересам.*
- *Уточнить сферу действия Законопроекта через уточнение понятия «телерадиовещание».*
- *Предусмотреть ясные правовые гарантии независимости органа, определяющего победителя в конкурсах на использование радиочастотного спектра для целей телерадиовещания и на вхождение в перечень теле-, радиоканалов свободного доступа, от институтов государственной власти и его подотчетность гражданскому обществу.*
- *Установить ясные критерии определения победителя в конкурсах на использование радиочастотного спектра для целей телерадиовещания и на вхождение в перечень теле-, радиоканалов свободного доступа. Установить в Законопроекте срок, на который выдаётся лицензия, а также условия пролонгации лицензии.*

- *Предусмотреть формы правовой защиты органа, определяющего победителя в этих конкурсах, от возможного конфликта интересов лицензирования и интересов бизнеса и политики.*
- *Предусмотреть обязательность решений органа, определяющего победителя в конкурсах, для исполнительной власти.*
- *Упростить процедуры лицензирования деятельности по формированию теле-, радиоканала до уровня процедуры постановки на учёт (регистрации) средства массовой информации.*
- *Предусмотреть различный режим регулирования для различных платформ распространения аудиовизуальных программ. Отменить или упростить процедуры лицензирования деятельности по распространению теле-, радиоканала посредством спутниковых, кабельных, IP и Интернет-систем до уровня процедуры регистрации хозяйственной деятельности по предоставлению услуг населению. Отменить лицензирование систем коллективного приема в пределах одного здания.*
- *Пересмотреть нормы Законопроекта в отношении мер цифровизации с целью учёта в регулировании: мер по предоставлению универсального доступа к новой услуге и по недопущению монополизации рынка телерадиослужб, сужения плюрализма средств массовой информации за счёт лишения лицензии эфирных аналоговых вещателей.*
- *Определить правовые меры по использованию возможностей, предоставляемых цифровым вещанием, в интересах социально уязвимых групп граждан.*
- *Предусмотреть гарантии государственной поддержки национальным региональным и местным вещателям при переходе на цифровое эфирное вещание.*
- *Предусмотреть в Законопроекте нормы по недопущению негативных последствий монополизма Национального оператора телерадиовещания, правила взаимовыгодного сотрудничества с частными операторами телерадиовещания, присоединения с целью свободного потока информации.*
- *Разделить в Законопроекте понятия каналов свободного доступа и каналов, обязательных для распространения.*
- *Предусмотреть в Законопроекте нормы по прозрачному и открытому для общественного контроля формированию пакетов цифровых обязательных теле-, радиоканалов и каналов свободного доступа, установить критерии соответствующего конкурса, разумный срок распространения каналов в пакете.*
- *Устранить неоправданные ограничения на получение информации из иностранных источников – средств массовой информации.*
- *Дифференцировать ограничения доли иностранной собственности в зависимости от технической платформы распространения каналов.*
- *Ограничение использования других языков, кроме государственного, следует отменить.*
- *Ограничение на ретрансляцию зарубежных программ и каналов следует пересмотреть и вместо этого предусмотреть обязательства по предоставлению государственного заказа.*

## ВВЕДЕНИЕ

По заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации данный комментарий был подготовлен Андреем Рихтером. Доктор филологических наук А. Г. Рихтер является директором Института проблем информационного права (г. Москва) и заведующим кафедрой истории и правового регулирования отечественных СМИ, профессором факультета журналистики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Он – член Международной комиссии юристов (ICJ, Женева).

Настоящее заключение содержит анализ представленного проекта Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» в контексте Конституции Республики Казахстан, Закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации», иного действующего законодательства о СМИ Республики Казахстан, а также международных норм свободы выражения мнений и стандартов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Исследовались тексты казахстанских законов и законопроектов на русском языке.

В случае принятия Законопроекта Казахстан станет вторым государством Центральной Азии (после Кыргызстана), которое будет регулировать парламентским законом сферу телерадиовещания. Само по себе это позитивное изменение законодательства. Приняв закон о телерадиовещании, Республика Казахстан подаст пример соседним государствам – участникам ОБСЕ. Ещё и по этой причине следует позаботиться, чтобы такой пример соответствовал международным стандартам ОБСЕ в области свободы выражения мнения и свободы СМИ.

Разработка законопроектов, совершенствующих законодательство в области средств массовой информации, становится особо актуальной в свете имплементации в Казахстане Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного в 2006 году.

Раздел 1 настоящего Комментария посвящен международным обязательствам Казахстана в области прав человека, и в нем излагаются международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ, стороной которых является Казахстан, в решениях международных судов и трибуналов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов, например Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободное выражение мнения и Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, а также сопоставимого конституционного права по вопросам свободы выражения мнения. Автор также учитывает проведенный им в 2008 году анализ проекта Закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации»<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> См. текст Заключения по проекту на русском языке: <http://www.osce.org/ru/fom/30877>

В разделе 2 содержится анализ проекта Закона «О телерадиовещании» с учётом указанных стандартов, а также действующего законодательства Республики Казахстан о СМИ и о лицензировании, подробно рассматриваются упущения в предложенном законопроектом правовом регулировании телерадиовещания, высказываются рекомендации по их исправлению.

## **1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИЯ**

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – крупнейшая региональная организация по безопасности, в состав которой входят 56 государств Европы, Азии и Северной Америки. Основываясь на Заключительном акте Сопредседательства по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), организация ставит перед собой задачи вскрытия возможности возникновения конфликтов, их предотвращения, урегулирования и ликвидации последствий. К основным средствам обеспечения безопасности и решения основных задач организации относятся защита прав человека; развитие демократических институтов; мониторинг выборов. Таким образом, в 1975 году международное сообщество прямо связало безопасность между государствами с отношением власти к своим гражданам внутри самих государств. Другими словами, для достижения мира, стабильности и сотрудничества всем необходима не только военная безопасность, но и сильное гражданское общество. Впоследствии и ООН признала взаимосвязь между международным миром и безопасностью и осуществлением прав человека и основных свобод, заметив при этом, что отсутствие международного мира и безопасности не является оправданием несоблюдения прав и свобод.<sup>28</sup>

Создание правового гражданского общества стало одним из общепризнанных необходимых условий продвижения любого современного государства на пути крупных социально-экономических реформ, одной из целей его модернизации. Эта идея вошла в законодательство и общественное сознание цивилизованных стран и народов. Высшим мерилем степени цивилизованности общества стало положение с правами человека в той или иной стране. Свобода выражения мнений и убеждений, свобода массовой информации составляют основы развития современного общества и демократического государства. Степень этой свободы, в свою очередь, в немалой мере зависит от того, насколько законы данного государства соответствуют общепринятым международным нормам, интересам гражданского общества в целом и отдельного индивидуума в частности. Кроме декларирования свободы выражения мнения, международные договоры предусматривают возможность установления в национальном праве тех или иных ограничений этой свободы.

Всё вместе создаёт международное понимание фундамента свободы выражения мнения и пределов её ограничений. Обоснование необходимости надгосударственного признания такого фундамента состоит, во-первых, в том, что международные объединения государств строятся на основе определённых принципов и правил, которые они разделяют. Базовым для многих является принцип соблюдения прав

---

<sup>28</sup> Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/53/144 от 10 декабря 1998 г. См. <http://www.un.org/russian/document/declarat/defender.htm>

человека, а одной из важнейших его составляющих – свобода выражения мнения и свобода информации. Во-вторых, межгосударственный характер соглашений подразумевает определённый уровень сотрудничества его участников. Сотрудничество же и доверие в этой сфере невозможны без реализации права получать и распространять идеи и информацию *независимо от государственных границ*, что предполагает отсутствие специального контроля органов власти над потоком информации как внутри страны, так и за её пределы.

К источникам международного права относятся и международный обычай, то есть всеобщая практика государств, признанная ими как правовая норма. Это объясняется тем, что многие государства, не являясь участниками тех или иных соглашений по правам человека, используют положения этих актов в своей правоприменительной практике. Большое сходство в трактовках сути и содержания фундаментальных прав и свобод человека, закреплённых во всемирных и региональных международных соглашениях, придает им статус общепризнанных стандартов международного права. Существует ряд основных прав и свобод, не подлежащих ограничениям со стороны государств ни при каких обстоятельствах. Это, например, недопустимость пыток, недопустимость дискриминации и рабства, право на судебную защиту. Они имеют статус императивных норм общего международного права, обязательных для всех государств, независимо от признания ими тех или иных соглашений на этот счёт.

Рассмотрим содержание норм в отношении свободы выражения мнения и свободы информации, установленных в документах основных международных организаций.

### ***1.1. Значение свободы выражения мнения***

В основе деятельности ООН лежит **Всеобщая декларация прав человека** (ВДПЧ), провозглашённая Организацией Объединённых Наций в 1948 году. Этот документ является резолюцией, т.е., согласно Уставу ООН, имеет рекомендательный, а не обязательный характер. В статье 19 декларации излагается суть свободы мысли и слова. В ней говорится: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию любыми средствами, независимо от государственных границ». Это право, как и другие зафиксированные в ней свободы, не абсолютно. В части 2 статьи 29 декларации говорится о возможности ограничивать права и свободы человека, если это предусмотрено в законе «исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». Хотя это положение не применяется в государствах ООН непосредственно, однако оно является важнейшим политическим воззванием ко всему миру. Многие также считают, что оно входит в состав правовых норм, которые именуются «международным обычаем», применимым ко всем государствам.

**Международный пакт о гражданских и политических правах** (МПГПП)<sup>29</sup> в статье 19 гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ:

<sup>29</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
  - a) для уважения прав и репутации других лиц;
  - b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Кроме того, статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах недвусмысленно требует от государств-участников запретить своими законами любую форму пропаганды войны, а также разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти, если оно представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию против людей.

МПГПП – договор, имеющий обязательную юридическую силу для Республики Казахстан в силу ратификации его в январе 2006 года. В соответствии с Пактом от Казахстана требуется «принятие таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте»<sup>30</sup>. Это означает, что Казахстан должен не только воздерживаться от посягательства на права, но также принять позитивные меры по обеспечению уважения этих прав, в том числе свободы выражения мнения.

Напомним, что согласно статье 4 части 3 **Конституции Казахстана** положения международного договора, ратифицированного Республикой Казахстан, «имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». Конституция Казахстана в статье 20 защищает право на свободу слова и запрещает цензуру. В ней также сказано, что «каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом».

Конституция Республики Казахстан (ст. 20 и 39) гарантирует гражданам свободу слова, творчества, получения и распространения информации, а также определяет перечень оснований, при наличии которых эти свободы могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях: 1) защиты конституционного строя, 2) охраны общественного порядка, 3) прав и свобод человека, 4) здоровья и нравственности населения. Применительно к свободе слова, информации и творчества этот перечень уточнен в части 3 статьи 20 Конституции РК: «не допускается пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культя жестокости и насилия». Из норм Конституции РК

---

<sup>30</sup> Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm>

следует понимать, что, во-первых, телерадиовещание относится к способам реализации права граждан на свободу слова, творчества, получения и распространения массовой информации, и, во-вторых, ограничения этого права допустимы законами лишь по указанным выше основаниям и не допустимы ни по каким другим.

Учитывая, что масс-медиа являются важнейшей формой осуществления права на свободу выражения мнения и свободу информации, любые законы и нормативные акты о СМИ, которые сказываются либо на способности СМИ осуществлять свое право на свободу выражения мнения, либо на не менее важном праве населения получать массовую информацию, должны соответствовать этим условиям.

Из этого не следует, что свобода СМИ ничем не ограничена, но следует, что непропорциональное вмешательство в деятельность СМИ либо расплывчатые требования не могут считаться законными. Из этого также следует вывод о том, что регулирование масс-медиа должно осуществляться органами, которые не зависят от государственной политической машины, но служат общественным интересам.

Для контроля за надлежащим соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах действует **Комитет ООН по правам человека**, заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Свободные СМИ, подчеркивал этот орган, играют существенную роль в политическом процессе:

Свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение<sup>31</sup>.

Значение свободы выражения мнений и роль СМИ в её практической реализации неоднократно подчёркивали и региональные международные организации, в том числе Совет Европы, Европейский Союз, Организация американских государств (ОАГ), Африканский Союз и др.

Статья 10 **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** (ЕКПЧ) – основного акта Совета Европы – гарантирует защиту права на свободу выражения мнения в формулировке, весьма близкой статье 19 Всеобщей Декларации прав человека ООН (ВДПЧ): «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ».

Однако она добавляет к положению ВДПЧ два важных элемента. Во-первых, статья 10 ЕКПЧ прямо заявляет, что право на свободу выражения мнения не запрещает государствам создавать механизмы лицензирования в вещательном секторе: «настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий».

---

<sup>31</sup> Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

Во-вторых, статья 10 включает во второй своей части детальную оговорку об ограничениях права на свободу выражения мнения. Согласно этой ограничительной оговорке, которая тоже имеет отношение к регулированию масс-медиа, осуществление свободы выражения мнения, «налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

**Европейский суд по правам человека** указывал, что «[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека»<sup>32</sup>. Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений этого и иных прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве»<sup>33</sup>. Он, в частности, отмечал:

Свобода печати даёт общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества<sup>34</sup>.

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2)]... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию «сторожевого поста общественных интересов»<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>

<sup>33</sup> Дело "Торгерсон против Исландии" (Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/25.htm>.

<sup>34</sup> Дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/11.htm>

<sup>35</sup> См. дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65). Тексты постановлений по этим делам на русск.

В свою очередь, **Межамериканский суд по правам человека** констатировал<sup>36</sup>:

Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения. СМИ в целом заслуживают особой защиты отчасти благодаря их роли в предании гласности информации и идей о вопросах, затрагивающих общественные интересы. Если на [прессе] лежит задача распространения такой информации и идей, то общественность, в свою очередь, имеет право их получать.

Статья 11 **Хартии Европейского Союза об основных правах** (2000) – юридически обязательного с 1 декабря 2009 года документа для всех стран этой организации – называется «Свобода выражения своего мнения и свобода информации» и состоит из двух частей. В первой сказано, что «каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ». Здесь буквально воспроизводятся первые два предложения статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (см. выше). Вторая часть статьи 11 более лаконична: «Соблюдаются свобода и плюрализм средств массовой информации». Кроме собственно свободы должен гарантироваться и плюрализм, то есть многообразие, прежде всего – политическое, массовой информации.

Таким образом, важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех. Европейский суд по правам человека в своё время отмечал, что распространение информации и идей, затрагивающих общие интересы «может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма»<sup>37</sup>.

Смысл требования плюрализма СМИ, в том числе телерадиовещания, раскрывается в целом ряде документов иных международных организаций. В частности, комментируя в 2009 году в одной из своих резолюций («Свобода мнений и их свободное выражение», №12/16) положения статьи 19 (3) МПГПП, **Совет по правам человека ООН**<sup>38</sup> призвал все государства – члены этой организации «содействовать плюралистическому подходу к информации и выражению разных мнений посредством поощрения разнообразия собственности на средства информации и источники информации, включая средства массовой информации, в том числе через транспарентные системы лицензирования и эффективные нормы, регулирующие чрезмерную концентрацию собственности на средства информации в частном секторе».

---

яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу:

<http://www.medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

<sup>36</sup> Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34).

<sup>37</sup> Дело "Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии" (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу:

<http://www.medialaw.ru/article10/6/2/14.htm>

<sup>38</sup> Совет по правам человека – политический орган для рассмотрения ключевых проблем в этой сфере.

Совет состоит из 47 членов, которые избираются по региональным квотам сроком на три года Генеральной Ассамблеей ООН; он проводит свои сессии в Женеве три раза в год. Совет по правам человека ведёт мониторинг соблюдения этих прав государствами – членами ООН, в том числе прав, предусмотренных статьёй 19 МПГПП.

Рассмотрим положения **Декларации принципов свободы выражения мнения** как образец современных представлений о гарантиях свободы массовой информации в регионе, не обязательно относящемся к зоне «западных представлений» о правах человека. Декларация была принята на заседании Африканской комиссии по правам человека и народов в 2002 году. Эта комиссия – гарант соблюдения главного акта Африканского Союза, Африканской хартии прав человека и народов. В соответствии с этой Декларацией к 15 африканским принципам свободы выражения мнения относятся, в частности, следующие:

- I. Свобода выражения мнения включает право на поиск, получение и распространение информации и идей в любой форме коммуникации представляет собой основное и неотчуждаемое право человека, неотъемлемый компонент демократии.
- II. Любое ограничение свободы выражения мнения должно быть предусмотрено в праве и быть необходимым в демократическом обществе.
- III. Свобода выражения мнения налагает на органы власти позитивные обязательства по развитию, в частности, широкого спектра информации и идей, плюралистичного доступа к СМИ, развитие СМИ на языках африканских народов.
- IV. Каждый имеет право на доступ к информации в ведении органов власти, а также к информации, хранимой частными лицами – если это необходимо для защиты любых их прав. Отказ в предоставлении информации можно оспорить в независимом органе или в суде. Даже в отсутствие запроса, органы власти публикуют важную информацию, представляющую общественный интерес. Не наказуемо в принципе раскрытие информации в интересах разоблачения нарушений, предотвращения угрозы здоровью, безопасности или окружающей среде, за исключением случаев, когда наказание служит законным целям и необходимо в демократическом обществе.
- V. Государственная монополия на телерадиовещание несовместима со свободой выражения мнения. Государства содействуют развитию разнообразного независимого сектора вещания. Его правовая база основана на независимости регулятора, гласности и справедливости лицензирования, направленного на развитие плюрализма мнений, и развитии общинного вещания для бедных и сельских районов.
- VI. Государственные и контролируемые органами власти телерадиовещатели должны быть трансформированы в общественные, подотчётные населению посредством скорее парламентского, чем правительственного контроля. Деятельность общественных вещателей должна подчиняться следующим принципам: они подчиняются правлению, защищённому от политического, экономического или иного вмешательства; гарантируется редакционная независимость; система финансирования защищена от волюнтаристских изменений размера бюджета; осуществляется максимально возможный охват сигналом территории страны; программная политика ясно определена и включает в себя гарантированное получение населением объективной политически сбалансированной информации, особенно в период выборов.
- VII. Любой государственный или общественный орган по контролю за сферой вещания и телекоммуникаций должен быть защищён в своей деятельности от политического, экономического или иного вмешательства. Процедура назначения его членов должна быть открытой и гласной, она не может

контролироваться какой-либо политической партией, в процедуре участвуют институты гражданского общества.

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразил Казахстан, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки, Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, Парижская хартия, согласованная в 1990 году, заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле (1999), а также Астанинская юбилейная декларация «На пути к сообществу безопасности» (2010).

**Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе** (СБСЕ, ныне – ОБСЕ) в Хельсинки<sup>39</sup> заявляет, что «государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами... Всеобщей декларации прав человека». Согласованные государствами-членами в Хельсинкском Заключительном акте 1975 года положения указывают на «важное значение распространения информации из других государств-участников» и поставленную в этой связи цель «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации» и «поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами». Подписавшие Заключительный акт главы государств и правительств признали значение информации для более широкого знания и понимания различных аспектов жизни других государств-участников и вклад этого процесса в рост доверия между народами. В этой связи была подчеркнута «существенная и влиятельная роль печати, радио, телевидения, кино и телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях», и приняты обязательства «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами», а также «улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике».

**Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990)**<sup>40</sup> провозглашает, что

государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития.

Здесь (пункт 9.1) также указывается на подтверждение государствами-участниками ОБСЕ того, что:

---

<sup>39</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/4046.html?lc=ru>, и в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/zakl\\_akt.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm)

<sup>40</sup> Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 г. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/13992.html?lc=ru>

каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения... 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<sup>41</sup>.

**В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999)** говорится:

Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества<sup>42</sup>.

**На Московском совещании Конференции СБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 г.)** государства-участники однозначно согласились с тем, что они

вновь подтверждают право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают далее, 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.

В документе Московского совещания также сказано, что государства-участники СБСЕ:

считают, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам<sup>43</sup>.

Наконец, в декабре 2010 года на саммите ОБСЕ в Казахстане была принята **Астанинская юбилейная декларация «На пути к сообществу безопасности»**, которая *раз и навсегда* подтвердила, во-первых, значимость для всех стран – участниц

<sup>41</sup> См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html)

<sup>42</sup> См. пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на Стамбульском Саммите ОБСЕ, 1999 г.

См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=ru>

<sup>43</sup> П. 26 и 26.1 документа Совещания конференции СБСЕ. См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html). Обязательство устанавливать ограничения свободы массовой информации законом и в соответствии международным стандартам было также подтверждено всеми странами ОБСЕ в итоговом документе (п. 6.1.) симпозиума по культурному наследию государств-участников СБСЕ (июль 1991 г.). См. там же.

этой организации свободы СМИ и, во-вторых, то, что вопросы прав человека не являются внутренним делом того или иного государства. В Декларации (п. 6) сказано:

Мы категорически и окончательно подтверждаем, что обязательства, принятые в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся исключительно к внутренним делам соответствующего государства. Мы ценим важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая нам в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы, и верховенства права<sup>44</sup>.

Акты ОБСЕ содержат очевидные международные обязательства, которыми должны руководствоваться государства — члены наряду с их иными обязательствами по международному праву, в них есть преемственность и развитие.

## ***1.2. Ограничения свободы выражения мнения***

Из сказанного выше не следует, что свобода СМИ ничем не ограничена. Общепризнанные на международном уровне ограничения свободы выражения мнения зафиксированы в уже цитируемой выше Статье 19 **Международного пакта о гражданских и политических правах** ООН. Пункт 3 этой статьи гласит:

Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

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

**Комитет ООН по правам человека**, рассматривая одну из жалоб на нарушение этой статьи, напомнил, что вмешательство государства в свободу выражения мнения должно быть также «необходимым» для достижения одной из целей, указанных в статье 19 (3) **Международного пакта о гражданских и политических правах**. Требование необходимости в данном контексте имеет особое значение, оно «предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение»<sup>45</sup>.

Вот как, например, толкует ограничения статьи 19 (пункт 3) МПГПП **Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение**<sup>46</sup> в своём ежегодном докладе за 2010 год:

---

<sup>44</sup> Официальный текст на русском языке см. на сайте ОБСЕ:  
[http://www.osce.org/documents/cio/2010/12/48223\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2010/12/48223_ru.pdf)

<sup>45</sup> «Рафаэль Маркеш ди Морайш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

<sup>46</sup> Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение рассматривает принятые на вооружение подходы в области доступа к информации в целях

Хотя статья 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах разрешает государствам вводить определенные ограничения на право на свободное выражение своего мнения, Специальный докладчик озабочен тем, что государства нередко ссылаются на это положение для оправдания необоснованного вмешательства в осуществление журналистами права на свободу выражения своего мнения, с тем чтобы помешать им изобличить коррупцию или серьезные проступки со стороны правительства или влиятельных частных предприятий или не допустить сообщения ими информации о других щекотливых политических проблемах. Хотя такие ограничения могут предусматриваться законом, как того требует статья 19 (3), во многих случаях положения по этому вопросу носят туманный и двусмысленный характер и предусматривают суровые меры наказания, включая заключение в тюрьму и непропорционально большие штрафы. Специальный докладчик хотел бы напомнить государствам, что ограничение права на свободу выражения своего мнения должно быть исключением, а не общим правилом».

Аналогичной позиции придерживается и **Совет по правам человека ООН** (см. ниже). В частности, комментируя в 2009 году в одной из своих резолюций («Свобода мнений и их свободное выражение», №12/16) положения статьи 19 (3) МПГПП он призвал все государства – члены ООН воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с положениями пункта 3 этой статьи, в том числе ограничений в отношении:

- i) обсуждения проводимой правительством политики и политические дискуссии; представления докладов о правах человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участия в избирательных компаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе за мир и демократию; и выражения мнений, несогласия, религиозных взглядов или убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам;
- ii) свободного потока информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;
- iii) доступа к информационно-коммуникационным технологиям или использования этих технологий, включая радио, телевидение и Интернет.

Как уже упоминалось выше, Совет Европы в **Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)** указал следующее. Осуществление свободы выражения мнения, «налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия» (пункт 2 статьи 10).

---

обмена опытом о передовой практике; излагает, когда это необходимо, своё мнение о преимуществах и проблемах, которые несут с собой новые информационные и коммуникационные технологии в отношении осуществления права на свободу мнений и их свободное выражение, включая право искать, получать и распространять информацию, и о значимости широкого разнообразия источников и доступе к информационному обществу для всех.

Данная оговорка понимается в Европе как трёхсоставный критерий, согласно которому любые ограничения должны быть (1) предусмотрены законом, (2) преследовать законную цель и (3) быть необходимыми в демократическом обществе.

Имеющий полномочия трактовать ЕКПЧ **Европейский суд по правам человека** (ЕСПЧ) заявил, что первое требование будет исполнено, только если соответствующий закон является доступным и «сформулирован с точностью, достаточной для того, чтобы позволить гражданину регулировать свое поведение».

Второй критерий касается того, что вмешательство должно осуществляться ради одной из целей, перечисленных в статье 10 (пункт 2); этот перечень является исчерпывающим, и тем самым любое вмешательство, которое не направлено на достижение одной из этих целей, нарушает статью 10 ЕКПЧ.

Третье условие: вмешательство должно быть необходимым в демократическом обществе. Слово «необходимо» означает, что вмешательство должно быть продиктовано «настоятельной общественной потребностью». Причины, приводимые государством для оправдания вмешательства, должны быть «релевантными и достаточными», и кроме того, государство должно продемонстрировать, что вмешательство является соразмерным преследуемой цели.

Для того, чтобы обладать легитимностью, любое регулирование масс-медиа в странах Совета Европы должно пройти этот тест.

Международно-правовое понимание «необходимости» ограничений в демократическом обществе для установления ограничений свободы выражения мнений разделяет и **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе**. Перечень стандартов, который издал Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, включает следующие положения: «В силу основополагающего характера права на свободу выражения мнения его ограничения должны быть точными и чётко определёнными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели и быть необходимым в демократическом обществе»<sup>47</sup>.

В этой связи напомним, что часть 1 статьи 39 **Конституции РК** гласит: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».

Применительно к свободе слова и информации эти ограничения сформулированы следующим образом. В части 3 статьи 20 Конституции Казахстана сказано: «Не допускаются пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культ жестокости и насилия».

---

<sup>47</sup> См. п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам Совету СБСЕ (Осло, ноябрь 1991 г.). Официальный текст на русском языке см. на сайте ОБСЕ: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html)

### *1.3. Регулирование деятельности телерадиовещания*

**Комитет ООН по правам человека** при рассмотрении выполнения конкретными государствами положений статьи 19 МПГПП выпустил несколько рекомендаций, относящихся к регулированию телерадиовещания. Например, в 2002 г., в связи с вопросом выполнения условий Международного пакта о гражданских и политических правах в Молдове, Комитет ООН по правам человека выразил озабоченность тем, что государственная телерадиокомпания в этой стране не предоставляет эфирного времени оппозиционным партиям (UN Doc. CCPR/CO/75/MDA — 26 июля 2002 г.). По данному вопросу в 2009 г. было и постановление Европейского суда по правам человека (см. ниже). В отношении Кыргызстана Комитет ООН по правам человека в своём коммюнике выразил озабоченность в связи с вмешательством правительства в лицензирование и с произвольной политикой лицензирования в целом (CCPR/CO/69/KGZ — 24 июля 2000 г.). В отношении Армении Комитет выразил озабоченность в связи с тем, что государственный контроль электронных СМИ нарушает право на свободу выражения убеждений (CCPR/C/79/Add.100 — 19 ноября 1998 г.).

**Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение** совместно с коллегами из ОБСЕ и Организации американских государств (ОАГ) в 2003 году выпустил декларацию, в которой были сформулированы определённые принципы, относящиеся к регулированию телерадиовещания:

1. Все органы власти, которые обладают формальным правом регулировать деятельность СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно от вмешательства политического и экономического характера, включая процесс назначения их членов, который должен быть прозрачным, обеспечивать возможность участия общественности и быть свободным от контроля какой-либо одной политической партии.
2. Система регулирования должна учитывать фундаментальные различия между печатными и электронными СМИ, а также Интернетом. От вещателей, помимо получения лицензии на вещание, нельзя требовать дополнительной регистрации. Распределение вещательных частот должно основываться на демократических критериях и обеспечивать справедливые возможности доступа.

Данная декларация повторяет положения ряда деклараций, принятых Советом Европы, а также принципы Софийской декларации ЮНЕСКО.

Все эти рекомендации официальных лиц, назначенных международными организациями для контроля за соблюдением свободы выражения мнения, хотя и не являются прямым источником права, представляют собой авторитетное мнение в отношении сферы действия и смысла положений обязательных международных договоров и соглашений, в том числе применительно к регулированию деятельности средств массовой информации и журналистов. Хотя рекомендации адресованы порой конкретным государствам, на их основе можно выделить общие для всех стандарты.

### 1.3.1 Регулирующий (лицензирующий) орган

Комитет министров Совета Европы принял 20 декабря 2000 г. Рекомендацию Rec(2000) 23 государствам-участникам **о независимости и функциях регулирующих органов в сфере телерадиовещания**, в которой рекомендует правительствам государств-членов:

- a. учредить, если они еще не сделали этого, независимые регулирующие органы в вещательном секторе;
- b. включить в свое законодательство положения, ...которые возлагали бы на регулирующие органы в вещательном секторе полномочия, позволяющие им выполнять свои задачи... — эффективно, независимо и прозрачно, в соответствии с руководящими принципами, сформулированными в приложении к данной Рекомендации <...>

Хотя Рекомендация и не обладает обязательной юридической силой, её нельзя игнорировать, поскольку она была принята на высоком министерском уровне и развивает смысл статьи 10 ЕКПЧ (которая является обязательной) применительно к сфере регулирования вещания.

В центре рекомендации находится мысль о том, что органы, регулирующие вещание, должны создаваться таким образом, чтобы свести к минимуму риск вмешательства в их работу — например, посредством гласного процесса назначения кандидатур в их состав, направленного на содействие плюрализму и включающего гарантии против увольнения и нормы, касающиеся конфликта интересов. В ней прямо заявлено, что должны соблюдаться правила, которые способны «защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов».

С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;
- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе.

Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;
- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;
- не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды.

Наконец, следует определить четкие правила в отношении возможности освобождения от обязанностей членов регулирующих органов, с тем, чтобы не допустить использования данной меры в качестве средства политического давления.

В частности, освобождение от обязанностей может допускаться только в случае несоблюдения правил о недопустимости конфликта интересов или должным образом запроотоколированной неспособности осуществлять свои функции; при

этом за этим лицом сохраняется возможность обращаться в суды с жалобой в связи с этим. Кроме того, освобождение от обязанностей членов регулирующих органов на основании нарушения, связанного или не связанного с их функциями, должно допускаться только в серьезных, ясно определенных законодательством случаях, при условии возможности их обжалования в суде.

Резолюция № 1636 (2008) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «**Индикаторы СМИ в демократическом обществе**» подтверждает (пункт 8.15), что европейским стандартом свободы СМИ должно быть соблюдение того, чтобы регулирующие органы в сфере телерадиовещания действовали беспристрастно и эффективно, например, при выдаче лицензий<sup>48</sup>.

Европейский суд по правам человека, разбирая жалобы на деятельность лицензирующих органов, указал, что «...все принимаемые ими решения и постановления должны быть должным образом аргументированы... [и] открыты для пересмотра со стороны компетентных органов»<sup>49</sup>.

Впрочем, независимость лицензирующего органа не является исключительно европейским подходом. Примеры выше говорят об общепризнанности этого стандарта в Африке и Америке. В 2010 году, Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение вместе с Представителем ОБСЕ по вопросу о свободе средств массовой информации, Специальным докладчиком Организации американских государств по вопросу о свободе выражения мнений, а также Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации выпустили Совместную декларацию «**Десять основных задач в области свободы выражения мнения в следующем десятилетии**». В ней они выразили особую озабоченность существованием в ряде стран прямого государственного контроля над лицензированием или регулированием вещания или надзором за этими процессами со стороны органа, который не является независимым от правительства как с точки зрения законодательства, так и на практике.

Обратившись к практике формирования лицензирующих органов в Европе, **Комитет министров иностранных дел Совета Европы** заметил следующее:

В большинстве стран – участниц Совета Европы члены регулирующего органа назначаются парламентом или главой государства. В некоторых государствах-участниках с целью обеспечения отражения составом регулирующего органа общественно-политического разнообразия страны часть или все его члены номинируются неправительственными организациями, которые, как считается, представляют интересы всего общества. Кроме того, в некоторых странах-участниках законодательство даёт критерии объективного отбора кандидатов в эти органы.

Комитет министров обратил внимание и на негативный опыт:

В ряде других стран, напротив, члены регулирующих органов назначаются волевым решением одного из государственных институтов, например главой

---

<sup>48</sup> См. текст на русском языке на сайте [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/1636.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/1636.htm)

<sup>49</sup> См. постановления Европейского суда по правам человека по делам «Глас Надежда» и Анатолий Еленков против Болгарии, 2007, и «Мелтокс» и Месроп Мовсесян против Армении, 2008.

государства или государственного управления, зачастую в отсутствие каких-либо конкретных критериев их отбора.

Назначение членов регулирующих органов главой государства и (или) парламентом не раз критиковалось за то, что в таких случаях состав органа отражает или воспроизводит структуры политической власти<sup>50</sup>.

На практике порядок формирования и полномочия лицензирующих органов можно проследить в таблице 1.

Основными условиями осуществления лицензирования телерадиовещания как фактора развития свободы массовой информации признаются:

- беспристрастность, компетентность и неприменение критериев политического характера национальными лицензирующими органами;
- их независимость от институтов государственной власти и подотчётность гражданскому обществу;
- предсказуемость правил получения лицензии, гласность процедуры лицензирования и контроля, учёт интересов аудитории;
- долговременность действия лицензии.

---

<sup>50</sup> Декларация Комитета министров СЕ относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе, 26 марта 2008 г., п. 13.

Таблица 1. Органы, регулирующие телерадиовещание

Страна	Название	Официальный статус	Кол-во членов правления	Кто их назначает	Кто их может уволить	Срок пребывания в должности (лет)	Кол-во сроков	Источник финансирования
Великобритания	Управление по коммуникациям (Ofcom)	Организация, действующая на основании закона, независимая от правительства, подотчетная Парламенту	Правление (9 членов - 6 неисполнительных членов, включая председателя + 3 исполнительных члена, включая гендиректора Ofcom, и 2 члена из руководства Ofcom)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министры на основании принципов Нолана (неисполнительных членов)</li> <li>• Министр торговли, СМИ и культуры, Министр спорта и Министр торговли и промышленности (гендиректора)</li> </ul>	Министр культуры, СМИ и спорта и Министр торговли и промышленности	5 лет (председ.)	Не уточняется	<p>Из ряда источников, в т.ч.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Абонентная плата за телевидение.</li> <li>• Абонентная плата за радио.</li> <li>• Административные сборы за пользование электронными сетями и услугами и соответствующей инфраструктурой.</li> <li>• Средства на покрытие операционных расходов Ofcom по управлению частотным спектром (целевая правительственная субсидия).</li> </ul>
Германия	15 земельных ведомств (Landesmedienanstalt) по числу земель, за исключением общегосударственного ведомства для Берлина и земли Бранденбург	Общественная организация	Председатель или директор + Совет (кол-во членов различно — от 11 до 50)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совет (председателя)</li> <li>• Представители общественно значимых групп (членов совета)</li> <li>• распределение мест для различных групп общества устанавливается земельным законодательством</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совет (председатель)</li> <li>• Общественно значимые группы (членов Совета)</li> </ul>	4-8 лет	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обычно возобновляемый срок (председ.)</li> <li>• Возобновляемый срок (члены Совета)</li> </ul>	Процент абонентной платы
Италия	Управление гарантирования коммуникаций (Autorita per le Garanzie nelle	Независимое ведомство, в ведении которого находится	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Президент Республики (председателя) - по предложению премьер-министра</li> </ul>	Назначивший их орган по предложению AGCOM	7 лет	Не более 1-го	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Госбюджет</li> <li>• Налоги с операторов связи</li> </ul>

США	Comunicazioni - AGCOM)	телекоммуникации, ТВР и издательская деятельность	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Палата депутатов (4)</li> <li>• Сенат (4)</li> </ul>	Сенат США по рекомендации Президента, причём не менее 2 членов должны представлять оппозицию	Сенат США по представлению Президента	5 лет	Могут переизбираться, но на практике не происходит	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бюджет, разрабатывается Конгрессом на два года вперед.</li> <li>• Самофинансирование.</li> </ul>
Франция	Высший аудиовизуальный совет (Conseil supérieur de l'audiovisuel - CSA)	Независимое от других ветвей власти государственное ведомство, в ведении которого находятся телекоммуникации, ТВР и кабельное ТВ	9 комиссаров	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Президент Республики (3)</li> <li>• Председатель Сената (3)</li> <li>• Председатель Национального Собрания (3)</li> </ul>	Не могут быть уволены	Не могут быть уволены	6 лет (на ротационной основе)	Не более 1-го	Госбюджет

### 1.3.2 Роль общественного телерадиовещания в системе национального телерадиовещания

Важнейшим аспектом международных стандартов по регулированию телерадиовещания является установление принципов функционирования в демократическом государстве *общественного телерадиовещания*.

Ещё в 1992 г. при поддержке Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) была принята **Алматинская декларация «О содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии»<sup>51</sup>**, которая призвала власти региона оказать содействие развитию служб неправительственного и образовательного вещания на своей территории.

Жизненно важна роль общественного вещания как существенного фактора плюрализма в коммуникациях, которое доступно всем на национальном и региональном уровнях путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания, состоящей из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов, подчеркивается в Рекомендации № R (96) 10 в отношении гарантий независимости общественного вещания, принятой под эгидой Совета Европы<sup>52</sup>.

В международно-правовых документах неоднократно подчеркивалась необходимость того, чтобы все вещатели вообще и принадлежащие к службе общественного вещания в частности пользовались высокой степенью независимости, особенно от вмешательства органов государственной власти, что позволит им эффективно выполнять свои обязательства перед обществом. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции Совета Европы на уровне министров по вопросам политики в области СМИ (1994), предусматривает, что «государства-члены обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства».

Неоднократно публично подчеркивала необходимость в такой независимости и ЮНЕСКО. Ещё в **Виндхукской декларации** 1991 г. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры подтвердила свои критерии, заявив, что вся финансовая поддержка общественному вещанию «должна быть направлена на поддержание независимости и плюрализма»<sup>53</sup> (п. 11). В другом документе, *Софийской декларации*, принятой в 1997 году, ЮНЕСКО выразила следующее устремление (п. 6):

Принадлежащие государству органы вещания <...> следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью. В случае создания регулирующих органов в области радио и телевидения они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> См. её текст (на рус. яз.): <http://www.bestpravo.ru/fed1992/data01/tex11569.htm>

<sup>52</sup> Полный текст Резолюции на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/r96%2810%29.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/r96%2810%29.htm)

<sup>53</sup> См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/157pc61a6.pdf>

<sup>54</sup> Софийская декларация, утвержденная Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы), София,

По мнению руководителей этой межгосударственной организации, ЮНЕСКО привержена делу развития общественного вещания, которое наделяет граждан знаниями, что позволяет им активно участвовать в процессе принятия решений<sup>55</sup>. Хотя декларации ЮНЕСКО не являются для государств-членов юридически обязательными, они были подтверждены Генеральной конференцией ЮНЕСКО, а, следовательно, отражают волю международного сообщества<sup>56</sup>.

С 27 по 28 мая 2003 г. в Бангкоке (Таиланд) прошла **первая конференция министров информации и телерадиовещания Азиатского и Тихоокеанского регионов**, организованная Азиатско-Тихоокеанским институтом развития вещания при содействии ООН, ЮНЕСКО, Международного союза электросвязи (МСЭ) и др. Она прошла в формате регионального подготовительного совещания перед Всемирным саммитом по вопросам информационного общества (Женева, 2003 г.). В декларации этой конференции подчеркивается важная роль общественного вещания в регионе и содержится ряд важных рекомендаций, касающихся различных аспектов общественного вещания, в том числе вопросов регулирования<sup>57</sup>.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в своей Рекомендации №1641 (2004) **«Общественное вещание»** определила следующие базовые принципы общественного вещания (пункт 2):

Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось — общественными организациями или частными компаниями, — отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам своей особой задачей, которая, по существу, заключается в том, чтобы вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несет ответственность перед всем обществом. Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придется внести для того, чтобы удовлетворять требованиям 21-го века.<sup>58</sup>

Уже упомянутая **Резолюция ПАСЕ № 1636 (2008) «Индикаторы СМИ в демократическом обществе»** включает и следующие из числа основных принципов:

---

Болгария, 10 - 13 сентября 1997 года. См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/sofiadec.html>

<sup>55</sup> Служба общественного вещания: справочник лучших приемов и методов работы. Под ред. И.Банержи и К. Сеневирагн. М.: Изд-во «Гелиос» и ЮНЕСКО, 2006. С. 4. См. текст на русском языке на официальном сайте ЮНЕСКО: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584r.pdf>

<sup>56</sup> Там же. С. 110.

<sup>57</sup> Перевод автора. См. текст Декларации (на англ. яз.) на сайте:

[http://www.aibd.org.my/the\\_institute/profile/bangkok\\_declaration.html](http://www.aibd.org.my/the_institute/profile/bangkok_declaration.html)

<sup>58</sup> Полный текст Рекомендации на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec1641-2004.htm#\\_edn1](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec1641-2004.htm#_edn1)

8.20. Общественные вещатели должны быть защищены от политического вмешательства в практику повседневного управления и в свою редакционную работу. Высшие управленческие должности не должны получать лица, имеющие очевидные партийно-политические привязанности;

8.21. Общественные вещатели должны создавать собственные кодексы поведения в отношении как журналистской работы, так и редакционной независимости от политических сил.

Наконец, Десятая центральноазиатская конференция СМИ, организованная Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2008 году, в **Декларации «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии»** подтвердила, что общественное вещание является одним из основных инструментов демократии:

Оно незаменимо в обеспечении свободы и прозрачности выборов, борьбе против языка вражды, а также в защите культур меньшинств, проживающих в государстве, поскольку оно предлагает аудитории объективное освещение новостей и высококачественные программы.

Создавая службы общественного вещания, государства Центральной Азии должны обеспечить формирование защищенной законом вещательной инфраструктуры с гарантированной редакционной автономией и с системой финансирования, которая обеспечила бы независимость общественных вещателей от политических и коммерческих интересов<sup>59</sup>.

### 1.3.3 Европейские соглашения

В области международного регулирования телерадиовещания действует несколько соглашений. **Европейская конвенция о трансграничном телевидении** (ЕКТТ) является юридически обязательным договором Совета Европы. Следует заметить, что Республика Казахстан, как государство, присоединившееся 5 марта 2010 г. к Европейской культурной конвенции (1954), имеет право на участие и в ЕКТТ, однако пока не проявила готовности подписать и ратифицировать этот акт<sup>60</sup>.

ЕКТТ устанавливает минимальные квоты для показа европейских произведений. Эти нормы направлены на обеспечение разнообразия программ и на содействие производству телепрограмм в Европе. В соответствии с этими правилами вещатели обязаны выделять «основную часть» (значение этого термина не конкретизируется) эфирного времени для показа художественных постановок и документальных телепрограмм европейского производства, то есть производства стран, присоединившихся к ЕКТТ и стран – участников ЕС. Определение «европейской продукции» распространяется и на дочерние предприятия неевропейских продюсерских компаний при условии, что на этих дочерних предприятиях,

---

<sup>59</sup> Полный текст Декларации на русском языке см. на официальном сайте ОБСЕ по адресу: [http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/34491\\_ru.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/34491_ru.pdf.html)

<sup>60</sup> См. текст Европейской культурной конвенции на русском языке <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/018.htm>. См. условия присоединения к Европейской конвенции о трансграничном телевидении: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=132&CM=1&DF=&CL=ENG>

расположенных на территории Европы, не менее 50 % штатных сотрудников являются гражданами ЕС.

ЕКТТ устанавливает право на т.н. «краткие информационные сообщения». Данное право применяется по отношению к событиям, представляющим значительный интерес для национальной аудитории. Это право обеспечивает любому вещателю, получившему лицензию в стране, присоединившейся к ЕКТТ, возможность доступа на эти события с целью информирования о них. В соответствии с ЕКТТ гарантируется также показ определенных событий по бесплатным общедоступным телеканалам в случае, если транслируемые события представляют особую значимость для населения. Конвенция устанавливает ряд правил, касающихся рекламы, телеторговли и спонсорства. Особое место занимает в ней нормативно-правовой режим защиты несовершеннолетних в телепрограммах.

Конвенция также гарантирует право на ответ. Под ним понимается право физических или юридических лиц исправлять неверные факты или неточную информацию, в случае если такие факты или информация касаются этих лиц и представляют собой нарушение их законных прав (особенно в отношении их достоинства, чести или репутации). Порядок применения этого права определяется национальным законодательством.

Параллельным Конвенции о трансграничном телевидении актом Европейского Союза является **Директива об аудиовизуальных медиа-услугах**<sup>61</sup>, вступившая в силу в конце 2009 г.

### 1.3.4 Переход на цифровое вещание

Говоря о стандартах регулирования телерадиовещания, следует обратить внимание также на то, что целый ряд недавних международных актов регулирует вопросы перехода с аналогового на цифровое телерадиовещание. В отношении правил цифровизации Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации недавно подготовило **Путеводитель для стран-участниц**<sup>62</sup>.

Известно, что цифровое телевидение позволяет передавать намного больше каналов, чем аналоговое, а также высвобождает часть электромагнитного спектра частот, которые впоследствии могут быть использованы для других потребностей. В силу этого переход на цифровое вещание (цифровизация) создаёт новые возможности для свободного потока информации и плюрализма средств массовой информации. Для их реализации процесс перехода на цифровое вещание должен быть основан на таких правовых и политических принципах, которые защищают и укрепляют свободу выражения мнений, свободу СМИ и доступа к информации.

Если национальные органы государственной власти и управления не примут во внимание определённые принципы и правила, существует серьёзная опасность негативных последствий цифровизации. К этим последствиям относятся: дальнейшая

---

<sup>61</sup> Директива 2007/65/ЕС Европейского парламента и Совета от 11 декабря 2007 г. об изменении Директивы Совета 89/552/ЕЕС о координации некоторых мер, предусмотренных правом или административной практикой в государствах-участниках в отношении телевещательной деятельности. Подписана от имени Совета ЕС и Европейского парламента 11 декабря 2007 г. Опубл. в Official Journal of the European Union L 332/27, 18 декабря 2007 г.

<sup>62</sup> Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание (авт. К. Найман-Меткалф и А.Г. Рихтер) – Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2010. См. текст на русском языке: <http://www.osce.org/ru/fom/73721>

монополизация рынка СМИ государством или бизнесом, сужение плюрализма средств массовой информации, возведение новых барьеров на пути культурного и языкового разнообразия, а также свободного потока информации, независимого от государственных границ.

Планирование цифровизации – важный этап правового регулирования. Следует сразу ответить на некоторые основные вопросы, чтобы понять, готова ли страна начать цифровизацию вещания. В сфере вещания должны господствовать прозрачность бизнеса, плюрализм и разнообразие программ и мнений, а также должен функционировать независимый регулирующий орган.

Принятие (правительством или парламентом) плана цифровизации обычно является первым шагом на этом пути. В процесс подготовки такого плана, который устанавливает правовые задачи по созданию условий и содействию перехода на цифровое вещание, должны быть вовлечены вещатели и регулирующий орган. До принятия проект плана должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов.

В плане должны быть перечислены все возможные условия для моратория на выдачу лицензий. Аналоговое ТВ не должно отключаться, пока не будет достигнута почти стопроцентная доступность приёма цифрового сигнала населением.

Европейские организации считают, что такой переход не является исключительно техническим процессом. Предпринимаемые государствами шаги должны быть гласными, оправданными, пропорциональными и своевременными, следовать ясно сформулированным и конкретным политическим целям и быть направленными на разрешение рыночных трудностей. Они не должны иметь дискриминационный характер, должны соответствовать принципу технологического нейтралитета<sup>63</sup>.

Государства должны разработать правовые рамки и стратегию цифрового вещания. Это пожелание Совета Европы содержится в **Рекомендации относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания** (2003). Этот документ призывает государства-участники «создать правовые и экономические условия, необходимые для развития цифрового вещания». Он также предписывает разработку чёткой стратегии, которая облегчит тщательно продуманный переход от аналогового вещания к цифровому. Такая стратегия «должна стремиться к развитию сотрудничества операторов, взаимодополняемости платформ, взаимозаменяемости декодеров, доступности широкого разнообразия содержания, включая программы эфирного телерадиовещания свободного доступа, широчайшее использование тех уникальных возможностей, которые в состоянии предоставить цифровые технологии в результате необходимого перераспределения частот»<sup>64</sup>.

Стратегия цифровизации не должна быть разработана и принята в результате закрытых переговоров бизнеса и власти, напротив, такие переговоры должны проходить вместе с общественным обсуждением с целью обеспечить плюрализм телерадиовещания и доступ населения к широкому выбору и разнообразию высококачественных программ.

---

<sup>63</sup> *Idema E.* European Commission: Communication on the Transition from Analogue to Digital Broadcasting / *IRIS* 2003-10:4/5. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article7.en.html>. См. тж.: *Idema E.* Council of the European Union: Conclusions on the Transition from Analogue to Digital Broadcasting and on Digital Television and 3G Mobile Communications / *IRIS* 2004-1:5/7 at: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article7.en.html>

<sup>64</sup> Рекомендация Rec(2003)9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания.

Представляется предпочтительным, чтобы принятая стратегия воплощалась в новом законодательстве, которое будет принято парламентом, а не сводилась к правительственным постановлениям и президентским указам. Это также будет способствовать развитию цифровизации без нанесения ущерба принципу правовой определённости.

В связи с этим заметим, что Рекомендация относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания предлагает, чтобы лицензирующие органы при выдаче цифровых лицензий обеспечивали полноту и разнообразие предлагаемых получателем лицензии услуг, содействие созданию региональных или местных служб, которые бы удовлетворяли спрос населения на соответствующем уровне<sup>65</sup>.

Важнейшим аспектом регулирования перехода на цифровое вещание является определение использования т.н. «цифрового дивиденда» – радиочастотного спектра, высвобождающегося в результате полного перехода на цифровое вещание и занятия частот, необходимых для существования имеющихся телерадиопрограмм, включая общественные. Хотя управление национальным спектром радиочастот – прерогатива каждого отдельного государства, существуют общие международные обязательства по регулированию использования частот. В своих рекомендациях Совет Европы призывает государства-участники использовать частоты для развития общественных интересов и ценностей: плюрализма, экспериментальных технологий, культурного и языкового разнообразия, образования, знаний, предотвращения цифрового неравенства населения.

## **2. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ»**

Представленный для анализа проект Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» (далее – Законопроект) состоит из четырёх глав и 42 статей. Он разработан Министерством связи и информации РК. В соответствии с преамбулой он предназначен для установления правовых основ деятельности в области телерадиовещания и регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении данной деятельности, прав и обязанностей субъектов телерадиовещания.

### ***2.1. Сфера действия Закона и принципы государственной политики***

При прочтении Законопроекта возникает чувство правовой неопределённости в отношении сферы действия будущего закона. Статья 2 Законопроекта указывает:

1. Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности в области телерадиовещания.
2. Действие настоящего Закона распространяется на юридические и физические лица, осуществляющие свою деятельность в области телерадиовещания на территории Республики Казахстан независимо от их формы собственности.
3. Положения настоящего Закона применяются также к иностранным физическим и юридическим лицам, осуществляющим свою деятельность в области телерадиовещания на территории Республики Казахстан.

---

<sup>65</sup> Основные принципы цифрового вещания / приложение к Рекомендации Rec(2003)9. См.:

[https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend\\_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en](https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en)

Неопределённость возникает из-за нечёткого понимания авторами Законопроекта и, как результат, расплывчатого регламентирования деятельности в области телерадиовещания. Статья 1 (п. 3) Законопроекта говорит, что «телерадиовещание» – это «формирование и/или распространение теле-, радиоканалов, теле-, радиопрограмм посредством технических средств вещания и связи».

Средства связи в соответствии с Законом РК «О связи» (п. 44 ст. 2) — это технические и программные средства, используемые для формирования, обработки, передачи или приема сообщений телекоммуникаций либо почтовых отправлений. Используя это определение (а не как общепринято – радиопередающие средства связи), авторы Законопроекта ставят под его контроль любую из известных им форм распространения аудиовизуальных программ.

Законопроект определяет *теле-, радиоканал* через понятие теле-, радиопрограмм и аудиовизуальных произведений, сюжетов и материалов, сформированных телерадиокомпанией в соответствии с сеткой вещания для последующей трансляции (как их совокупность) (п. 6 ст. 1). Наконец, в п. 7 ст. 1 Законопроект определяет *теле-, радиопрограмму* как содержательно завершённую, предусмотренную объемом (? – *А.Р.*) часть теле-, радиоканала, которая имеет соответствующее наименование, объем вещания, может быть использована независимо от других частей теле-, радиоканала. Из этого мы делаем вывод, что сфера действия будущего закона распространяется только на передачу аудиовизуальных произведений *в соответствии с сеткой вещания*. И – соответственно – из сферы его действия выпадает распространение программ *по каталогу* (как в YouTube и других Интернет-ресурсах подобного рода). Однако прямо Законопроект об этом не говорит.

Возникает также вопрос в отношении возможности применять будущий закон к иностранным физическим и юридическим лицам, прямо не осуществляющим свою деятельность в области телерадиовещания на территории Республики Казахстан, если их программы ретранслируются третьими лицами на территории РК. Из статьи 2 («Сфера действия настоящего Закона») это не следует, однако статьи 15 и 16 Законопроекта предусматривают обязательную постановку на учёт (регистрацию) иностранных теле-, радиоканалов, которую должны осуществлять некие «представители иностранных теле-, радиокompаний». Причём в пункте 2 (пп. 6) статьи 20 исключается возможность такой ретрансляции третьими лицами без регистрации иностранных телерадиокомпаний. Причём п. 5 статьи 15 Законопроекта требует от иностранных теле-, радиокompаний, программы которых будут распространяться на территории Республики Казахстан, кроме постановки их на учёт ещё и регистрировать специально создаваемые для этих целей филиалы или представительства в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной регистрации юридических лиц и учётной регистрации филиалов и представительств». А в п. 2 статьи 39 Законопроекта достаточно неопределённо сказано: «Распространение теле-, радиоканалов иностранных телерадиокомпаний с территории зарубежного государства на территорию Республики Казахстан осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан».

По сути, Законопроект устанавливает единый режим регулирования «телерадиовещания» (в самом широком смысле этого понятия) для всех платформ передачи сигнала, что, как представляется, представляет проблемы с точки зрения свободы массовой информации.

Статья 4 Законопроекта перечисляет восемь *принципов государственного регулирования телерадиовещания*. К сожалению, в их число не вошли базовые принципы, которые бы говорили о стремлении Республики Казахстан соответствовать в национальной политике международным обязательствам и конституционным нормам в сфере регулирования СМИ и, в частности, телерадиовещания.

В перечне принципов отсутствует обеспечение конституционного права граждан на свободу слова и распространения информации, свободу творчества. Напротив, роль государственного регулирования авторы пытаются низвести до уровня защиты прав потребителей услуг, как если бы дело касалось сферы быта.

Не предусмотрено обеспечение соответствующего данным конституционным правам и международным обязательствам политического плюрализма в сфере телерадиовещания.

Не планируется необходимое для свободы слова преобразование государственного телерадиовещания в общественное, Законопроект предусматривает функционирование только коммерческих и государственных теле-, радиоконпаний (п. 2 ст. 22).

Не налагаются соответствующие конституционным обязанностям государства какие-либо обязательства (например, по объективности) на государственное телерадиовещание.

Не предполагается необходимая для обеспечения конституционных свобод и международных обязательств независимость лицензирующего органа.

Несколько указанных в статье 4 Законопроекта принципов не подкреплены конкретными нормами и в силу этого остаются декларативными. Например, не указано как (при помощи каких правовых мер) предполагается обеспечить реализацию прав граждан на свободное получение информации, создать условия для обеспечения их культурных, образовательных, духовных и иных потребностей. Не предусмотрено каких-либо специальных правовых механизмов для «защиты прав и законных интересов потребителей услуг телерадиовещания» и телерадиовещателей. Не решены вопросы концентрации собственности, в силу этого отсутствуют способы обеспечения добросовестной конкуренции. «Создание условий для развития отечественных теле-, радиоканалов, производства и трансляции отечественных теле-, радиопрограмм» (пп. 8) фактически сводится к ограничению возможностей иностранных теле-, радиоканалов и отечественных теле-, радиоканалов, занимающихся ретрансляцией иностранных теле-, радиопрограмм.

***Рекомендации:***

- *В ряду принципов государственного регулирования указать на необходимость обеспечения права граждан на свободу слова и выражения мнения, распространения информации и политического плюрализма в сфере телерадиовещания. Предусмотреть правовые механизмы реализации этих прав.*
- *Предусмотреть правовые механизмы реализации провозглашённых в Законопроекте прав граждан на свободное получение информации, создания условий для обеспечения их культурных, образовательных, духовных и иных потребностей, а также защиты прав и законных*

*интересов потребителей услуг телерадиовещания и телерадиовещателей.*

- *Указать на конкретные способы обеспечения провозглашённой в Законопроекте свободы добросовестной конкуренции.*
- *Предусмотреть преобразование государственного телерадиовещания в общественное. В переходный период предусмотреть в Законопроекте позитивные обязательства государственного телерадиовещателя по служению общественным интересам.*
- *Уточнить сферу действия Законопроекта через уточнение понятия «телерадиовещание».*
- *Предусмотреть различный режим регулирования для различных платформ распространения аудиовизуальных программ.*

## **2.2. Лицензирование и лицензирующий орган**

Статья 7 (п. 11) Законопроекта гласит, что уполномоченный орган «осуществляет лицензирование деятельности по организации телерадиовещания в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «О лицензировании». Это корреспондирует норме ст. 4-3 (п. 5) действующего закона «О средствах массовой информации». Этот же орган осуществляет контроль за соблюдением лицензиатом требований, установленных законодательством Республики Казахстан (п. 12 ст. 7 Законопроекта). В свою очередь, в соответствии с Законопроектом (п. 1 ст. 1) «уполномоченный орган в области телерадиовещания (далее – уполномоченный орган) – центральный исполнительный орган, осуществляющий государственное регулирование деятельности в сфере телерадиовещания».

Действительно, статья 24 («Лицензирование деятельности в сфере средств массовой информации») Закона РК «О лицензировании» устанавливает необходимость получения лицензии для занятия деятельностью по организации телевизионного и (или) радиовещания. Заметим также, что согласно п. 4 статьи 3 того же закона, государственный орган, осуществляющий лицензирование в соответствии с ним, называется «лицензиаром» (а не «уполномоченным органом» как предлагает Законопроект).

Определив телерадиовещание самым широким образом и переосмыслив нормы Закона «О лицензировании» и Закона «О связи» (см. также 2.1), авторы Законопроекта создали сомнительную правовую основу для лицензирования не только *распространения* телерадиопрограмм на всех известных им техническим платформам, но и на любую *деятельность по формированию* теле-, радиоканалов, назвав это всё «видами деятельности в области телерадиовещания» (п. 1 ст. 14). Необходимость такого расширительного понимания телерадиовещания и введение режима лицензирования для разных по сути видов деятельности может быть объяснено лишь стремлением правительства установить тотальный контроль за содержанием аудиовизуальных программ, доступных населению страны, и подвергнуть казахстанских журналистов и СМИ самоцензуре. Устанавливается даже лицензирование системы коллективного приема теле-, радиоканалов в пределах одного здания (ст. 38).

Возникает вопрос, каким именно законным (ч. 3 ст. 20 Конституции РК или п. 2 ст. 4 Закона РК «О лицензировании») целям соответствует введение лицензионного (то есть, ограничительного и разрешительного) порядка по этим видам деятельности:

«национальной безопасности, обеспечения правопорядка, защиты окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан»?

В настоящее время «уполномоченным органом» (по терминологии Законопроекта) или «лицензиаром» (по терминологии Закона РК «О лицензировании») является Комитет информации и архивов Министерства связи и информации РК, то есть орган исполнительной власти. В соответствии с Законопроектом уполномоченный орган принимает решение о проведении конкурса на распределение полос частот, радиочастот (радиочастотных каналов) операторам телерадиовещания для целей телерадиовещания. Причём своё решение о выделении частот он будет выносить на основании решения создаваемой Комиссии по вопросам развития телерадиовещания (п. 5 ст. 14). Положение и состав Комиссии по вопросам развития телерадиовещания определяет и утверждает Правительство РК (п. 7 ст. 6, норма дублируется также в п. 5 ст. 11). Состав комиссии формируется из депутатов Парламента Республики Казахстан, представителей центральных государственных органов и неправительственных организаций (п. 2 ст. 11). Соотношение депутатов, должностных лиц и представителей общественности, численность членов Комиссии по вопросам развития телерадиовещания в Законопроекте не определены.

Законопроект устанавливает (статья 11), что Комиссия по вопросам развития телерадиовещания создаётся при Правительстве Республики Казахстан как консультативно-совещательный орган в целях учета и защиты общественных интересов в области телерадиовещания, а также удовлетворения потребностей населения в теле-, радиопрограммах. Деятельность Комиссии осуществляется на основе прозрачности и открытости при обсуждении и решении вопросов, входящих в ее компетенцию. Обязательность исполнения уполномоченным органом решений Комиссии (в том числе по определению победителей в лицензионном конкурсе) в Законопроекте не установлена. Она лишь «разрабатывает предложения» (пп. 2 и 3 п. 3 ст. 11) по определению победителей конкурсов. Тем самым её мандат весьма ограничен.

Вызывает серьезную озабоченность тот факт, что основным инструментом осуществления лицензирования деятельности по организации телевизионного и (или) радиовещания является и, как предполагает Законопроект, будет являться департамент правительственного министерства без каких-либо гарантий независимости этого процесса. Назначение лиц, составляющих орган, «рекомендующий» победителей в конкурсе на получение лицензии (Комиссию по вопросам развития телерадиовещания), осуществляет Правительство РК по своему усмотрению и без обсуждения с парламентом и гражданским обществом. К тому же, срок полномочий, критерии подбора, назначения и освобождения от соответствующих полномочий не определены, критерии присуждения лицензии размыты, срок действия выдаваемой лицензии не указан, а отчетность лицензирующего органа перед парламентом или населением не предусмотрена.

Критерии, которые используют лицензирующие органы при присуждении лицензий по конкурсу, представляются важным показателем служения процедуры лицензирования общественным интересам и свободе массовой информации. Критерии должны быть всегда ясным, недвусмысленным и максимально подробным образом прописаны в законе. Это закроет дорогу субъективизму и возможности политического или экономического давления на Комиссию по вопросам развития телерадиовещания. В целом, формулировки Законопроекта об этом органе (пп. 3 п. 3 ст. 11) не дают четкого представления о его статусе в системе органов государственной власти.

В международной практике в сфере лицензирования телерадиовещания приняты следующие критерии для определения победителей в конкурсе:

- разнообразие собственности на СМИ на данном рынке,
- учет интересов аудитории,
- предлагаемая программная концепция,
- предыдущий опыт работы,
- эффективное использование частоты,
- наличие собственного автономного генератора энергии (для радиостанций),
- сохранение существующего вещания,
- инициативность заявителя,
- прежнее вещание на данной частоте.

Кроме критериев выбора тех, кому они будут переданы частоты, способов контроля над использованием этого права, независимости лицензирующего органа, мы полагаем, что значение имеет *срок*, на который они передаются, и условия продления этого срока. Действующие сегодня «Правила лицензирования деятельности по организации телевизионного и (или) радиовещания» (утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 июля 2007 года № 607) такой срок также не устанавливают. Насколько нам известно, срок действия лицензии на телерадиовещание в Казахстане фактически не превышает 3 лет.

Короткий срок не только мешает телерадиокомпаниям окупить начальный капитал, но и в случае неопределенности с продлением (продлонгацией) своей лицензии на новый срок, делает его чрезмерно зависимым от лицензирующего органа. Учитывая, что лицензирующий орган в Казахстане недвусмысленно зависим от органов власти, критерии лицензирования размыты, а преимущества действующим вещателям в законодательстве не определены, небольшой срок действия лицензии ведет к полной зависимости частных вещателей от политической целесообразности правящих кругов.

Краткий срок действия лицензии наносит вред не только экономическим интересам вещателей, но и, что важнее, интересам развития свободы слова, творчества и массовой информации. Речь здесь идет не только об упомянутой зависимости практики вещания от государственных органов. Долговременное планирование вещания, значительные инвестиции в производство и закупку программ устанавливают стабильные отношения с аудиторией. В интересах доверительности этих отношений вещатель стремится максимально удовлетворить её спрос, прежде всего путем развития информационного, творческого и идеологического разнообразия, высокого профессионализма журналистики.

Разумеется, вопрос срока действия лицензии не имел бы столь большого значения, если бы его *продление* не было связано с чрезмерными или неопределенными требованиями. В силу этого к принципам лицензирования в интересах свободы массовой информации следует отнести ясные и недвусмысленные правила пролонгации лицензии. К сожалению, указанные вопросы не нашли своего отражения в Законопроекте.

Следует понимать принципиальное различие между лицензированием телерадиовещания и лицензированием иных видов деятельности, предусмотренных Законом РК «О лицензировании», например, деятельности в сфере промышленности, в сфере сельского и лесного хозяйств, землеустройства, геодезии и картографии и т.д. В первом случае речь идёт о лицензировании деятельности, связанной с осуществлением одного из основных прав человека – свободы выражения мнения и свободы

информации. Республика Казахстан приняла на себя международные обязательства на этот счёт, и Правительство, пытаясь через Законопроект ввести нормы, серьёзным образом ограничивающее это право, не может закрыть глаза на нарушение таких обязательств.

Основываясь на букве и духе международных соглашений<sup>66</sup>, мы придерживаемся мнения, что в демократическом государстве само по себе лицензирование телерадиовещания не препятствует свободе массовой информации. Более того, оно может и должно её развивать. В общественных интересах выделять частоты претендентам, предлагающим наилучший уровень услуг. Кроме того, выдача лицензий позволяет обеспечить соответствие деятельности вещателей определённым общественным целям, таким как защита интересов несовершеннолетних и гарантирование политического и информационного плюрализма. Это означает необходимость обеспечить адекватное регулирование этого сектора, которое гарантировало бы обеспечение как свободы слова и информации, так и равновесия между этой свободой и другими законными правами и интересами.

Распределение лицензий и частот должно быть прозрачным и справедливым, с тем чтобы избежать каких бы то ни было сомнений в политической подоплеке либо коммерческой пристрастности уполномоченного органа. Казахстан взял на себя обязательство создать и придерживаться соответствующей законодательной базы, которая гарантировала бы свободу слова и средств массовой информации в соответствии с международными стандартами.

**Рекомендации:**

- *Предусмотреть ясные правовые гарантии независимости органа, определяющего победителя в конкурсах на использование радиочастотного спектра для целей телерадиовещания и на включение в перечень теле-, радиоканалов свободного доступа, от институтов государственной власти и его подотчетность гражданскому обществу.*
- *Установить ясные критерии определения победителя в конкурсах на использование радиочастотного спектра для целей телерадиовещания и на включение в перечень теле-, радиоканалов свободного доступа. Установить в Законопроекте срок, на который выдаётся лицензия, а также условия пролонгации лицензии.*
- *Предусмотреть формы правовой защиты органа, определяющего победителя в этих конкурсах, от возможного конфликта интересов лицензирования и интересов бизнеса и политики.*
- *Предусмотреть обязательность решений органа, определяющего победителя в конкурсах, для исполнительной власти.*
- *Упростить процедуры лицензирования деятельности по формированию теле-, радиоканала до уровня процедуры постановки на учёт (регистрации) средства массовой информации.*
- *Отменить или упростить процедуры лицензирования деятельности по*

<sup>66</sup> См., напр., *Рекомендацию № Rec (2000) 23* Комитета министров государствам – членам Совета Европы относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec2000-23.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-23.htm)

*распространению теле-, радиоканала посредством спутниковых, кабельных, IP и Интернет-систем до уровня процедуры регистрации хозяйственной деятельности по предоставлению услуг населению. Отменить лицензирование систем коллективного приема в пределах одного здания.*

### **2.3. Переход на цифровое телерадиовещание**

Законопроект предусматривает ряд мер по переходу на цифровое телерадиовещание в Казахстане. В частности, он вводит в правовое поле несколько понятий, характеризующих отношения в сфере цифрового вещания (ст. 1 и ст. 32).

Закон не устанавливает, при помощи каких правовых механизмов планируется создание в Казахстане сетей эфирного цифрового телерадиовещания, какова роль государства и частных операторов телерадиовещания, которые обеспечивали бы передачу теле-, радиоканалов. Не определяются какие-либо стимулирующие операторов меры.

С цифровизацией вещания связаны значимые социально-экономические вопросы. Важно решать их с позиции защиты интересов граждан, учитывать показатели охвата населения, а не территорий. В Законопроекте (ст. 32) устанавливается, что сети эфирного цифрового телерадиовещания (ретрансляторы) в обязательном порядке распространяются до населенных пунктов с численностью населения не менее 2000 человек. Как усматривается из статьи 33, в сельских населенных пунктах с численностью населения менее 2000 человек задача распространения цифрового телерадиовещания возлагается на спутниковое телерадиовещание. Кто и каким образом создает указанные сети Законопроект не определяет, что придаёт указанным нормам декларативный характер.

Государство обязано обеспечивать универсальный доступ к телерадиовещанию, в том числе национальным меньшинствам, бедным, бездомным и людям с физическими недостатками. Эти уязвимые группы населения могут нуждаться в особой помощи. В этом контексте следует читать статью 24 Законопроекта («Защита прав инвалидов при распространении теле-, радиопрограмм»), которая, в частности, устанавливает, что «телепрограммы информационного и новостного характера обеспечиваются сурдопереводом или переводом в виде бегущей строки». Указанные меры следует признать действиями в правильном направлении, однако Законопроект не предусматривает, например, мер по поддержке при приобретении оборудования для приёма цифрового сигнала, использования интерактивных и иных возможностей, предоставляемых цифровым телевидением.

Наконец, статья 40 устанавливает, что сроком полного перехода на цифровое эфирное телевидение и отключения аналогового телевидения является 17 июня 2015 года (п. 1). При этом ни вопросы введения моратория на выдачу новых лицензий Законопроектом не определяются.

Законопроект устанавливает, что лицензии, выданные на организацию телевидения, переоформляются на основании заявлений телекомпаний на лицензию по формированию телеканалов и в приоритетном порядке включаются в пакет распространяемых телеканалов операторами цифрового эфирного вещания (п. 2 ст. 40). Каков порядок переоформления, означает ли это положение гарантии перехода существующих эфирных вещателей на цифровое эфирное вещание, не сказано.

Анализ норм Законопроекта, касающихся вопросов цифровизации телерадиовещания, убеждает в отсутствии у его авторов продуманной стратегии перехода на цифровое вещание, всеобъемлющего плана и экономической стратегии. В Законопроекте упущены важнейшие элементы правового регулирования этого процесса, такие как:

- условия моратория на выдачу лицензий,
- стимулы операторам и вещателям для перехода «на цифру»,
- недопущение монополизации услуг операторов связи,
- обязанность по сотрудничеству операторов связи,
- обязательность взаимодополняемости платформ,
- взаимозаменяемость декодеров (например, платных и субсидированных),
- гарантии доступности разнообразного содержания, в т.ч. существующих бесплатных эфирных телерадиоканалов,
- перспективы использования уникальных возможностей, которые могут предоставить цифровые технологии (электронный гид программ, вещание для слабослышащих и слабовидящих и т.д.),
- учёт интересов населения, наравне с интересами и возможностями вещателей, в особенности некоммерческих и местных вещателей.

**Рекомендации:**

- *Пересмотреть нормы Законопроекта в отношении мер цифровизации с целью учёта в регулировании: мер по предоставлению универсального доступа к новой услуге и по недопущению монополизации рынка телерадиослужб, сужения плюрализма средств массовой информации за счёт лишения лицензии эфирных аналоговых вещателей.*
- *Определить правовые меры по использованию возможностей, предоставляемых цифровым вещанием, в интересах социально уязвимых групп граждан.*
- *Предусмотреть гарантии государственной поддержки национальным региональным и местным вещателям при переходе на цифровое эфирное вещание.*

#### **2.4. Национальный оператор телерадиовещания**

Одним из ключевых принципов цифрового вещания является правило разграничения лицензирования передающих устройств (платформы) и лицензирования программного содержания. Это правило в Законопроекте соблюдено (ст. 17, 18 и 19).

Чёткие правила должны обеспечить, что получившие лицензию операторы связи, в свою очередь, будут обязаны предоставлять такой набор цифровых каналов, который лучшим образом послужит разнообразию мнений в СМИ.

В ситуации с цифровизацией в Казахстане существуют опасения, что небольшие местные частные эфирные станции не смогут самостоятельно перейти на цифровое вещание. В регионе ОБСЕ достаточно примеров того, как различными правовыми способами существующим эфирным вещателям и производителям программ гарантируется доступ к цифровым сетям. От операторов связи, в том числе

«национального», требуется вести бизнес честно, прозрачно и без дискриминации кого-либо. Тарифы на технические услуги должны подлежать публикации.

Монополизация особенно опасна в сфере услуг по распространению теле-, радиоканалов. Правила доступа к системе распространения должны гарантировать, что, например, существование лишь одного или доминирующего оператора сети на рынке не создаст трудности вещателям. Все их заявки на доступ и присоединение к сети, сделанные согласно ясным и предсказуемым правилам, должны рассматриваться таким оператором без политических пристрастий.

В статье 1 (п. 25) Законопроект устанавливает, что Национальный оператор телерадиовещания – это юридическое лицо, созданное по решению Правительства Республики Казахстан, на которое собственником в лице государства возложены задачи по содержанию и развитию национальной сети телерадиовещания. В свою очередь, национальная сеть телерадиовещания – это система технических средств и каналов связи, находящихся в собственности государства, обеспечивающих распространение теле-, радиосигналов на территории Республики Казахстан. Таким образом, речь видимо идёт об акционерной компании, которой Правительство передаёт права пользования в отношении государственных сетей распространения телерадиосигнала по всей стране. В отличие от других операторов, Национальный оператор телерадиовещания автоматически получает разрешение (лицензию) на использование радиочастотного спектра (п. 4 ст. 40).

Статья 20 Законопроекта устанавливает для Национального оператора телерадиовещания прежде всего обязанности предоставлять всем телерадиокомпаниям равное право пользования национальной сетью и обеспечивать распространение теле-, радиоканалов свободного доступа. Национальный оператор телерадиовещания будет также транслировать и ретранслировать платные каналы, предоставлять иные услуги в области телерадиовещания. Никаких обязательств на него (например, гарантии распространения сигнала по всей стране) Законопроект не возлагает, цели «содержания и развития национальной сети телерадиовещания» Национальным оператором в нём не определены. Практически аналогичный набор прав Законопроект предоставляет иным операторам телерадиовещания (ст. 19), что делает положения о Национальном операторе бессмысленными.

Конечно, важно указать в Законопроекте, что стороны договора определяют условия права пользования национальной сетью (пп.1 п.1 ст. 20). Однако, если возможности для переговорного манёвра значительно снизятся, а одна сторона зависит от возможности использования инфраструктуры своего контрагента, должен существовать правовой механизм и независимый орган по обеспечению должной работы рынка<sup>67</sup>.

Таким образом, мы видим, что создаются правовые условия для находящейся под контролем государства монополии по распространению общенациональных эфирных телерадиоканалов без достаточных ограничительных мер по недопущению злоупотребления Национальным оператором телерадиовещания своим положением. Не предусматривается «расщепление» монополиста на группу частных компаний, работающих в конкурентной среде при условии обязательности взаимного

---

<sup>67</sup> См., напр., Директива 2002/19/ЕС о доступе и присоединении к электронным сетям связи и к связанным с ними устройствам («Директива о доступе») (on access to, and interconnection of, electronic communication networks and associated facilities, Access Directive). 7 марта 2002 г. См. <http://eur-lex.europa.eu>

присоединения. Не предусматривается порядок сотрудничества подконтрольного государству Национального оператора и частных операторов телерадиовещания.

**Рекомендации:**

- *Предусмотреть в Законопроекте нормы по недопущению негативных последствий монополизма Национального оператора телерадиовещания, правила взаимовыгодного сотрудничества с частными операторами телерадиовещания, присоединения с целью свободного потока информации.*

## **2.5. Формирование пакета каналов**

Международные стандарты требуют, чтобы способ отбора вещателей в состав цифровых мультиплексов, особенно отбора каналов бесплатного («социального») пакетов, был прозрачным и открытым для общественного контроля и критики.

Статья 12 Законопроекта предусматривает формирование перечня теле-, радиоканалов свободного доступа «в целях сохранения и обеспечения единого информационного пространства Республики Казахстан и освещения государственной политики в сфере социально-экономического развития республики, сохранения и развития культурного наследия страны». Что примечательно, перечень целей не включает главную цель правового регулирования СМИ – обеспечения права граждан на информацию, свободу слова и выражения мнения, развитие плюрализма и творческой свободы.

Предполагается, что Правительство РК, «по рекомендациям» Комиссии по вопросам развития телерадиовещания, ежегодно формирует на конкурсной основе пакет теле-, радиоканалов, составляющий совокупность социально значимой информации (п. 5 ст. 12). Порядок проведения конкурса определяется Правительством РК (п. 7 ст. 12). Этот пакет будет обязателен для распространения на всей территории Республики Казахстан (ч. 1 ст. 12).

Правила обязательных телеканалов (не радио) возникли в мире несколько десятилетий назад в связи с распространением кабельного телевидения. В последние годы они получили расширенное толкование в связи с пакетированием цифрового эфирного телевидения. Цель этих правил всегда была в гарантировании получения зрителем на более качественной и удобной платформе (кабель, цифра) тех программ, которые он мог бы и так получать в своём населённом пункте, если бы пользовался обычной эфирной антенной.

Придание этому правилу высоких целей «обеспечения информационного пространства», «освещения государственной политики» и «развития культурного наследия» искажает суть этого явления. Эти цели подходят для регулирования общественного (или даже в случае с Казахстаном – государственного) вещания. Однако, нам неизвестны подобные обязательства для государственных вещателей страны (по крайней мере, на уровне закона).

П. 8 ст. 1 Законопроекта предусматривает, что «теле-, радиоканал свободного доступа – теле-, радиоканал распространяемый операторами телерадиовещания на всей территории Республики Казахстан для неограниченного круга лиц без взимания платы

с потребителей за право просмотра». Из этого следует, что в пакет должны входить только каналы, предназначенные для аудитории всей страны. Это ставит в неравное положение региональные и местные программы, желающие выйти в бесплатный (свободный) эфир в том или ином регионе, но не имеющие такого права. Фактически их принуждают становиться платными каналами условного доступа, что нарушает свободу конкуренции на рынке.

Ежегодное участие в конкурсе (п. 6 ст. 12) либо создаёт неоправданное бремя для телерадиокомпаний, которые должны будут постоянно доказывать соответствие своих программ довольно расплывчатым целям отбора, либо превращает его в фикцию. Критерии определения победителей конкурса не определены в Законопроекте, что делает его нормы юридически неопределёнными и дающими неоправданно широкие возможности усмотрения органам исполнительной власти. Не установлено даже количество каналов свободного доступа, что, видимо, говорит и о недостаточной технической проработанности Законопроекта.

**Рекомендации:**

- *Разделить в Законопроекте понятия каналов свободного доступа и каналов, обязательных для распространения.*
- *Предусмотреть в Законопроекте нормы по прозрачному и открытому для общественного контроля формированию пакетов цифровых обязательных теле-, радиоканалов и каналов свободного доступа, установить критерии соответствующего конкурса, разумный срок распространения каналов в пакете.*

## **2.6. Ограничения для иностранных теле-, радиопрограмм и иностранных телерадиокомпаний**

Из положений ч. 1 статьи 12 Законопроекта («Формирование перечня теле-, радиоканалов свободного доступа») следует, что иностранные теле- и радиопрограммы не подходят под цели такого вещания. Под теле-, радиоканалом свободного доступа понимается (п. 8 ст. 1) теле-, радиоканал, распространяемый для неограниченного круга лиц без взимания платы с потребителей за право просмотра. Полный перечень теле-, радиоканалов свободного доступа утверждает Правительство по рекомендациям Комиссии по вопросам развития телерадиовещания (п. 5 ст. 12).

Тем самым Законопроект фактически *запрещает* операторам телерадиовещания на любой платформе (включая IP-телевидение и Интернет) *бесплатно* распространять иностранные теле-, радиоканалы (ведь они не смогут быть включены в число каналов свободного доступа) и вынуждает операторов требовать плату с потребителей за получение таких каналов в режиме условного доступа. Это нарушает свободу договора и свободу информации.

Ограничивается также право операторов включать иностранные каналы в *платные* пакеты. В п. 2 ст. 22 Законопроект требует: «количество отечественных теле-, радиоканалов, в том числе теле-, радиоканалов свободного доступа, в пакете теле-, радиоканалов должно составлять не менее половины от числа всех теле-, радиоканалов в пакете».

Как сказано в части 2.1 Комментария, п. 5 статьи 15 Законопроекта требует от иностранных теле-, радиокompаний, программы которых будут распространяться на территории Республики Казахстан, кроме постановки их на учёт ещё и регистрировать специально создаваемые для этих целей филиалы или представительства. Это неоправданное обременение иностранных телерадиокompаний, которые пусть и не возражают против их ретрансляции в Казахстане, но не готовы нести для этого финансовые и иные расходы. Тем самым ограничивается свобода граждан Казахстана на получения информации из источников, готовых им её предоставить.

В дополнение к норме Закона РК «О средствах массовой информации» (ч. 2 ст. 5) о запрете иностранным физическим и юридическим лицам, лицам без гражданства прямо и (или) косвенно *владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять* более 20 процентами акций (долей, паев) юридического лица - собственника СМИ в Республике Казахстан или осуществляющего деятельность в этой сфере установлено новое ограничение. Отныне *доля финансирования* иностранными физическими и юридическими лицами теле-, радиoproграмм в еженедельной сетке вещания отечественных теле-, радиоканалов не должна превышать те же 20 процентов от общего объема финансирования программ (ст. 26 Законопроекта).

Установленные Законом РК «О средствах массовой информации» ограничения иностранным физическим и юридическим лицам владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять СМИ и раньше вызывали серьезные сомнения эксперта<sup>68</sup>. Теперь к ним добавились и ограничения по финансированию иностранцами средств массовой информации в Республике Казахстан.

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека и статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах говорят о праве *каждого человека* на свободу убеждений и на свободное их выражение (см. раздел 1.1). Не менее важно то, что статья 2 МПГПП предписывает государствам обеспечивать уважение гарантированных в ней прав «в пределах его территории и под его юрисдикцией» без каких бы то ни было различий, в том числе на основании национального происхождения.

Вызывает сомнение и целесообразность предусмотренных ограничений наличия иностранных каналов в бесплатном и в платном вещании. Цифровое, кабельное, спутниковое телевидение позволяет уже сегодня значительно расширить количество имеющихся каналов вещания. Трудно представить, чтобы казахстанские каналы могли когда-нибудь составить половину от общего числа глобальных и евразийских каналов, интересных казахстанскому зрителю. Вводя указанные выше ограничения, Законопроект лишает население РК свободы выбора получаемой информации. Тем самым нарушаются основные права на свободу информации. Установленные ограничения предстают неприглядной попыткой Правительства установить максимально возможный контроль за содержанием не только эфира, но и всех форм распространения телерадиoproграмм.

В секторе теле- и радиовещания сомнительна целесообразность ограничения доли иностранной собственности с точки зрения притока крайне необходимых иностранных инвестиций и знаний в сфере организации работы СМИ.

---

<sup>68</sup> См. Заключение по проекту Закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации» (2008) на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/tu/fom/30877>

Казахстан, как и другие государства региона ОБСЕ, стремится к интеграции в международное экономическое пространство и к созданию у себя передового информационного общества, одной из разновидностей общества постиндустриального. Процессы глобализации хозяйства не могут не включать вопросы глобализации средств массовой информации, в том числе кооперации и поглощения вещательных организаций. Развитие новых технологий, действующих через голову национальных правил и ограничений, лишает указанные запреты части их смысла – иностранные лица все равно получают доступ к воздействию на информационное поле граждан. В силу этого мы считаем, что данные ограничения свободы массовой информации не имеют практической перспективы.

***Рекомендации:***

- *Устранить неоправданные ограничения на получение информации из иностранных источников – средств массовой информации.*
- *Дифференцировать ограничения доли иностранной собственности в зависимости от технической платформы распространения каналов.*

## **2.7. Вопросы языка вещания и ретрансляции иностранных программ**

Законопроект вторит действующему закону Республики Казахстан «О средствах массовой информации» (ст. 3) в ограничении использования других языков помимо государственного казахского. Такие ограничения уже подвергались критике со стороны Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, других международных институтов.

Речь идёт о статье 10 Законопроекта, которая устанавливает, что объем теле-, радиопрограмм на государственном языке по времени не должен быть менее суммарного объема передач на всех других языках. Имеются также в виду нормы п. 3 и 4 статьи 22 Законопроекта, регламентирующие рост доли теле-, радиопрограмм на государственном языке в пакете теле-, радиоканалов по времени от суммарного объема теле-, радиопрограмм от 25 до 50 процентов в 2012-2015 гг., а также перевод теле-, радиопрограмм на государственный язык при трансляции или ретрансляции исключительно в виде звукового дублирования (не субтитров). Нормы п. 3 ст. 29 возлагают иные неоправданные обязательства в отношении языка рекламы на оператора ретрансляции иностранных программ.

Мы подтверждаем, что ограничение на использование негосударственных языков не совместимо с правом на свободу выражения мнения. Выбор языка вещания – особенно частным вещателем – является неотъемлемой частью свободы выражения убеждений, охраняемой статьями 19 и 27 МПГПП; это также является предметом специальных руководящих указаний Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. В своей совокупности статьи 19 и 27 означают, что государство не вправе ограничивать использование других языков, кроме государственного, за исключением их использования в стенах таких ключевых государственных структур, как суд и парламент.

Такой подход корреспондирует позиции Комитета ООН по правам человека, который в решении по делу «Баллантайн, Дэвидсон, Мак-Интайр против Канады» (1989), касающегося введения в провинции Квебек правовых ограничений в использовании английского языка в рекламе, постановил: «Комитет считает, что отсутствует необходимость запрещать рекламу на английском языке в целях защиты раннего положения франкоязычного меньшинства в Канаде. Такая защита может быть достигнута иным способом, который не нарушал бы свободу выражения на языке по своему выбору»<sup>69</sup>.

Представляется, что несмотря на легитимность поставленных целей – защиты и развития государственного языка и национальной интеграции, введенные ограничения не являются необходимыми и пропорциональными в демократическом обществе. Хотелось бы также привлечь внимание к принятым под эгидой Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств Рекомендациям по использованию языков меньшинств в телерадиовещании и Пояснительной записке к ним. Эти документы обсуждались и были утверждены на проходившей в октябре 2003 года в Австрии конференции экспертов из Европы и Северной Америки. Здесь говорится:

«Регулируя использование языка в телерадиовещании, государства могут поддерживать использование отдельных языков. Меры, поддерживающие один или несколько языков, не должны приводить к ограничению в использовании других языков. Государства не вправе запретить использование того или иного языка в телерадиовещании. Меры по поддержке того или иного языка в телерадиовещании не должны ущемлять права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам»<sup>70</sup>.

Обращаем также внимание на то, что в соответствии с положениями статьи 2 Европейской культурной конвенции, недавно ратифицированной Казахстаном,

Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно:

а) поощряет изучение своими гражданами языков, истории и культуры других Договаривающихся Сторон и предоставляет этим Сторонам соответствующие возможности для того, чтобы способствовать такому изучению на ее территории<sup>71</sup>...

Пункт 6 статьи 29 Законопроекта подтверждает существующий в Казахстане (п. 3-1 ст. 14 действующего закона «О средствах массовой информации») запрет ретранслировать иностранные теле, радиоканалы в объеме более 20 процентов от общего еженедельного объема вещания собственных теле- и радиопрограмм. Более того, если закон РК «О средствах массовой информации» устанавливает это правило только для эфирных

<sup>69</sup> Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada. Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, UN Doc. CSCR/C/47/D359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993).

<sup>70</sup> См. пункт 10 Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (разработаны и приняты в октябре 2003 года международной группой экспертов под эгидой Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств). Полный текст на русском яз. (включая Пояснительную записку) опубликован в журнале «Законодательство и практика масс-медиа» (№9, 2004 г.), см.: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/121/5.htm>.

<sup>71</sup> См. текст Европейской культурной конвенции на русском языке <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/018.htm>.

каналов, то Законопроект говорит о любой форме телерадиовещания (см. 2.1). Комментарий к этим нормам лежит в контексте замечаний, уже высказанных выше.

Законопроект устанавливает также иные ограничения для иностранных телерадиопрограмм и компаний. В п. 1 статьи 23 установлено правило, что к 1 января 2015 года в еженедельном объеме телерадиовещания отечественных теле-, радиоканалов не менее 50 процентов должны составлять отечественные теле-, радиoprogramмы и музыкальные произведения казахстанских авторов либо исполнителей.

Мы находим, что предлагаемые Законопроектом ограничения не согласуются с указанными принципами и международными обязательствами государства. Мы не считаем, что ограничение ретрансляций может быть обосновано как необходимое в демократическом обществе.

Хотелось бы напомнить, что по Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975) Республика Казахстан взяла на себя обязательство «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами...»<sup>72</sup>.

Стремление правительства Казахстана содействовать продвижению продукции средств массовой информации отечественного производства уместнее решать в рамках системы лицензирования, например, путем включения условия лицензионного конкурса о том, что станция должна передавать определённый объем контента национального производства в прайм-тайм, а также предоставления недискриминационных субсидий для отечественной продукции. По мнению международной правозащитной организации «Артикль 19», «даже если квоты на местный контент будут вводиться как условие выдачи лицензии, 20-процентный лимит на все иностранные ретрансляции может оказаться нереалистично низким: такой лимит не позволит станции ретранслировать передачи зарубежного средства массовой информации даже в период с полуночи до 7 часов утра»<sup>73</sup>.

Стремление правительства Казахстана содействовать продвижению национального языка и культуры уместнее решать в рамках уже благополучно существующей системы предоставления государственного заказа на продукцию на казахском языке.

**Рекомендации:**

- *Ограничение использования других языков, кроме государственного, следует отменить.*
- *Ограничение на ретрансляцию зарубежных программ и каналов следует пересмотреть.*
- *Предусмотреть обязательства по предоставлению государственного заказа на продукцию на казахском языке и на продукцию национального*

<sup>72</sup> [http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_ru.pdf)

<sup>73</sup> Меморандум к Закону Республики Казахстан «О средствах массовой информации» (2006) <http://www.article19.org/pdfs/analysis/kazakhstan-media-law-rus.pdf>

*производства.*

- *В качестве переходной меры, указанные ограничения можно оставить на каналах государственного вещания.*



## **Legal analysis of the Draft Law of the Republic of Kazakhstan "On television and radio broadcasting" (Addendum of September 2011)**

### **ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ» (сентябрь 2011 г.)**

**Проведя анализ представленного проекта Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» (от 17 июня 2011 г.) в контексте Конституции Республики Казахстан, действующего законодательства о СМИ Республики Казахстан, а также международных стандартов свободы выражения мнения, эксперт Андрей Рихтер, подготовивший данный комментарий по просьбе Центра Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Астане, предлагает следующие замечания.**

Право на свободное выражение своего мнения и право на свободу массовой информации гарантируются документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразила Республика Казахстан.

Международный пакт о гражданских и политических правах возлагает на государства – члены ООН обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от них требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически органы власти обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию.

Данная мысль нашла свое подтверждение в тексте Астанинской памятной декларации саммита ОБСЕ в 2010 году:

«Будучи убеждены, что присущее человеческой личности достоинство лежит в основе всеобъемлющей безопасности, мы подтверждаем неотъемлемость прав человека и основных свобод, а также то, что их защита и продвижение являются нашей первоочередной ответственностью. Мы вновь категорично и безоговорочно подтверждаем, что принятые в человеческом измерении обязательства представляют собой предмет прямой и законной озабоченности для всех государств-участников и не относятся к исключительно внутренней компетенции соответствующего государства. Мы ценим важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ в оказании содействия нам в обеспечении полноценного соблюдения прав человека, основных свобод, демократии, в том числе свободных и справедливых выборов, а также верховенства закона».

Следует напомнить и то, что в основном документе саммита ОБСЕ-ОБСЕ в Будапеште (1994) «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» сказано о следующем обязательстве стран-участниц ОБСЕ:

«Государства-участники вновь подтверждают, что свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления. Их руководящим принципом будет защита этого права».

Конституция Казахстана признает все эти права человека, в том числе идеологическое и политическое многообразие. Статья 39 Конституции РК позволяет ограничивать права и свободы человека и гражданина «только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить международное согласие. Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам».

Сам по себе планируемый переход в Казахстане на регулирование телерадиовещания специальным принятым парламентом законом можно только приветствовать. Это тем более важно в период перехода на цифровое вещания для предсказуемости и правовой определенности этого процесса.

После проведения предыдущей экспертизы проекта Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» (в апреле 2011 г.) в него были внесены незначительные положительные изменения, касающиеся смягчения режима регулирования теле-, радиовещания, в частности для иностранных вещателей и программ. Например, снято ограничение квотой в 50 процентов каналов право частных операторов включать иностранные каналы в базовые платные пакеты (бывш. п.2 ст.26).

Тем не менее, я полагаю, что в случае принятия в настоящем виде проект Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» ухудшит ситуацию со свободой электронных СМИ по нижеследующим основаниям. Следует заметить, что предлагаемые ранее исправления проекта фактически игнорируются, а вносимые в проект поправки либо вообще изымают те или иные отношения из сферы действия закона (передавая их на усмотрение Правительства), либо несут малозначительные перемены.

О чем идет речь? В число принципов государственного регулирования в области телерадиовещания (ст. 4 Законопроекта) не входят базовые положения, которые бы говорили о стремлении Республики Казахстан соответствовать в национальной политике положениям собственной Конституции и международным обязательствам в сфере регулирования СМИ. Не предусмотрено обеспечение политического плюрализма в сфере телерадиовещания. Не планируется преобразование государственного телерадиовещания в общественное. Не налагаются какие-либо обязательства (например, по объективности и политическому многообразию) на государственное телерадиовещание. Не предполагается независимости лицензирующего («уполномоченного») органа, критерии присуждения лицензии размыты, срок действия выдаваемой лицензии и условия её пролонгации не указаны, отчетность лицензирующего органа перед парламентом или населением не предусмотрена.

Авторы Законопроекта вводят расширительное по сравнению с Законом РК «О связи» толкование понятия «телерадиовещание», чем создают возможность единого режима государственного контроля и лицензирования для всех известных им форм распространения аудиовизуальных программ, не исключая IP-телевидение и Интернет-вещание, а также любую форму распространения иностранных телерадиопрограмм (п.15 ст.1). Лицензированию подлежит даже система коллективного приема теле-, радиоканалов в пределах одного здания (ст. 38).

Предлагаемая в Законопроекте система лицензирования подчинена правительственному департаменту и управляется им. Нет каких-либо гарантий или даже обещаний независимости деятельности лицензирующего органа. Роль создаваемой Правительством Комиссии по вопросам развития телерадиовещания является декоративной (ст.12).

Законопроект ранее предусматривал ряд мер по переходу на цифровое телерадиовещание в Казахстане (ст. 39). Сейчас эта статья заменена статьей 41 «Переходные положения». Но, как и прежде, упущены важнейшие элементы правового регулирования этого процесса, такие как: универсальный доступ населения, условия введения моратория на выдачу лицензий, стимулы операторам и вещателям для перехода «на цифру», недопущение монополизации услуг операторов связи, гарантии доступности разнообразного содержания, учёт интересов социально ущемленных групп населения.

Законопроектом создаются правовые условия для находящейся под контролем государства монополии по распространению общенациональных эфирных телерадиоканалов без достаточных ограничительных мер по недопущению злоупотребления Национальным оператором телерадиовещания своим положением (ст. 23). Не предусматривается «расщепление» монополиста на группу частных компаний, работающих в конкурентной среде при условии обязательности взаимного присоединения. Не предусматривается порядок сотрудничества государственного Национального оператора и частных операторов телерадиовещания по трансляции обязательных каналов и каналов свободного доступа.

Формирование обязательных теле-, радиоканалов производится органами исполнительной власти, без ясных критериев.

Законопроект требует от иностранных теле-, радиоконкомпаний, программы которых будут распространяться на территории Республики Казахстан, становиться на учёт. Это – неоправданное обременение иностранных телерадиокомпаний, которые пусть и не возражают против их ретрансляции в Казахстане, но не готовы нести для этого финансовые и иные расходы. В результате этих и других мер ограничивается свобода граждан Казахстана на получения информации из источников, готовых им её предоставить. В то же время, статья 39 Законопроекта устанавливает, что «трансграничное телерадиовещание с территории или на территорию Республики Казахстан осуществляется на основании заключенных международных договоров Республики Казахстан». Нам неизвестны международные договоры Республики Казахстан, в которых бы прописывалась обязательность постановки на учёт иностранных теле-, радиоканалов.

Законопроект вторит действующему закону Республики Казахстан «О средствах массовой информации» в ограничении использования вещателями, в том числе частными, других языков помимо государственного. Это правило действует также на всех платформах распространения программ. Подробно на этом вопросе остановится

выступающий сегодня советник Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

Предлагается привести Законопроект в соответствие с международными обязательствами Казахстана и существующей в странах ОБСЕ положительной практикой регулирования телерадиовещания в цифровую эпоху, в том числе следующим образом:

- *В ряду принципов государственного регулирования указать на необходимость обеспечения политического плюрализма в сфере телерадиовещания. Предусмотреть конкретные правовые механизмы его реализации.*
- *Предусмотреть правовые механизмы реализации провозглашённых в Законопроекте прав граждан на свободное получение информации, создания условий для обеспечения их культурных, образовательных, духовных и иных потребностей, а также защиты прав и законных интересов потребителей услуг телерадиовещания и телерадиовещателей.*
- *Указать на конкретные способы обеспечения провозглашённой в Законопроекте свободы добросовестной конкуренции.*
- *Предусмотреть преобразование государственного телерадиовещания в общественное. В переходный период предусмотреть в Законопроекте позитивные обязательства государственного телерадиовещателя по служению общественным интересам.*
- *Уточнить сферу действия Законопроекта через приведение понятия «телерадиовещание» в соответствие с действующим законом РК «О связи».*
- *Указать на различный режим регулирования для различных платформ распространения аудиовизуальных программ.*
- *Предусмотреть ясные правовые гарантии независимости «уполномоченного» органа, определяющего победителя в конкурсах на использование радиочастотного спектра для целей телерадиовещания и на вхождение в перечень теле-, радиоканалов свободного доступа, от институтов государственной власти и его подотчетность гражданскому обществу.*
- *Установить ясные критерии определения победителя в конкурсах на использование радиочастотного спектра для целей телерадиовещания и на вхождение в перечень теле-, радиоканалов свободного доступа. Установить в Законопроекте срок, на который выдётся лицензия, а также условия пролонгации лицензии.*
- *Предусмотреть формы правовой защиты органа, определяющего победителя в этих конкурсах, от возможного конфликта интересов лицензирования и интересов бизнеса и политики.*
- *Предусмотреть обязательность решений органа, определяющего победителя в конкурсах, для исполнительной власти.*
- *Упростить процедуры лицензирования деятельности по формированию теле-, радиоканала до уровня процедуры постановки на учёт (регистрации) средства массовой информации.*
- *Упростить процедуры лицензирования деятельности по распространению теле-, радиоканала посредством спутниковых и кабельных систем до уровня процедуры регистрации хозяйственной деятельности по предоставлению услуг населению.*
- *Пересмотреть в Законопроекте нормы в отношении мер цифровизации с целью учёта в регулировании предоставления универсального доступа к новой услуге и недопущения монополизации рынка телерадиоуслуг.*

- *Определить правовые меры по использованию возможностей, предоставляемых цифровым вещанием, в интересах социально уязвимых групп населения.*
- *Предусмотреть гарантии государственной поддержки национальным региональным и местным вещателям при переходе на цифровое эфирное вещание, а также населению для приобретения приставок.*
- *Предусмотреть в Законопроекте нормы по недопущению негативных последствий монополизма Национального оператора телерадиовещания, правила взаимовыгодного сотрудничества с частными операторами телерадиовещания, правила присоединения с целью свободного потока информации.*
- *Предусмотреть в Законопроекте нормы по прозрачному и открытому для общественного контроля формированию пакетов цифровых обязательных теле-, радиоканалов и каналов свободного доступа, установить критерии соответствующего конкурса, разумный срок гарантированного распространения каналов в пакете.*
- *Ограничение использования других языков, кроме казахского, следует отменить.*
- *Ограничение на ретрансляцию зарубежных программ и каналов следует пересмотреть.*
- *Предусмотреть обязательства по предоставлению государственного заказа на продукцию на казахском языке и на продукцию национального производства.*

Главной рекомендацией является призыв к разработчикам законопроекта и Правительству Республики Казахстан учесть замечания к законопроекту, предлагаемые со стороны гражданского общества и самих вещателей, входящих в состав рабочей группы, а также международных организаций.

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации как всегда готово оказать любую помощь Правительству и Парламенту по приведению законопроекта в соответствие с обязательствами Казахстана как государства – участника ОБСЕ и следуя существующим примерам наилучшей практики регулирования вещания в регионе ОБСЕ. Слово за властями Казахстана.



## Legal analysis of the Law “On press and other mass media in Turkmen SSR”

### КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ «О ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ТУРКМЕНСКОЙ ССР»

*Комментарий подготовлен Еленой Шерстобоевой. Кандидат филологических наук  
Е. А. Шерстобоева является доцентом кафедры истории и правового регулирования  
отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного  
университета им. М. В. Ломоносова.*

Данный комментарий разработан в рамках проекта «Содействие процессу совершенствования законодательства о средствах массовой информации Туркменистана» в соответствии с «Планом проектов, планируемых к осуществлению Правительством Туркменистана совместно с Центром ОБСЕ в Ашхабаде во второй половине 2011 года». Рекомендации, изложенные в данном комментарии, представлены международным экспертом во время «круглого стола» на тему «Пути совершенствования законодательства о СМИ в Туркменистане в эпоху новых коммуникационных и информационных технологий» 14-15 ноября 2011 года в г. Ашхабаде.

#### КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проанализировав представленный Закон Туркменской ССР «О печати и других средствах массовой информации в Туркменской ССР» (далее – Закон) в контексте Конституции и действующего законодательства Туркменистана, а также международных норм о свободе информации, эксперт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) пришел к следующему заключению.

Основная рекомендация эксперта состоит в том, что Закон нуждается в корректировке с целью создания действенных механизмов, гарантирующих реальную возможность обеспечения вышеуказанных норм на практике. Мы поддерживаем однозначное указание в Законе на то, что международное сотрудничество в области массовой информации осуществляется на основании заключенных Туркменистаном **международных договоров** (статья 33 Закона). Вместе с тем приоритет применения норм международного права также должен найти отражение в Законе, что согласуется не только с его обязательствами перед мировым сообществом, но и со статьей 6 Конституции Туркменистана.

Мы приветствуем указание на **недопустимость цензуры массовой информации** в статье 1 Закона, а также на то, что **свобода слова и свобода печати**, гарантированные гражданам Конституцией Туркменистана, означают право высказывания мнений и убеждений, поиска, выбора, получения и распространения информации и идей в любых формах, включая печать и другие СМИ. В связи с этим необходимо усилить положительные стороны Закона - в первую очередь, конкретизировать нормы о **запрете цензуры**, а также положения, предоставляющие **права и гарантии** журналистам и редакциям СМИ.

Справедливо, что исходя из определения СМИ в Законе, его действие распространяется только на **традиционные СМИ**, а также на **аналоги** существующих печатных и

телерадиовещательных СМИ, распространяемые через **Интернет**. Это означает, что требования, предъявляемые к СМИ, не распространяются на Интернет-ресурсы.

Вместе с тем мы обращаем внимание на отсутствие в Законе положений, непосредственно регулирующих **аудиовизуальные СМИ**, в то время как в силу специфики телерадиовещательного сектора и его социальной значимости такие специальные нормы необходимы. Наилучшей рекомендацией в данном случае является **создание специализированного закона о вещании** или, в крайнем случае, создание отдельной главы о регулировании вещания в Законе. Относительно аудиовизуальных СМИ необходимо обязательно предусмотреть прозрачные и плюралистичные принципы лицензирования вещателей, обеспечить гарантии независимости регулирующих органов сектора и самих вещателей и внедрить положения, гарантирующие независимое и социально значимое общественное вещание.

Мы убеждены, что система СМИ Туркменистана достаточно созрела для серьезного реформирования порядка **регистрации СМИ**, предусмотренного действующим Законом. В соответствии с современными международными стандартами в области СМИ разрешительный порядок регистрации СМИ ограничивает права граждан на выпуск периодических печатных СМИ. Рекомендуется устранить требования об указании в заявлении о регистрации любых сведений, кроме Ф.И.О., наименования издания и контактных данных. Также рекомендуется пересмотреть перечень оснований отказа в регистрации СМИ.

Следует также отметить, что ряд ограничений, отраженных в Законе в отношении содержания СМИ, например, об обязательности установления и реализации **«программы деятельности СМИ»** (ст. 15 Закона), не соответствует существующим международным стандартам. Такие ключевые понятия, как **учредитель, редакция СМИ** и **журналист** нуждаются в уточнении в связи с существующими в Законе ограничениями, сужающими возможности граждан по реализации права на свободу мнений, убеждений и их свободное выражение.

Отсутствие **материально-технического обеспечения** не должно становиться причиной отказа в регистрации. Нельзя не отметить в связи с этим, что все положения, касающиеся регулирования производственно-материальных отношений, не отвечают современным реалиям журналистики, а требования о передаче **бесплатных обязательных экземпляров** и о **распространении СМИ обязательных сообщений** способны создать почву для злоупотреблений в отношении свободы выражения мнения, поскольку могут использоваться как средство контроля за содержанием СМИ. Требование о передаче **бесплатных обязательных экземпляров** способно привести к самоцензуре СМИ и уклонению от освещения острых вопросов, связанных с деятельностью органов, в которые предоставляются обязательные экземпляры. А требование о распространении СМИ обязательных сообщений не является необходимым, поскольку редакции самостоятельно определяют повестку дня и обязаны распространять сведения по общественно важным вопросам без дополнительных указаний со стороны государственных органов и должностных лиц.

Рекомендуется детализировать существующие гарантии **права граждан на получение информации через СМИ** путем создания в Законе механизмов, обеспечивающих и гарантирующих реализацию **права журналистов на получение информации**. Целесообразно усилить нормы Закона путем создания работоспособного механизма получения журналистами информации с обязательным указанием сроков ее

предоставления, в том числе для иностранных журналистов. Важно сформировать открытые и четкие правила оперативного оспаривания отказов в предоставлении информации журналистам и предусмотреть систему административных санкций, применяемых к ответственным должностным лицам в случае неправомерного отказа.

В целях обеспечения журналистами своей общественно значимой функции крайне важной является разработка положений, устанавливающих открытые и плюралистичные **правила аккредитации журналистов**, в том числе, иностранных СМИ. Для реализации журналистами своей прямой функции важно установить четкие критерии и гарантии аккредитации и обеспечить своевременный прозрачный процесс обжалования отказа в ней. Рекомендуется отменить требование об аккредитации в Министерстве иностранных дел для иностранных журналистов, прибывающих в страну на короткий период, например для освещения официального визита иностранной делегации.

В случае распространения в СМИ ложных или искаженных сведений и фактов достаточным и логичным является применение **права на опровержение**, предусмотренное в Законе (ст. 26 Закона), что избавляет от необходимости использования права требовать публикации **ответа** в СМИ, которое в определенной степени ограничивает право журналистов и иных работников СМИ не высказывать мнение, например, при вынужденной публикации ответа на распространенные им правдивые сведения критического характера. Реализацию права граждан на ответ рекомендуется осуществлять в добровольном порядке.

Представляется целесообразным отменить такие крайние формы ответственности за нарушение законодательства как **прекращение** деятельности СМИ и уголовную ответственность за **диффамацию**. Более того, наличие в Законе отдельных положений, не касающихся регулирования СМИ напрямую и в основном создающих многоуровневый перечень оснований наступления ответственности для работников СМИ, способны привести к неоправданным затруднениям в правоприменительной практике (см, напр., ст. 39 Закона). Важно разграничить уровни ответственности за разные виды правонарушений, соответствующих степени их общественной опасности. Рекомендуется создать **справедливый** режим привлечения журналистов и редакций к ответственности за разглашение **государственной и иной охраняемой законом тайны** (ст. 5 Закона), которая не должна наступать, если работники СМИ не были ознакомлены с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры и не давали обязательства об их неразглашении.

Учитывая первостепенную важность права на свободное выражение мнений в демократическом обществе, а также свободной и неподцензурной печати или других средств массовой информации<sup>74</sup> крайне своевременным нам представляется создание механизма, гарантирующего реализацию положения о **воспрепятствовании законной профессиональной деятельности журналистов** (ст.36 Закона).

Основные аспекты Закона, нуждающиеся в корректировке, обсуждаются более подробно ниже, после краткого обзора международных и конституционных обязательств Туркменистана относительно свободы выражения мнения.

---

<sup>74</sup> См. Замечание общего порядка № 25 [57] Комитета по правам человека ООН от 12 июля 1996 года, пункт 25.

## **ВВЕДЕНИЕ**

По заказу Центра ОБСЕ в Ашхабаде и при сотрудничестве с Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ данный меморандум был подготовлен Еленой Шерстобоевой. Кандидат филологических наук Е.А. Шерстобоева является доцентом кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Меморандум содержит анализ Закона Туркменской ССР «О печати и других средствах массовой информации в Туркменской ССР» для обеспечения его соответствия международным стандартам относительно права на свободное выражение мнений. Закон введен в действие Постановлением Верховного Совета Туркменской ССР № 376-ХП от 10 января 1991 года.

## **I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ**

### **I.1. Значение свободы выражения мнения**

Свобода выражения мнения признается одним из важнейших прав человека. Она является необходимым условием осуществления других прав и играет ключевую роль для функционирования демократии. Право на свободу выражения охраняется статьей 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) – основным документом о правах человека, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН) в 1948 году. В статье 19 ВДПЧ закреплено:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»<sup>75</sup>.

Туркменистан является полноправным членом международного сообщества, полноправным участником ООН и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с 1992 года, в связи чем он принял на себя равные для всех государств-участников обязательства.

Туркменистан в 1996 году ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) – договор ООН, имеющий обязательную юридическую силу для государств-участников. Статья 19 МПГПП гарантирует право на выражение мнения в следующей формулировке:

- «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи,

---

<sup>75</sup> Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>

независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»<sup>76</sup>.

Туркменистан присоединился к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, пункт 4 статьи 15 которого гласит:

«Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях»<sup>77</sup>.

Генеральная Ассамблея ООН единогласно приняла Резолюцию «Постоянный нейтралитет Туркменистана» 12 декабря 1995 года, в соответствии с которой нейтралитет стал определяющей совокупностью устремлений во всех сферах человеческой деятельности в Туркменистане. Обретая новый статус, нейтральный Туркменистан брал на себя перед мировым сообществом и определенные обязательства, вытекающие из Устава и способствующие достижению целей ООН.

В этом контексте следует напомнить, что часть 2 статьи 6 Конституции Туркменистана заявляет:

«Туркменистан признает приоритет общепризнанных норм международного права. Если международным договором Туркменистана установлены иные правила, чем предусмотренные законом Туркменистана, то применяются правила международного договора».

На первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 59 (I), которая гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций»<sup>78</sup>.

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения»<sup>79</sup>.

В соответствии со статьей 28 МПГПП для надзора за его исполнением создан Комитет ООН по правам человека, заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Он состоит из экспертов - граждан государств-участников и уполномочен рассматривать заявления от лиц, утверждающих, что их права, предусмотренные МПГПП, в том числе, указанные в

---

<sup>76</sup>Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI)

Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на

русс. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

<sup>77</sup> Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 3 января 1976 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу

[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml)

<sup>78</sup> Резолюция А/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г. См. официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%28I%29>

<sup>79</sup> См. там же.

статье 19 МПГПП, были нарушены. Комитет не раз подчеркивал, что право на свободное выражение своего мнения, провозглашенное в пункте 2 статьи 19 МПГПП, включает право лиц высказывать критику или открытую и публичную оценку действий правительств своих стран, не опасаясь вмешательства или наказания<sup>80</sup>.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) также неоднократно заявлял об обязанности СМИ распространять информацию и идеи, представляющие общественный интерес, и «если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию "сторожевого пса общественных интересов"»<sup>81</sup>. Кроме того, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека.

Реализация права на свободу выражения мнения невозможна без соблюдения права на свободу массовой информации, гарантируемую документами ОБСЕ. Туркменистан выразил согласие с Заключительным актом общеевропейского совещания в Хельсинки, который остается основой деятельности ОБСЕ и в котором государства-участники поставили своей целью «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»<sup>82</sup>. Важность обеспечения свободы массовой информации нашла отражение в таких ключевых документах ОБСЕ, как Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)<sup>83</sup>, в Парижской хартии<sup>84</sup>, согласованной в 1990 году, в документе саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»<sup>85</sup> в Будапеште в 1994 году, Декларации Стамбульского Саммита ОБСЕ<sup>86</sup>. Хартия европейской безопасности ОБСЕ гласит:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берем на себя обязательство принять все необходимые меры по созданию необходимой

---

<sup>80</sup> См. сообщения № 422/1990, 423/1990 и 424/1990, Адимайо и др. против Того (Соображения, принятые 12 июля 1996 года), пункт 7.4.

<sup>81</sup> См. дела: «Кастеллс против Испании» (23 апреля 1992 г., п. 43); «Обсервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства» (26 ноября 1991 г., п. 59) и «Санди таймс» против Соединенного Королевства» (№ 1) (26 апреля 1979 г., п. 65). См. тексты постановлений по этим делам на русск. яз. по адресу <http://medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

<sup>82</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года.

См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/mc/39505>.

<sup>83</sup> Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14305>.

<sup>84</sup> Парижская хартия для новой Европы. Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39520>.

<sup>85</sup> На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ СБСЕ 1994 года, пункты 36–38. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39558>.

<sup>86</sup> Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год, пункт 27. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»<sup>87</sup>.

На Московском Сессии Конференции ОБСЕ по человеческому измерению Государства-участники выразили свое абсолютное согласие с тем, что соблюдение права на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения, составляет одну из основ международного порядка и отметили, что «любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам»<sup>88</sup>. Они признали далее, 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»<sup>89</sup>. В Астанинской юбилейной декларации «На пути к сообществу безопасности» страны-участницы ОБСЕ подчеркнули важность свободных СМИ, а также подтвердили в пункте 6, «что обязательства, принятые в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный интерес для всех государств-участников и не относятся исключительно к внутренним делам соответствующего государства»<sup>90</sup>.

Исключительная роль независимых СМИ как гарантия свободы выражения мнения подчеркивалась в решениях судов по правам человека, а также отразилась в региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека<sup>91</sup>, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)<sup>92</sup> и Африканской хартии прав человека и народов<sup>93</sup>. Несмотря на то, что эти документы не обязательны для применения Туркменистаном, они являются важным ориентиром для понимания сущности положений о свободе выражения мнений, гарантированных ВДПЧ, МПГПП, с которыми Туркменистан выразил свое согласие.

## **1.2. Ограничения свободы выражения мнения**

Реализация права на свободу выражения мнения предполагает не только осуществление особых прав и обязанностей. Она сопряжена с высоким уровнем ответственности, который предполагает ограничения в пользовании правом на выражение мнения. При этом требования международных норм основаны на том, что такие ограничения являются исключениями, а не правилом. Они не только должны соотноситься с принципами правового государства и быть четкими, точно определенными в национальном праве, но и преследовать законные цели, установленные в статье 19 (3) МПГПП, а именно:

«а) для уважения прав и репутации других лиц;

---

<sup>87</sup> Хартия европейской безопасности ОБСЕ, 1999 год, пункт 26. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

<sup>88</sup> Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года, пункт 26. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14314>.

<sup>89</sup> Там же.

<sup>90</sup> Астанинская юбилейная декларация ОБСЕ «На пути к сообществу безопасности», 2010 год, пункт 6. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/cio/74990>

<sup>91</sup> Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

<sup>92</sup> Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

<sup>93</sup> Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Напоминаем, что указанный перечень исключений является исчерпывающим, а установленные ограничения не должны трактоваться широко или порождать в законах расплывчатые формулировки. Международными судами используется тест, требующий, чтобы все ограничения отвечали тройному критерию, согласно которому: «1) информация должна относиться к законной цели, указанной в законе, 2) разглашение информации должно угрожать причинением существенного ущерба этой цели и 3) ущерб, наносимый цели, должен быть большим, чем интерес общества в получении информации»<sup>94</sup>. Комитет ООН по правам человека считает, что критерий необходимости установления ограничений «предполагает элемент соразмерности - в том смысле, что масштабы ограничений на свободу выражения мнений должны быть соразмерны ценностям, для ограждения которых вводятся эти ограничения»<sup>95</sup>.

Напомним, что вышеуказанные критерии нашли свое сущностное отражение в статье 18 Конституции Туркменистана:

«Никто не вправе лишить человека каких-либо прав и свобод или ограничить его права и свободы иначе как в соответствии с Конституцией и законами.

Перечисление в Конституции и законах определенных прав и свобод человека не может быть использовано для отрицания или умаления других прав и свобод».

Для рассмотрения ключевых вопросов в сфере прав человека в 2006 году создан Совет по правам человека ООН, заменивший действующую с 1946 года Комиссию по правам человека. Совет по правам человека ООН – это политический орган, состоящий из 47 членов, избираемых по региональным квотам сроком на три года Генеральной Ассамблеей ООН. Он проводит сессии три раза в год и призван проводить мониторинг соблюдения прав человека государствами-членами ООН, в том числе, предусмотренными статьей 19 МПГПП.

Совет по правам человека ООН в своей Резолюции «Свобода мнений и их свободное выражение» призвал государства воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с положениями пункта 3 статьи 19 МПГПП, в том числе на:

- i) обсуждение проводимой правительством политики и политические дискуссии; представление докладов о правах человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участие в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе за мир и демократию; и выражение мнений, несогласия, религиозных взглядов или убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам;
- ii) свободный поток информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;

---

<sup>94</sup> Право общества знать: принципы законодательства о свободе информации. АРТИКЛЬ 19, июнь 1999. См. полный текст на русск. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/rights/expression/docs/?p=ecn4\\_2000\\_63.pdf](http://www.un.org/ru/rights/expression/docs/?p=ecn4_2000_63.pdf)

<sup>95</sup> См. решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

iii) доступ к информационно-коммуникационным технологиям или использование этих технологий, включая радио, телевидение и Интернет»<sup>96</sup>.

### 1.3. Регулирование деятельности СМИ

Свобода массовой информации, основанная на принципах разнообразия и плюрализма, представляет собой важный инструмент для защиты всех других прав и является одним из основных элементов демократии.

Положения Виндхукской декларации<sup>97</sup> точно отражают важную роль государств в установлении свободы массовой информации. Пункт 1 документа гласит:

*«В соответствии со статьей 19 ВДПЧ создание, поддержка и поощрение независимой, плюралистической и свободной прессы существенно необходимы для развития и сохранения демократии в каждой стране и для экономического развития»<sup>98</sup>.*

При этом **независимость** и **плюралистичность** СМИ не являются абстрактными категориями. Смысл, который вкладывается в данные понятия, имеет ключевое значение в деле установления демократии и обеспечивает выполнение ответственной роли «сторожевого пса общественных интересов», возложенной на СМИ.

Под **независимыми** **СМИ** понимаются такие СМИ, которые свободны «от правительственного, политического или экономического контроля, а также контроля, выражающегося в зависимости от материалов и инфраструктуры, необходимых для выпуска и распространения газет, журналов и периодических изданий»<sup>99</sup>, а **плюрализм** «предполагает ликвидацию всех форм монополии и существование как можно большего числа газет, журналов и периодических изданий, в которых находит свое выражение максимально широкий диапазон мнений членов общины»<sup>100</sup>.

В совместной Декларации «О десяти основных угрозах свободе выражения мнений», которую в 2010 году представили Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации, выразилась особая обеспокоенность существующими формами государственного контроля над СМИ, а именно:

«а) политическим влиянием на общественные СМИ или контролем над ними, с тем чтобы они служили рупором правительства, а не являлись независимыми органами, действующими в интересах общества;

<sup>96</sup> Резолюция № 12/16 Совета по правам человека ООН. Принята 12 октября 2009, пункт 5, стр. 5. См. полный текст на русск. яз. по адресу [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/2.pdf](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/2.pdf).

<sup>97</sup> Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 г. на 26 сессии Генеральной конференции ООН. См. полный офиц. текст на русск. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/157pc61a6.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/157pc61a6.pdf).

<sup>98</sup> Там же. Пункт 1.

<sup>99</sup> Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 г. на 26 сессии Генеральной конференции ООН. Пункт 2.

<sup>100</sup> Там же.

- b) требованиями о регистрации, предъявляемыми к печатным СМИ или в отношении использования Интернета или доступа к нему;
- c) прямым государственным контролем над лицензированием или регулированием вещания или надзором за этими процессами со стороны органа, который не является независимым от правительства как с точки зрения законодательства, так и на практике;
- d) злоупотреблением государственной рекламой или другими государственными полномочиями с целью повлиять на редакционную политику;
- e) правом собственности политических лидеров или партий на СМИ или значительным контролем над ними с их стороны;
- f) политически мотивированными судебными делами, возбуждаемыми против независимых СМИ;
- g) сохранением устаревших правовых норм – таких как законы о борьбе с подрывной агитацией или правила, запрещающие публикацию ложных сведений, – об уголовном преследовании за критику правительства»<sup>101</sup>.

Создание законных механизмов, призванных преодолеть эти формы государственного контроля, сегодня становится одним из основополагающих направлений регулирования СМИ во всем мире. В Декларации обращается внимание на тот факт, что «за последние десять лет произошел впечатляющий рост глобальных усилий по защите и поощрению свободы выражения мнений, правительствам и другим официальным субъектам, правозащитным и другим организациям гражданского общества, в том числе в сфере международного сотрудничества, необходимо уделять гораздо больше внимания этим усилиям»<sup>102</sup> в целях защиты и обеспечения свободы выражения мнений и свободы информации.

## **II. АНАЛИЗ ЗАКОНА ТУРКМЕНСКОЙ ССР «О ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ТУРКМЕНСКОЙ ССР»**

Анализируемый Закон содержит 7 глав и 39 статей. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями по приближению текста Закона к международным обязательствам Туркменистана в соответствии с общепризнанными международными стандартами права на свободу выражения мнения.

### **2.1. Сфера действия Закона и основные понятия**

Эксперт приветствует, что Закон однозначно гарантирует **свободу массовой информации, свободу слова и печати**, означающие право высказывания мнений и убеждений, поиска, выбора, получения и распространения информации и идей в любых формах, включая печать и другие СМИ, и устанавливает **запрет цензуры массовой информации** (статья 1 Закона). Вместе с тем, отсутствие точного определения цензуры массовой информации может привести к тому, что норма фактически обретет декларативный характер. Для обеспечения ее работоспособности на практике необходимо установить запрет на предъявление требований о согласовании материалов СМИ к любым субъектам деятельности в сфере СМИ, а также конкретизировать тот факт, что создание и финансирование организаций, учреждений, органов либо

<sup>101</sup> Декларация о десяти основных задачах в области свободы выражения мнений. Принята 3 февраля 2010 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/3.pdf](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/3.pdf)

<sup>102</sup> Декларация о десяти основных задачах в области свободы выражения мнений. Принята 3 февраля 2010 года.

должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, не допустимо.

Представляется целесообразным закрепить в статье 6, регламентирующей правовые основы деятельности СМИ в Туркменистане, положение о том, что **международные договоры** также являются неотъемлемой их частью и если нормы национального права вступают с ними в противоречие, должны применяться нормы международного права. Это согласуется со статьей 6 Конституции Туркменистана, в которой говорится о признании Туркменистаном приоритета общепризнанных норм международного права. Мы с удовлетворением отмечаем, что исходя из определения СМИ в статье 2 Закона, его действие распространяется только на традиционные СМИ, а также на аналоги существующих печатных и телерадиовещательных СМИ, которые распространяются через Интернет, имеющие **периодическую форму** публичного распространения массовой информации. Под сферу его регулирования не подпадают Интернет-ресурсы как не имеющие такой формы. Таким образом, кроме указанных аналогов, распространение информации в Интернете не подлежит регистрации и регулированию Законом.

В то же время нельзя не отметить, что существующий **порядок регистрации СМИ**, предусмотренный Законом, не отвечает современным международным стандартам (См. пункт 2.2. настоящего Комментария).

Должны быть предусмотрены прозрачные и плюралистичные принципы **лицензирования** вещательных СМИ, а также гарантирована независимость регулирующих органов вещательного сектора и самих вещателей. В идеале правовые основы деятельности вещательных СМИ следует установить в **отдельном законе о вещании**, поскольку принципы регулирования печатных и аудиовизуальных СМИ хотя и имеют много общего, вместе с тем обладают существенными различиями в силу специфики телерадиовещательного сектора и его социальной значимости. Именно поэтому мы также рекомендуем модернизировать аудиовизуальные СМИ путем трансформации государственного вещателя в общественное, гарантии и принципы функционирования которого также должны быть урегулированы специальным образом в соответствии с международными стандартами.

Мы с удовлетворением отмечаем справедливость указания в статье 2 Закона, что СМИ представляются редакциями периодической печати, теле- и радиовещания. Однако нельзя не отметить, что формулировка «редакция СМИ является **юридическим лицом**, действующим на основании своего устава» (статья 4 Закона) неоправданно сужает **возможности граждан** по реализации права на свободу мнений, убеждений и их свободное выражение. Современные реалии таковы, что благодаря развитию технологий в качестве редакции может выступать также отдельный гражданин (физическое лицо) или группа граждан (физических лиц). Акцент, сделанный в Законе на то, что редакция вправе осуществлять производственно - хозяйственную деятельность на условиях экономической самостоятельности и хозяйственного расчета, снижает высокую роль редакции в процессе **осуществления производства и выпуска СМИ**, которая в первую очередь базируется на принципах редакционной независимости, информационного плюрализма и социальной ответственности. Действительно, правовое состояние СМИ существенно отличается от статуса юридических лиц и порождает специфические права и обязанности, в противном случае не было бы никакой необходимости в существовании законов о СМИ. Поэтому

и указание, что редакция осуществляет свою деятельность на основании устава, требует важного уточнения, что речь идет именно об **уставе редакции**.

Понятие учредителя СМИ также нуждается в корректировке, поскольку в перечень лиц, имеющих право на учреждение СМИ, до сих пор включен несуществующий орган Советов народных депутатов. А главное - данная статья вводит ограничение на учреждение СМИ по гражданству, что не согласуется со статьями 19 ВДПЧ и 19 МППГП, которые недвусмысленно определяют, что **каждый человек** имеет право на свободу выражения, что не может не включать права на учреждение СМИ. Его ограничение для граждан иностранных государств или лиц без гражданства противоречит статье 2 МППП, обязывающей государства-участники МППП «уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

В этой связи следует обратить внимание на статью 29 Закона, в соответствии с которой журналистом является лицо, занимающееся сбором, созданием, редактированием или подготовкой материалов для СМИ, связанное с ним трудовыми или иными договорными отношениями, либо занимающееся такой деятельностью по его уполномочию. В одной из рекомендаций Комитета Министров государствам-членам Совета Европы справедливо указано, что термин «журналист» означает «любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально участвует в сборе и распространении информации для общественности, используя любое средство массовой коммуникации»<sup>103</sup>. Важно, чтобы понятие журналист могло быть применимо к любому лицу, использующему свободу выражения мнения для регулярного и профессионального сообщения информации широкой аудитории.

#### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

- 1) *Закон нуждается в доработке с тем, чтобы он не на словах, а на практике запрещал цензуру массовой информации.*
- 2) *Необходимо установить приоритет применения норм международных договоров, заключенных Туркменистаном.*
- 3) *Необходимо создать законные основы регулирования вещательных СМИ с установлением прозрачных и плюралистичных принципов лицензирования вещателей, а также гарантий независимости аудиовизуальных СМИ и органов, регулирующих вещательный сектор.*
- 4) *Дать определение редакции СМИ с учётом права отдельных граждан на производство и выпуск массовой информации. Снять ограничения по гражданству для учредителей СМИ и расширить понятие «журналист» в соответствии с рекомендациями.*

---

<sup>103</sup> Рекомендация № R (2000) 7 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. Принята Комитетом Министров 8 марта 2000 г.

на 701 заседании Заместителей Министров. См. полный текст на русск. яз. по адресу [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec2000-7.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-7.htm)

## 2.2. Необходимость регистрации СМИ

Статьи 8-14 Закона регулируют вопросы регистрации СМИ, необходимость которой неоднократно вызвала серьезные сомнения международных организаций (см. пункт 1.3. Комментария). В своих замечаниях относительно Закона о СМИ Туркменистана и других стран эксперты ОБСЕ высказывали предложения **о пересмотре режима регистрации с разрешительного на уведомительный**. Именно так это уже сделано в законодательствах большинства демократических стран в целях обеспечения свободы выражения мнений, поскольку действующие требования к регистрации СМИ не только препятствуют появлению новых СМИ, но и становятся инструментом для злоупотреблений в политических целях.

В Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ очень точно проведено различие между уведомлением и регистрацией, которое заключается в том, что:

«уведомление позволяет владельцу газеты проинформировать государство о своем существовании, а регистрация позволяет государству проинформировать газету о том, что она имеет право на существование»<sup>104</sup>.

Уведомление представляет собой **простую процедуру**, свободную от бюрократических препятствий, при которой новое СМИ сообщает властям о том, что оно существует. Именно этот режим регистрации изданий совместим с обязательствами ОБСЕ в отношении свободы СМИ, в частности, с теми, которые отразились в Московском документе, а именно:

- «способствовать плюрализму;
- уменьшить ограничения и препятствия для свободной работы прессы;
- устранить любую возможность государства вмешиваться в деятельность прессы»<sup>105</sup>.

При уведомлении сведения о новом СМИ вносятся в национальный реестр, что необходимо для уплаты в дальнейшем изданием как предприятием налогов и осуществлением им других социальных функций. И в этом контексте единственные сведения, необходимые для регистрации – это Ф.И.О. или наименование и контактные данные. Обязанность предоставления других сведений воздвигает излишние бюрократические барьеры на пути реализации свободы массовой информации. В первую очередь к ним относятся **требования** указать в заявлении сведения **относительно содержания СМИ**. Так, статья 9 Закона указывает, что в заявлении о регистрации СМИ должны быть указаны, помимо прочего, **«программные цели и задачи»**, а также **«предполагаемый читатель»** СМИ. При этом, очевидно, что для вновь создаваемого издания сложно предположить, какой круг лиц станет его потенциальной аудиторией в будущем. Содержание СМИ также может и должно меняться в зависимости от реальных потребностей общества в той или иной информации, поэтому все требования в отношении содержания, предъявляемые в целях регистрации новых СМИ, должны быть устранены. Неясно, чем продиктована необходимость сведений о предполагаемом тираже, языке, территории распространения, максимальном объеме СМИ, источниках финансирования и иных атрибутах СМИ. Все эти данные также могут быть подвержены изменениям в процессе

<sup>104</sup> Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. См. полный текст на русск. яз по адресу <http://www.osce.org/fom/24436>. С. 4.

<sup>105</sup> Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года, пункт 26. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14314>.

адаптации СМИ к постоянно меняющимся условиям медиа-рынка, хотя бы уже поэтому они должны быть сняты. **Требование** об указании в заявлении о регистрации сведений **о материально-техническом обеспечении** также не соответствует международным стандартам и далеко от современных реалий журналистики, поскольку сегодня для издания газеты необходим минимальный набор технического оборудования. Указанные положения способны привести к неограниченному, неоправданному контролю за процессом создания новых СМИ и являются нарушением международных гарантий права на свободное выражение убеждения. В соответствии с этими рекомендациями рекомендуется изменить перечень оснований отказа в регистрации СМИ и пересмотреть ответственность за изготовление и распространение СМИ без регистрации (статья 37 Закона) (см. пункт 2.6. Комментария).

Уведомительный порядок регистрации новых СМИ должен быть справедливым и потому единым для всех. Он не должен предусматривать преимуществ для отдельных органов, издающих СМИ, которые в соответствии со статьей 10 Закона имеют право на публичное распространение информации без регистрации.

В Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ»<sup>106</sup> особо выделяется важность **независимости регистрирующего СМИ**, от органов государственной власти, поэтому обеспокоенность эксперта вызывает тот факт, что заявления о регистрации СМИ подаются в органы **государственного управления, определяемые правительством** (часть 2 статьи 8). Действующий Закон нуждается в механизме, гарантирующем защиту регистрирующего органа от вмешательства со стороны правящих кругов. Независимость органа должна быть защищена как в прямой форме в законодательстве, так и через нормы, касающиеся финансирования, отчетности и назначения его членов. Только в этом случае можно с уверенностью говорить о том, что система регистрации не станет инструментом для злоупотреблений политического или экономического характера.

Отсутствует указание на то, какой минимальный тираж должно иметь СМИ, чтобы регистрироваться. Это может создать ситуацию, при которой периодическое издание с тиражом в один или два экземпляра вынуждено будет проходить процедуру регистрации. В то время как Комитет ООН по правам человека постановил, что предъявление требования о регистрации органу СМИ с тиражом всего 200 экземпляров является нарушением свободы выражения мнения<sup>107</sup>.

Наконец, взнос за уведомление не должен превышать административные расходы, связанные с рассмотрением документов. В Законе необходимо установить его точный размер.

В Совместной декларации Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения однозначно заявили, что «требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации,

---

<sup>106</sup> Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. С. 7.

<sup>107</sup> Дело «Лапцевич против Беларуси» (Laptevich v. Belarus, 20 March 2000, Communication No. 780/1997).

допускающие отказ в регистрации по собственному усмотрению, в которых предусмотрены материально-правовые условия в отношении печатных СМИ или которые контролируются органами, зависимыми от государственной власти»<sup>108</sup>.

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ:**

*Разрешительная процедура регистрации СМИ должна быть изменена на уведомительную.*

### **2. 3. Права редакций СМИ**

Деятельность плюралистичных СМИ, свободно распространяющих информацию и идеи, возможна только в том случае, если их редакционная политика в максимальной степени независима от политического и финансового давления. Мы уверены, что руководство Туркменистана понимает важную роль законодательства о СМИ в создании правовых гарантий независимости творческой деятельности редакций и журналистов в целях обеспечения свободы выражения мнений.

Безусловно, право на свободу выражения мнения не является абсолютным и может подвергаться ограничениям в определенных немногочисленных обстоятельствах (см. пункт 1.2 Комментария), а редакционная независимость не исключает ответственность за нарушения закона, связанные с публикацией материалов. Определять содержание материалов СМИ должно именно редакция и, как справедливо указано в одном из документов ОБСЕ, «государственная власть может в наибольшей степени способствовать работе механизмов саморегулирования путем создания правовой базы, гарантирующей свободу выражения и плюрализм СМИ, и воздержания от регулирования содержания публикаций СМИ»<sup>109</sup>.

Мы одобряем указание в статье 15 на «профессиональную самостоятельность» редакции, вместе с тем оно дается в контексте реализации «**программы (основных принципов) деятельности»** СМИ, которая утверждается учредителем СМИ (часть 1 статьи 15 Закона) и которую обязан осуществлять журналист (пункт 1 статьи 32 Закона). Таким образом, журналист и редакция СМИ перестают быть самостоятельными и становятся зависимыми в своей деятельности от позиции учредителя. Ситуацию усугубляет и тот факт, что редактор (главный редактор) может быть назначен и освобожден от должности учредителем СМИ (часть 2 статьи 15 Закона). И хотя мы приветствуем наличие в законе норм о редакционном уставе СМИ как регуляторе отношений между учредителем и редакцией, следует отметить, что в ситуации, когда и программа деятельности СМИ, и назначение лица на должность главного редактора зависят от позиции учредителя, остальные положения, гарантирующие редакционную независимость (в том числе касающиеся устава), могут приобрести номинальный характер.

Утверждению о том, что в устав включаются положения о порядке распределения и использования дохода, получаемого от деятельности СМИ (часть 2 статьи 16)

---

<sup>108</sup> Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 18 декабря 2003 года, см. текст на англ. яз.

<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument>

<sup>109</sup> Душанбинская Декларация о саморегулировании СМИ. Принята 2 ноября 2007 г., См. текст на рус. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/28785>

определенным образом противоречат нормы статьи 17 Закона, в которой указывается, что имущественные отношения определяются **отдельным договором**, заключаемым между учредителем, редакцией и издателем. Такое противоречие нужно устранить, тем более, что регулирование производственно-материальных отношений отдельным договором нецелесообразно и представляется нам излишней бюрократизацией журналистского процесса.

Требование о передаче **бесплатных обязательных экземпляров** (статья 19 Закона) может быть использовано как средство контроля за содержанием СМИ органами, в которые представляются такие экземпляры. Оно должно быть отменено или заменено на право СМИ предоставлять контрольные экземпляры в Национальную библиотеку. Бесспорно, что СМИ в рамках информирования общества призваны сообщать о важной информации, исходящей от правительства. Поскольку население почти всегда с интересом относится к материалам политического характера, они публикуются журналистами вне зависимости от норм законодательства. Таким образом, наличие статьи 23 об **обязательном распространении официальных сообщений** через СМИ не обоснованно и может привести к оказанию на СМИ прямого давления со стороны властей.

#### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

- 1) *Предусмотреть гарантии независимости СМИ и профессиональной самостоятельности редакции в соответствии с вышеизложенными требованиями;*
- 2) *Изъять из Закона нормы, касающиеся регулирования производственно-материальных отношений, требований о передаче бесплатных обязательных экземпляров, а также о распространении в СМИ обязательных сообщений.*

#### **2. 4. Права и обязанности журналистов**

Мы приветствуем широкий перечень **прав журналистов** в статье 30 Закона как признанных международным правом и базирующихся на общем праве на свободу выражения убеждений, установленном в статье 19 МПГПП. Вместе с тем нельзя не отметить, что он требует важных дополнений, связанных, в первую очередь, с перечнем обязанностей журналистов, установленных статьями 28 и 32 Закона.

Хотя мы одобряем наличие в Законе положения **о конфиденциальности источников информации** (пункт 1 статьи 28 Закона), следует обратить внимание на то, что защита источников информации должна исходить от самих журналистов, а нормы закона должны гарантировать такую защиту. Поэтому соблюдение конфиденциальности источников информации – это не столько обязанность, сколько одно из важнейших прав журналистов и работников СМИ. Это право может быть ограничено только по решению суда, если это необходимо при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица в уголовном судопроизводстве и при условии, что альтернативные меры раскрытия источника исчерпаны<sup>110</sup>. Для обеспечения гарантии права на конфиденциальность источников информации необходимо расширить норму части 3 статьи 22 Закона о воспрепятствовании распространения продукции СМИ путем установления **запрета на обыск редакционных помещений или изъятия журналистских материалов** без ордера, который должен выдаваться в соответствии с

---

<sup>110</sup> См. Рекомендация (2000)7 Комитета министров Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. От 8 марта 2000 года.  
[http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec2000-7.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-7.htm)

мотивированным постановлением следователем с санкции прокурора только в случае абсолютной необходимости при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица, обвиняемого в совершении преступления, и если аналогичные доказательства не могут быть получены альтернативным путем.

Обязанность журналиста осуществлять «программу деятельности СМИ» уже подвергалась нами критике (см. пункт 2.3. Комментария) и рекомендуется снять ее как ограничение, представляющее серьезную угрозу свободе выражения мнения.

Мы одобряем наличие в статье 31 Закона права журналистов быть **аккредитованными** при государственных органах и органах общественных объединений. Однако формулировка части 1 указанной статьи, предусматривающей возможность СМИ «**по согласованию** с государственными органами и органами общественных объединений аккредитовать при них своих журналистов», способна привести к ее неверному толкованию и, соответственно, применению. Неясны требования к СМИ или журналистам для получения такого согласования, отсутствуют критерии и основания отказа в аккредитации. Не предусмотрена процедура оспаривания отказа в аккредитации, которая должна быть прозрачной и максимально оперативной: если она затянется, то и смысла в ней не будет - для журналиста в первую очередь важно своевременно получить право доступа к событию, чтобы осветить его для общества. Режим аккредитации не должен нести разрешительный характер, в связи с этим его нельзя путать с режимом разрешения на работу, поскольку получение аккредитации с целью распространения информации само по себе – важная и неотъемлемая часть работы журналиста. Правила аккредитации должны быть плюралистичными, что означает беспристрастность в выборе журналистов и предоставление равного доступа как журналистам лояльных правительству изданий, так и журналистам критически настроенных СМИ. В Законе следует расширить перечень типов организаций, при которых могут аккредитоваться журналисты.

Мы убеждены, что есть ясное понимание того, что цель аккредитации заключается не только в том, чтобы получить журналисту право участвовать в том или ином официальном мероприятии, которое проходит в **ограниченном пространстве**, не способном вместить всех желающих представителей СМИ, но и в том, чтобы получить «доступ к определенным **«закрытым зонам»**, включая зоны военных действий и места, которые считаются опасными или закрытыми властями по причинам безопасности»<sup>111</sup>.

Мы рекомендуем обратить внимание на специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации журналистов в регионе ОБСЕ, в котором указано:

«Аккредитация не должна быть причиной, на основании которой государственные органы принимают решение о том, разрешить или нет конкретному журналисту посещать публичное мероприятие и освещать его. Более того, нельзя использовать угрозу отзыва аккредитации на какое-то мероприятие в качестве средства контролирования содержания репортажей, содержащих критику»<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. Опубликовано 25 октября 2006 г. См. текст на рус. яз. <http://www.osce.org/node/22066>. С. 2.

<sup>112</sup> Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. С. 7.

Те же рекомендации применимы к нормам статьи 34 Закона, касающимся правового положения и профессиональной деятельности аккредитованных в Туркменистане **иностранных корреспондентов и других представителей иностранных СМИ**, а также информационной деятельности дипломатических, консульских и других официальных представительств зарубежных государств. Мы одобряем указание на то, что их аккредитация регулируется не только национальным законодательством, но и соответствующими международными договорами Туркменистана, однако при этом нельзя не отметить, что на практике она им не соответствует.

Напомним, что в национальном законодательстве порядок аккредитации иностранных журналистов регулируется «Основными правилами, регулирующими профессиональную деятельность корреспондентов (журналистов) СМИ иностранных государств на территории Туркменистана» (далее - Правила), утвержденными постановлением Президента Туркменистана от 30 октября 1993 г. № 1536. Правила предусматривают, что **разрешение об аккредитации журналистов иностранных государств выдается Министерством иностранных дел Туркменистана и устанавливают для получения иностранными журналистами въездных виз **месячный срок при временной аккредитации, двухмесячный – при постоянной****, что создает препятствия для оперативного освещения важных для мирового сообщества событий в Туркменистане.

Правила аккредитации иностранных журналистов также не содержат механизмов, устанавливающих критерии и гарантии аккредитации. Мы приветствуем отсылку в положении об отказе в аккредитации (пункт 16 Правил) к нормам статей 19 и 20 МППП. При этом они не регламентируют вопросы отказа в аккредитации напрямую, что приводит к декларативности такой отсылки. Вызывает вопросы отсылка в этой же норме к статьям 24, 29-31 Закона Туркменистана «О правовом положении иностранных граждан в Туркменистане», который утратил силу после принятия 26 марта 2011 г. нового Закона. Более того, вопросы, связанные с получением виз и регистрацией иностранных журналистов в настоящее время регулируются Законом «О миграции», а не Законом «О правовом положении иностранных граждан в Туркменистане». Поэтому предлагается внести изменения в данный параграф с учетом вышеизложенного.

В Специальном докладе Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ указывается, что: «Правительства должны облегчить работу журналистов, приняв процедуры, позволяющие журналистам работать в принимающей стране, включая своевременную выдачу виз»<sup>113</sup>. Поэтому мы рекомендуем отменить требование об аккредитации в МИД для иностранных журналистов, прибывающих в страну на короткий период.

В целом необходимо предусмотреть реальный механизм обеспечения права на аккредитацию журналистов, в том числе, иностранных СМИ, включающий четкие критерии аккредитации, гарантии ее получения и возможность своевременно оспорить отказ.

Мы одобряем то, что Закон устанавливает **право граждан на получение информации через СМИ**, которое признается международным правом как один из аспектов свободы выражения мнения. Вместе с тем, мы убеждены, что для того, чтобы обеспечить

---

<sup>113</sup> Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. С. 7.

реализацию этого права на практике, в первую очередь необходимо уделить должное внимание **механизму получения информации журналистами**, чтобы они могли донести ее до общественности в соответствии со своей миссией. Статья 24 Закона действительно обязывает государственные органы, общественные объединения и должностных лиц предоставлять СМИ имеющиеся сведения и обеспечивать возможность ознакомления с документами. Она справедливо устанавливает возможность обжалования отказа в предоставлении информации вышестоящему органу или должностному лицу, а затем в суде. И хотя мы приветствуем благие намерения данных положений, все же следует отметить, что применение их на практике затруднено, поскольку Закон не предусматривает конкретных сроков для предоставления журналистам необходимых сведений и документов.

Важно выработать и закрепить в Законе **механизм предоставления информации**, который в обязательном порядке предполагает наличие **сроков и порядка предоставления** информации по **запросу журналиста** или редакции СМИ. В случае, если запрос удовлетворить невозможно, в отказном документе должны содержаться причины, на основании которых в предоставлении информации было отказано, иначе неясно, в каком случае отказ можно считать правомерным. Необходимо предусмотреть систему административных наказаний, применяющуюся в случае неправомерного отказа к лицам, характер деятельности которых обязывает довести соответствующую информацию до всеобщего сведения на основании журналистского запроса.

Вопросы предоставления информации иностранным журналистам также регулируются вышеуказанными «Основными правилами, регулирующими профессиональную деятельность корреспондентов (журналистов) СМИ иностранных государств на территории Туркменистана», которое сформулировано как право пользования источниками информации (пункт 26 правил). И хотя мы приветствуем отсылку в этом вопросе к нормам международного права, пространный формулировки **«право пользования источниками информации»** не позволяет гарантировать доступ к информации иностранным журналистам даже в случае прохождения процедуры аккредитации. Мы одобряем и дух нормы пункта 27 правил о доступе иностранных журналистов на официальные пресс-конференции и другие официальные мероприятия, но вместе с тем уверены, что формулировки **«где это требуется»** и **«в случае целесообразности»** ограничивают право на информацию и лишают иностранных журналистов гарантии на получение общественно значимой информации для ее последующего распространения.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

- 1) Защита источников информации – право, а не обязанность журналистов, которое должно реализовываться в соответствии с изложенными выше принципами. Следует предусмотреть гарантии от незаконного обыска редакционных помещений и неправомерного изъятия журналистских материалов.*
- 2) Изъять из Закона ограничения в отношении осуществления журналистами «программы деятельности СМИ».*
- 3) Необходимо предусмотреть плюралистичные и открытые правила аккредитации журналистов, в том числе иностранных СМИ, установить четкие критерии и гарантии аккредитации в соответствии с вышеуказанными требованиями.*

4) *Предусмотреть прозрачный механизм оперативного получения журналистами информации в соответствии с вышеизложенными замечаниями. Установить механизм оперативного оспаривания отказов в предоставлении информации журналистам и ввести систему административных санкций в случае неправомерного отказа.*

## **2.5. Право на опровержение и ответ**

Праву на опровержение и ответ посвящены статьи 26-27 Закона, которые указывают на право граждан требовать от СМИ опровержения и ответа (или, как оно часто называется, право на реплику). Мы приветствуем предусмотренные Законом для граждан и организаций меры, направленные против распространения ложных или искаженных сведений, распространенных СМИ. Тем не менее, требование к СМИ в Законе опубликовать ответ в случае публикации сведений, **ущемляющих права и законные интересы** граждан или организаций (часть 1 статьи 26 Закона), является чрезмерным, ограничивает право не высказывать мнение и должно реализовываться СМИ только в добровольном порядке. Мы полагаем достаточным реализацию гражданами права на опровержение, которое применяется при распространении СМИ ложных или искаженных сведений для их уточнения или исправления. Наложение иных обязанностей на СМИ, например, требовать публикации ответа в СМИ, способно стать «вмешательством в процесс принятия редакционных решений»<sup>114</sup>, поскольку может использоваться для комментария мнений и взглядов редакции, которые представляют объект публикации в критическом ключе.

Мы рекомендуем уточнить основания публикации, а также объем и порядок опровержения, публикуемого в СМИ, основываясь на принципах Конвенции ООН о международном праве опровержения. В ней отмечается, что опровержение ложных или искаженных сведений «может быть выпущено только в отношении **информационных сообщений** и не должно содержать в себе каких-либо замечаний или выражения мнения. Оно не должно быть длиннее, чем это **необходимо для исправления** якобы допущенной неточности или искажения, и при подаче требования к этому коммюнике (*т.е. к тексту опровержения – замеч. автора*) должен быть приложен дословный текст опубликованного или распространенного сообщения»<sup>115</sup>, а также доказательство того, что это сообщение было распространено.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

- 1) *Реализация права граждан на ответ должна осуществляться СМИ в добровольном порядке;*
- 2) *При распространении в СМИ ложных или искаженных сведений и фактов должно применяться право на опровержение. Опровержение мнений недопустимо, а текст опровержения не должен превышать по объему опровергаемый текст.*

<sup>114</sup> См. дело ЕКПЧ «Эдиссионес тьемпо С.А. против Испании» (12 июля 1989 г., № 13010/87).

<sup>115</sup> Конвенция о международном праве опровержения. Принята резолюцией 630 (VII) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1952 г. См. офиц. текст на рус. яз.

[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/correct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/correct.shtml)

## 2.6. Ответственность редакций СМИ

Ответственность за нарушение законодательства о СМИ устанавливает глава 7 Закона, а также статья 13 Закона. Закон предусматривает такую специфическую меру ответственности для СМИ как **прекращение** его деятельности. Решение по этому вопросу принимает суд или регистрирующий орган, в случае повторного, в течение года, нарушения требований части первой статьи 5 настоящего Закона, касающейся злоупотребления свободой слова. И хотя указанная норма имеет верный посыл и коррелируется со статьей 20 МПГПП, следует отметить, что встраивание ее в систему законодательства о СМИ требует детальной проработки **механизма установления ответственности и гарантий прав защиты**. Безусловно, ответственность должна быть пропорциональной нарушению и справедливой, и она не может устанавливаться **по решению регистрирующего органа**, определяемого правительством. Необходимо предусмотреть прозрачный механизм разрешения конфликта, связанного со злоупотреблением свободой слова, в суде, который должен учитывать наличие и степень вины и умысла в противоправных действиях редакции СМИ. В любом случае такие формы как **прекращение или приостановление** деятельности СМИ являются недопустимыми в демократическом обществе. Наступление уголовной ответственности, изъятие тиража продукции СМИ и конфискация принадлежащих ему технических средств, используемых для изготовления и распространения информации (статья 37 Закона) также чрезмерны, в особенности за изготовление и распространение СМИ без регистрации или за выпуск СМИ после решения о его прекращении. Поскольку ни регистрация СМИ, ни прекращение деятельности СМИ не являются приемлемыми в правовом государстве в соответствии с международными стандартами.

Мы приветствуем перечень **оснований освобождения от ответственности** журналистов и редакторов за распространение сведений, содержащихся в официальных сообщениях, материалах информационных агентств или пресс-служб государственных и общественных органов, официальных выступлениях должностных лиц государственных и общественных органов, а также сведений, распространенных в прямом эфире (статья 38 Закона).

Обращаем внимание, что существование **уголовной ответственности** за распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, постоянно вызывает беспокойство международных организаций и их представителей. В цитируемой нами выше декларации «Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии» отмечается, что уголовная ответственность за диффамацию<sup>116</sup> «представляют собой еще одну традиционную угрозу свободе выражения мнений»<sup>117</sup>. Особая обеспокоенность этим вопросом связана: 1) с отсутствием положений, требующих доказать ложность утверждений и злой умысел распространившего их; 2) с защитой репутации государственных органов, государственных символов или флагов или самого государства; 3) с защитой убеждений, мировоззрений или идей; 4) с

<sup>116</sup> Под которой в большинстве стран мира понимается правонарушение в виде распространения не соответствующих действительности фактических сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию потерпевшего.

<sup>117</sup> Совместная декларация «Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии» Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений и Специального докладчика АКПЧ по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации. 25 марта 2010 г. См. текст на рус. яз. по адресу [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/3.pdf](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/3.pdf)

излишне суровыми мерами наказания, такими как лишение свободы, условное осуждение, лишение гражданских прав, включая право заниматься журналистской деятельностью, чрезмерные штрафы, а также другими фактами, связанными с уголовной ответственностью за диффамацию. Аналогичную позицию занимает ЕСПЧ<sup>118</sup>. Мы убеждены, что есть ясное понимание о том, что **диффамация должна быть декриминализована**. Статьи 132-133 Уголовного Кодекса Туркменистана рекомендуется отменить, тем более, что данный вопрос урегулирован в действующем гражданском законодательстве (см. ст. 16 Гражданского Кодекса Туркменистана). В противном случае граждане и журналисты, опасаясь уголовного преследования, не смогут свободно высказываться по общественно важным вопросам.

Эксперт рекомендует пересмотреть широкий и неопределенный перечень оснований наступления ответственности, в качестве которых называются злоупотребление свободой слова, распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, а также ответственность и за иные нарушения законодательства о печати и других средствах массовой информации, которые могут быть предусмотрены законодательством Туркменистана. Мы предполагаем, что к «иным нарушениям» могут относиться, например, несоблюдение авторских прав или трудовых обязательств, однако все такие случаи нарушений находят свое отражение не в специализированных законах о СМИ, а в законодательстве общего применения, за нарушение которого устанавливается соответствующая ответственность. Формулировки, указанные в статьях 5 и 35 Закона могут толковаться расширительно, не в пользу свободы выражения мнений. В любом случае за разные виды нарушений должны быть установлены разные и точно определенные уровни ответственности, **соответствующие степени общественной опасности** такого нарушения. Поскольку явно, что в случае распространения порнографических материалов и при публикации ложных сведений, порочащих честь и достоинство конкретного гражданина, они будут различаться. Совершенно справедливо, что диффамация должна регулироваться нормами гражданского права (равно как и статья 39 о возмещении морального вреда).

Отдельного внимания заслуживает такое нарушение, как **разглашение государственной или иной охраняемой законом тайны**, относимое Законом к злоупотреблениям свободой массовой информации (часть 1 статьи 5). Определено, что за разглашение охраняемых тайн в первую очередь должны нести ответственность должностные лица и граждане, в обязанности которых входит осуществление требования законодательства по защите такой тайны. В то время как ни журналисты, ни редакция зачастую не в состоянии квалифицировать, являются ли распространяемые ими общественно значимые сведения государственной тайной или нет. Соответственно, возникают серьезные сомнения в справедливости привлечения к ответственности журналистов и редакций за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны в том случае, если они не давали обязательства о ее неразглашении и не были ознакомлены с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры.

---

<sup>118</sup> См. например, дело «Бартфорд против Дании» (22 февраля 1989г.), «Окчуоглу против Турции» (8 июля 1999 г.), «Шенер против Турции» (18 июля 2000 г.), «Толстой-Милославский против Соединенного Королевства» (13 июля 1995 г.), «Маронек против Словакии» (19 апреля 2004 г.), «Йерсилд против Дании» (23 сентября 1994 г.) и др. См. тексты постановлений на рус. яз. по адресу <http://medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>

Мы приветствуем дух нормы о недопустимости вмешательства в деятельность СМИ (статья 36), хотя традиционно она находит свое выражение в уголовном законе, а не в законах о СМИ, поскольку **воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов** посягает на конституционные и политические права и свободы личности и представляет общественную опасность. Вместе с тем ее чрезмерно общий, пространственный характер делает указанное положение декларативным. Сложности в понимании содержания объекта, объективной стороны и других элементов состава преступления, отсутствие прямого указания на наказуемость деяний, связанных с воспрепятствованием деятельности журналистов на стадии поиска и сбора информации, вызывают разночтения при квалификации данного преступления. Мы рекомендуем пересмотреть формулировку о воспрепятствовании законной профессиональной деятельности журналистов с тем, чтобы создать механизм, гарантирующий работоспособность данной нормы, а также включить ее в состав Уголовного кодекса Туркменистана. Кроме того, рекомендуется установить более строгое наказание за воспрепятствование деятельности журналистов, особенно если оно связано с насилием.

#### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

*1) Такие крайние формы как прекращение или приостановление деятельности СМИ, изъятие тиража продукции СМИ и конфискация принадлежащих ему технических средств, являются недопустимыми в демократическом обществе.*

*2) За разные виды нарушений необходимо установить разные и точно определенные уровни ответственности, соответствующие степени общественной опасности такого нарушения. Уголовная ответственность за распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, должна быть отменена.*

*3) За разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны должно нести ответственность лицо, которое давало обязательство о ее неразглашении и было ознакомлено с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры.*

*4) Необходимо предусмотреть механизм, обеспечивающий надлежащее применение положения о воспрепятствовании законной профессиональной деятельности журналистов.*



## Legal analysis of the Draft Law of the Republic of Uzbekistan “On transparency of activities of bodies of state power and governance”

### КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНОПРОЕКТУ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «ОБ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ»

*Подготовлен Еленой Шерстобоевой, кандидатом филологических наук, доцентом кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.*

*Проанализировав представленный Законопроект Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» (далее – Законопроект) в контексте Конституции и действующего законодательства Узбекистана, а также международных норм о свободе информации, эксперт, подготовивший данный комментарий по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пришел к следующему заключению.*

#### КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Право на свободный поиск, получение и распространение информации является важнейшей составляющей права на свободу выражения мнения, гарантированного документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразила Республика Узбекистан.

Законопроект Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» вступит в силу после шести месяцев со дня его официального опубликования (статья 25 Законопроекта), в этом случае Кабинету Министров Республики Узбекистан будет поручено привести решения правительства в соответствие с Законопроектом, обеспечить пересмотр и отмену органами государственной власти и управления их нормативно-правовых актов, вступающих с ним в противоречие.

В настоящем Комментарии отмечается, что предложенный Законопроект, направленный на обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти и управления, относится к законам **о доступе к информации**. Вместе с тем его место в системе действующего законодательства, посвященного этому праву, остается неясным. С одной стороны, из сферы регулирования Законопроектом исключаются вопросы, связанные с порядком рассмотрения органами государственной власти и управления **обращений граждан**, регламентируемых Законом Республики Узбекистан от 6 мая 1994 года №1064-ХП «Об обращениях граждан». Вместе с тем, Законопроект содержит ряд положений, позволяющих сделать вывод о том, что он распространяется на указанную сферу отношений. В частности, статья 4 Законопроекта определяет **запрос как обращение** в орган государственной власти и управления о предоставлении информации о деятельности этого органа.

Нечеткое определение места рассматриваемого Законопроекта в системе действующих законов о доступе к информации способно затруднить применение ряда его положений на практике. Тот факт, что Законопроект не распространяется на информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с действующим законодательством (и

соответственно - не содержит ее перечень), может создать препятствия при оценке правомерности отказа в ее предоставлении органами государственной власти и управления, и способен негативно повлиять на демократический посыл Законопроекта в целом.

Рекомендуется закрепить в Законопроекте положения, которые обеспечат **механизмы необходимых и достаточных ограничений в доступе** к той или иной информации. Важно учесть при этом рекомендации, содержащиеся в международных документах, в которых говорится, что такие ограничения должны быть установлены законом, необходимы в демократическом обществе и пропорциональны целям. В Законопроекте следует закрепить принцип, гарантирующий доступ к информации в случае преобладания общественного интереса в обнаружении и распространении такой информации.

Таким образом, мы рекомендуем уточнить сферу действия рассматриваемого Законопроекта и предусмотреть в нем все ключевые вопросы доступа к информации, в том числе, установить перечень информации, которая (как исключение из общего правила) не может быть предоставлена.

Законопроект сужает понятие **информации о деятельности органов государственной власти и управления** (статья 4 Законопроекта), относя к ней только ту информацию, которая была ими **создана**. Вместе с тем органам государственной власти и управления рекомендуется предоставлять **любую информацию, которая находится в их распоряжении**, в том числе и полученную ими. Целесообразно закрепить, что в число пользователей, имеющих **право на поиск, сбор, хранение и распространение информации о деятельности органов государственной власти и управления**, должны входить **все лица и организации без ограничений** (статья 4 Законопроекта).

Рекомендуется также уточнить понятие «**органы государственной власти и управления**», к которым могут относиться не только все правительственные и административные органы на национальном, региональном и местном уровнях, но и физические и юридические лица при исполнении ими государственных функций и осуществлении административной власти (статья 4 Законопроекта). Важность расширения определения этого понятия связана с непрерывным увеличением круга субъектов, участвующих в выполнении задач и функций государственных органов. К таким субъектам рекомендуется предъявлять те же требования, что и к органам государственной власти и управления.

Очевидно, что Законопроект, в числе прочих целей, призван упростить процесс поиска, сбора, получения и распространения информации. Мы приветствуем положения, гарантирующие предоставление информации в устной или письменной форме **по желанию пользователя** (абзац 2 статьи 6 Законопроекта), а также устраняющие требование к пользователю **обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации** о деятельности органов государственной власти и управления (статья 19 Законопроекта). Для обеспечения широкого доступа к информации о деятельности органов государственной власти и управления Законопроект предусматривает довольно широкий перечень мер, в том числе, таких как создание официальных веб-сайтов государственной власти и управления, а также организацию информационной службы, устанавливает процедуру подачи запроса о предоставлении информации в орган и порядок его рассмотрения, а также

предусматривает возможность обжалования в отказе о предоставлении информации по запросу.

Вместе с тем для реализации механизма обеспечения доступа к информации мы рекомендуем увеличить число субъектов, осуществляющих **обнародование** информации о деятельности органов государственной власти и управления, уточнить и расширить перечень **прав пользователей** и круг **обязанностей органов государственной власти и управления**. Мы приветствуем право пользователей на доступ к открытым заседаниям органов государственной власти, при этом логично закрепить конкретные условия, при которых такое заседание может быть объявлено закрытым.

Мы рекомендуем не возлагать **персональную ответственность** на руководителя пресс-службы за распространение информации о деятельности органа государственной власти и управления. Поскольку такая информация предоставляется ему самим органом, ответственность пресс-секретаря можно проработать более детально.

Важная роль журналистов в обеспечении общества информацией о деятельности органов государственной власти бесспорна. При этом в Законопроекте рекомендуется закрепить **право искать, собирать, хранить и распространять** такую информацию **для всех журналистов без ограничений** (а не только для представителей СМИ) и обеспечить его реализацию. В том числе, рекомендуется установить прозрачные и плюралистичные принципы и гарантии **аккредитации журналистов**.

Для обеспечения права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и управления целесообразно скорректировать ряд положений относительно **запроса** на предоставление информации, ответа на него и отказа в предоставлении информации. Мы рекомендуем уточнить момент, с которого начинает исчисляться срок для ответа на запрос, а также предусмотреть, что если запрашиваемая информация связана с угрозой жизни или свободы человека, то она должна быть предоставлена органами государственной власти и управления в течение 48 часов.

Мы уверены, что существует четкое представление о целесообразности **индивидуального рассмотрения** каждого отказа в предоставлении информации. При этом рекомендуется, что принятие решения в пользу отказа должно осуществляться, только в том случае, если такой отказ обоснован, является необходимым в демократическом обществе и соответствует законным целям. Кроме того, в случае запроса на документ, который в соответствии с законодательством содержит сведения, не подлежащие общественному распространению и огласке, рекомендуется не отклонять его, а **предоставлять** в объеме, исключая эти сведения, .

В отношении отказа предоставить запрашиваемую информацию не рекомендуется в произвольном порядке устанавливать способы и порядок его обжалования. Важно отразить эти вопросы в Законопроекте, включая **гарантии прозрачности и своевременности процедуры обжалования в отказе**.

В этом контексте одним из гарантов этой процедуры способен стать **независимый орган**, в функции которого будет входить осуществление контроля за деятельностью органов государственной власти и управления в отношении права на доступ к информации. Деятельность подобных органов уже доказала свою состоятельность и эффективность в ряде демократических стран. И мы рекомендуем предусмотреть в

Законопроекте его создание, определить полномочия, гарантии и принципы деятельности, форму отчетности и процедуру обжалования пользователями отказов в предоставлении информации таком органе.

Рекомендуется не только декларировать, но и предусмотреть реальный механизм, повышающий **ответственность органов государственной власти и управления** за принимаемые решения относительно предоставления информации об их деятельности или отказа в нем.

Основные аспекты Законопроекта, нуждающиеся в улучшении, рассматриваются более подробно во второй части Комментария.

## **ВВЕДЕНИЕ**

Данный комментарий и рекомендации были подготовлены по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации Еленой Шерстобоевой. Е.А. Шерстобоева является кандидатом филологических наук, доцентом кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Комментарий содержит анализ проекта Закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», а также предлагает ряд рекомендаций для обеспечения его соответствия международным стандартам относительно права на свободу информации.

Инициатива разработки этого Законопроекта была озвучена Президентом Республики Узбекистан Исламом Каримовым 12 ноября 2010 года на совместном заседании обеих палат парламента в рамках «Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране». В докладе Президента говорится, что данный Законопроект направлен на расширение узких мест в осуществлении конституционного права граждан на информацию и повышение ответственности органов власти и управления за качество принимаемых решений.

Основной целью данного Законопроекта является формулировка четкого определения порядка получения обществом информации о деятельности органов государственной власти и управления, а также обеспечение населению и общественным объединениям широкого доступа к такого рода информации.

Принятие данного Законопроекта, по задумке его инициаторов, рассчитано на повышение открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти, внешней и внутренней политики государства, многообразия мнений и плюрализма. Законопроект также направлен на укрепление роли средств массовой информации в общественной и политической жизни страны, а также осуществление более полной реализации конституционных прав граждан на свободу слова.

В разделе 1 настоящего Комментария содержится обзор международных обязательств Республики Узбекистан в области свободы СМИ и информации. Также в нем изложены международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), Международном пакте о гражданских и

политических правах, различных соглашениях в рамках ОБСЕ, одной из сторон которых является Узбекистан.

В разделе 2 содержится анализ данного Законопроекта, а также предлагаются рекомендации для приведения его в соответствие с международными стандартами и обязательствами принятыми Узбекистаном в рамках ОБСЕ. Кроме того, рассматриваются такие аспекты Законопроекта как сфера его действия, основные понятия, вопросы ограничения и обеспечения доступа к информации, запрос на предоставление информации и другие.

## **I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ИНФОРМАЦИИ**

Право на свободу информации непосредственно связано с правом на свободу выражения мнения. Оно признается одним из важнейших прав человека, является необходимым условием осуществления других прав и играет важнейшую роль для функционирования демократии. Право на свободу выражения мнения закреплено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) – основным документом о правах человека, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН) в 1948 году. Статья 19 ВДПЧ торжественно гласит:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»<sup>119</sup>.

Узбекистан является полноправным членом международного сообщества, полноправным участником ООН и Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в соответствии с этим он принял на себя равные для всех государств-участников обязательства.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), ратифицированный Узбекистаном и имеющий обязательную юридическую силу для всех государств-участников ООН, в статье 19 устанавливает:

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

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>

<sup>120</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной

Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

В резолюции 59 (I), принятой Генеральной Ассамблеей ООН на первой сессии в 1946 году, свобода информации провозглашается в следующей формулировке:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций»<sup>121</sup>.

Следует отметить, что во всех резолюциях высшего органа ООН свобода информации означает «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения»<sup>122</sup>.

Права человека не должны носить декларативный характер, в связи с чем статья 2 МПГПП устанавливает для государств обязанность «принятия таких законодательных мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Таким образом, властным органам рекомендуется создавать препятствия относительно нарушений прав человека и принимать конкретные позитивные меры для обеспечения их реализации.

Генеральная ассамблея ООН в 1998 году приняла Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о защитниках прав человека), в которой гарантируется право каждого человека:

«а) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;

б) как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах;

с) изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства»<sup>123</sup>.

Реализация права на свободу массовой информации гарантируется документами ОБСЕ, в том числе, Заключительным актом общеевропейского совещания в Хельсинки, с которым Узбекистан выразил согласие и который остается базовым документом для всей деятельности ОБСЕ. Государства-участники поставили в нем своей целью «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими

<sup>121</sup> Резолюция A/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г. См. официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%28I%29>

<sup>122</sup> См. там же.

<sup>123</sup> Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года, статья 6. См. официальный текст на русск. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)

странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»<sup>124</sup>. Ключевая роль реализации свободы массовой информации устанавливается в таких важнейших документах ОБСЕ, как Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)<sup>125</sup>, в Парижской хартии<sup>126</sup>, в документе саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»<sup>127</sup>, Декларации Стамбульского Саммита ОБСЕ, которая гласит: «Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение... свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для... беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную часть любого демократического, свободного и открытого общества»<sup>128</sup>.

Важную роль в обеспечении свободного потока информации играют законы, обеспечивающие к ней равный доступ. Необходимо отметить, что рекомендуется рассматривать открытой информацию о деятельности органов государственной власти и управления рекомендуется, за исключением узкого и четко сформулированного перечня информации, доступ к которой является ограниченным. Поскольку государство является лишь хранителем такой информации, которая по своей природе принадлежит обществу. В этом контексте следует упомянуть Декларацию ЮНЕСКО, принятую на Брисбенской конференции<sup>129</sup>, которая призывает государства принимать законы, гарантирующие право на информацию исходя из принципа максимальной открытости, означающего право каждого на получение доступа к информации, хранящейся в государственных органах всех уровней – местных, национальных, международных. Законы о свободе информации, гарантирующие обеспечение доступа к ней, повышают уровень доверия общества к государственным органам, имеют ключевое значение для реализации принципа публичности власти и препятствует распространению коррупции чиновников.

В реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов бесспорно значение журналистов, которые призваны профессионально заниматься ее сбором, поиском, получением и распространением. В этом контексте рекомендуется обратить внимание на «Пособие по вопросам законного получения

---

<sup>124</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года.

См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/mc/39505>.

<sup>125</sup> Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14305>.

<sup>126</sup> Парижская хартия для новой Европы. Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39520>.

<sup>127</sup> На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ СБСЕ 1994 года, пункты 36–38. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39558>.

<sup>128</sup> Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год, пункт 27. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

<sup>129</sup> Брисбенская декларация ЮНЕСКО. Свобода информации: право знать. Принята 3 мая 2010 года. См. полный официальный текст на англ. яз. по адресу <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/>

информации»<sup>130</sup>, подготовленное организацией «Access Info Europe» и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе, при поддержке Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Оно представляет собой краткое руководство для работников СМИ по вопросам доступа к правительственной информации.

Праву на доступ к информации в определенной сфере посвящены отдельные международные соглашения. К числу таких документов относится Конвенция «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция). В 1998 году ее подписали государства-участники Евросоюза и Европейской экономической комиссии ООН, в число которых входит Республика Узбекистан.

Важными международными документами, в области права на доступ к информации из государственных источников, стали Рекомендации Комитета Министров Совета Европы – Рекомендация относительно доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств № Rec (81)19<sup>131</sup>, а также Рекомендация № Rec (2002)2 относительно доступа к официальным документам<sup>132</sup>. Значимость обеспечения свободы информации нашла отражение в решениях судов по правам человека, в том числе в решениях Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ)<sup>133</sup>. Право на свободу информации гарантируется в региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека<sup>134</sup>, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)<sup>135</sup> и Африканской хартии прав человека и народов<sup>136</sup>. Хотя данные документы не являются обязательными для применения Узбекистаном, они содержат положения, исключительно важные для понимания сущности свободы информации, гарантированных ВДПЧ, МППП, с которыми Узбекистан выразил свое согласие.

В этом контексте напоминаем о том, что в Преамбуле Конституции Республики Узбекистан признается приоритет общепризнанных норм международного права.

«Народ Узбекистана... торжественно провозглашая свою приверженность правам человека и принципам государственного суверенитета... признавая приоритет общепризнанных норм международного права... принимает в лице своих полномочных представителей настоящую Конституцию Республики Узбекистан.»

Часть 1 статьи 18 Конституции Узбекистана гарантирует:

---

<sup>130</sup> Пособие по вопросам законного получения информации. Краткая версия руководства для журналистов по вопросам доступа к правительственной информации. Подготовлено организацией Access Info Europe и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/67867>

<sup>131</sup> Рекомендация № Rec (81) 19 Комитета министров государствам-членам Совета Европы относительно доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств. Принята 25 ноября 1981 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec81-19.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec81-19.htm)

<sup>132</sup> Рекомендация № Rec (2002)2 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно доступа к официальным документам. Принята 21 февраля 2002 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec2002\(2\).htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002(2).htm)

<sup>133</sup> См., например, дело «Леандер против Швеции», 26 марта 1987 года, «Гэрра и Орс против Италии», 19 февраля 1998 года, «Таш против Венгрии», 14 июля 2009 года.

<sup>134</sup> Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

<sup>135</sup> Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

<sup>136</sup> Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

«Все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы и равны перед законом без различия пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения».

Часть 1 статьи 29 Конституции Республики Узбекистан также защищает право на свободу выражения мнений и свободу информации в следующей формулировке:

«Каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом».

В статье 30 Конституции Узбекистана провозглашается право на доступ к информации о деятельности государственных органов:

«Все государственные органы, общественные объединения и должностные лица Республики Узбекистан обязаны обеспечивать гражданам возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими их права и интересы».

Наконец, статья 67 Конституции Республики Узбекистан гарантирует свободу СМИ и устанавливает запрет цензуры.

Право на свободу информации, безусловно, связано с ответственностью, предполагающей наличие ограничений этого права. Вместе с тем они являются исключениями, а не правилом, и в целом важно, чтобы они соответствовали принципам правового государства, были четко и точно определены в национальном праве, а также преследовали следующие законные цели, предусмотренные в статье 19 (3) МПГПП:

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

Закрепленный перечень ограничений является исчерпывающим, закрытым и не подлежащим расширительному толкованию. Для его правильного применения традиционно используется тест, согласно которому все ограничения должны соответствовать тройному критерию, а именно: «1) информация должна относиться к законной цели, указанной в законе, 2) разглашение информации должно угрожать причинением существенного ущерба этой цели и 3) ущерб, наносимый цели, должен быть большим, чем интерес общества в получении информации»<sup>137</sup>. Таким образом, как указано в одном из решений Комитета ООН по правам человека, критерий для установления ограничений свободы информации «предполагает элемент соразмерности - в том смысле, что масштабы ограничений на свободу выражения мнений должны быть соразмерны ценностям, для ограждения которых вводятся эти ограничения»<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> Право общества знать: принципы законодательства о свободе информации. АРТИКЛЬ 19, июнь 1999. См. полный текст на русск. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/rights/expression/docs/?p=ecn4\\_2000\\_63.pdf](http://www.un.org/ru/rights/expression/docs/?p=ecn4_2000_63.pdf)

<sup>138</sup> См. решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Моранш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

Напомним, что часть 2 статьи 19 Конституции Узбекистана гласит:

«Права и свободы граждан, закрепленные в Конституции и законах, являются незыблемыми, и никто не вправе без суда лишить или ограничить их».

## **II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «ОБ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ»**

Анализируемый Законопроект содержит 25 статей. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями для приведения текста Законопроекта в соответствие с международными обязательствами, принятыми Узбекистаном, а также общепризнанными международными стандартами права на свободу информации.

### **2.1. Сфера действия Закона и основные понятия**

Нами однозначно приветствуется отсылка в абзаце 2 статьи 3 Законопроекта о приоритете норм международного права, что соотносится с текстом преамбулы Конституции Республики Узбекистан. Законопроект преследует важную цель - обеспечить информационную открытость деятельности органов государственной власти и управления (абзац 1 статьи 1 Законопроекта).

Вместе с тем, в целом отсутствие всеобъемлющего закона о доступе к информации не может позитивно отразиться на реализации этого права. При этом Закон Республики Узбекистан «О гарантиях и свободе доступа к информации», посвященный регулированию отношений, возникающих в процессе реализации конституционного права свободно и беспрепятственно искать, получать, исследовать, передавать и распространять информацию, в силу своего содержания - не способен принять на себя роль основополагающего закона о доступе к информации. То же самое касается Закона Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации», который хотя и декларирует принципы свободы информации, не раскрывает их в полной мере. Таким образом, поскольку действующее законодательство не содержит нормативно-правового акта, регламентирующего все ключевые вопросы доступа к информации, мы рекомендуем предусмотреть их в данном Законопроекте.

В этом контексте не вполне корректно устанавливается сфера действия рассматриваемого Законопроекта. Хотя указано, что он не распространяется на порядок рассмотрения обращений граждан, при этом его отдельные нормы не только касаются такого порядка (например в статье 13 Законопроекта – о размещении информации о порядке обращения граждан в общедоступных местах), но и определяют запрос о предоставлении информации как **обращение** в орган государственной власти и управления (статья 4).

Мы однозначно приветствуем тот факт, что Законопроект распространяется на отношения, связанные с доступом к информации пользователей - **физических лиц без каких-либо ограничений**. Вместе с тем хотелось бы отметить, что наделение правом на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и управления только тех организаций, которые являются **юридическими лицами**, ущемляет права

общественных, религиозных организаций, не имеющих статус юридического лица (часть 1 статьи 2, статья 4 Законопроекта).

Важность обеспечения всеобщего доступа к информации подчеркивается в Рекомендациях Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, данных в Кратком изложении предварительных результатов исследования по вопросам доступа к информации. В них говорится, что все государства-участники ОБСЕ *«должны принять законодательство о свободе информации, которое наделяет законным правом всех лиц и организаций требовать и получать информацию от государственных органов, а также тех, кто, выполняет государственные функции. Физические лица также должны иметь право на доступ и исправление всех личных сведений о них самих»*<sup>139</sup>.

Мы приветствуем тот факт, что информация о деятельности органов государственной власти и управления не содержит каких-либо ограничений **по форме**, в которой она должна быть зафиксирована. Вместе с тем вызывают вопросы ограничения, предусмотренные относительно объекта Законопроекта. Под понятие «информации о деятельности органов государственной власти и управления» согласно статье 4 Законопроекта подпадает только информация, **созданная** органами государственной власти и управления, их территориальными органами или подведомственными организациями в пределах своих полномочий, а также о нормативно-правовых актах, регулирующих (касающихся) их деятельность. При этом очевидно, что государственные органы могут не только создавать информацию, но и получать ее в рамках своих полномочий. Соответственно к информации о деятельности органов государственной власти и управления рекомендуется относить **любую информацию, находящуюся в их распоряжении**, независимо от того, была она ими создана или получена. **Законное право пользователей на поиск, сбор, хранение и распространение** такой информации рекомендуется отразить в статье 19 Законопроекта, где перечисляется перечень прав пользователей. И мы однозначно приветствуем указание в абзаце 2 статьи 6 Законопроекта о том, что информация предоставляется в устной или письменной форме **по желанию пользователя**.

Понятие «органов государственной власти и управления», к которым в соответствии со статьей 4 Законопроекта относятся государственные организации, учрежденные на постоянной основе в соответствии с законодательством, в том числе уполномоченные осуществлять функции исполнительной власти, а также их территориальные органы или подведомственные организации, сужает круг лиц, обязанных предоставлять доступ к информации об их деятельности. В этом контексте мы рекомендуем обратить внимание на положение пункта 2 статьи 2 Орхусской конвенции<sup>140</sup>, которая, в том числе, относит к государственным органам не только администрацию на национальном, региональном и другом уровне, но и любых физических или юридических лиц, выполняющих государственные административные функции в

---

<sup>139</sup> Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey. Vienna, 30 April 2007. (Доступ к информации средствами массовой информации в регионе ОБСЕ: тенденции и рекомендации. Краткое изложение предварительных результатов исследования) Перевод автора. С. 4. См. текст на англ. яз. по адресу <http://www.osce.org/fom/24892>

<sup>140</sup> Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Принята на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml)

соответствии с национальным законодательством. Кроме того, в Законопроекте употребляется термин «территориальные органы», хотя действующая Конституция Республики Узбекистан использует понятие «местные органы власти».

В целом рекомендуется уточнить понятие органов государственной власти и управления (статья 4 Законопроекта) с той позиции, что к ним относятся не только **правительственные и административные органы на национальном, региональном и местном уровнях, но и иные физические и юридические лица** при исполнении ими государственных функций и осуществлении административной власти в соответствии с национальным законодательством.

#### **Рекомендации:**

- *Рекомендуется предусмотреть в Законопроекте все ключевые вопросы доступа к информации и уточнить место Законопроекта в системе законодательства, призванного регулировать доступ к информации;*
- *Важно закрепить право на поиск, сбор, хранение и распространение информации о деятельности органов государственной власти и управления для всех лиц и организаций без ограничений;*
- *К информации о деятельности органов государственной власти и управления рекомендуется относить любую информацию, находящуюся в их распоряжении;*
- *Рекомендуется расширить понятие «органы государственной власти и управления» с учетом Конституции Республики Узбекистан и международных стандартов о праве на доступ к информации.*

## **2.2. Ограничение доступа к информации**

Вызывает вопросы тот факт, что в Законопроекте не приводится перечень информации, доступ к которой ограничен **в соответствии с законодательством**. При этом в других законах Узбекистана о доступе к информации также отсутствует исчерпывающий перечень такой информации. Статья 6 Закона Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации» указывает только на ту информацию, которая **не может относиться к конфиденциальной**. Мы еще раз подчеркиваем, что отсутствие стержневого закона о праве на доступ к информации размывает те принципы и гарантии этого важнейшего права и может усложнить его реализацию на практике.

Безусловно, государство имеет право устанавливать ограничения на доступ к информации. При этом, как мы уже указали в части I настоящего Комментария, такие ограничения рекомендуется узко и точно определять и проверять на соответствие, используя тест, содержащий три критерия, который является признанным в международной практике.

Рекомендация № Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно доступа к официальным документам может использоваться как ценный ориентир по рассматриваемым вопросам. В частности, в ней приводится следующий перечень **целей**, которым соответствуют ограничения в предоставлении информации:

- «i. национальной безопасности, обороны и международных отношений,*
- ii. общественной безопасности,*
- iii. профилактики, расследования и судебного преследования уголовной деятельности,*
- iv. неприкосновенности личной жизни и других правомерных частных интересов,*
- v. коммерческих и иных экономических интересов, как частных, так и общественных,*
- vi. равенства сторон в ходе судебного разбирательства,*
- vii. природы,*
- viii. инспекционных, контрольных и наблюдательных функций органов государственной власти,*
- ix. экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства,*
- x. конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами»<sup>141</sup>.*

В Рекомендациях Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, данных в Кратком изложении предварительных результатов исследования о доступе к информации, указано, что *«общественный интерес в раскрытии информации должен быть учтен в каждом случае. В тех случаях, когда информация может считаться предназначенной для ограниченного круга лиц в силу какого-либо иного закона, законы о свободе информации должны иметь приоритет»<sup>142</sup>.*

Ограничения права на доступ к информации в любом случае не являются бесспорными, рекомендуется их пересматривать и признавать в установленном порядке чрезмерными, если **общественный интерес преобладает над интересом государства в неразглашении информации**. Например, если существует угроза для жизни людей или окружающей среды, а также в целях предотвращения и пресечения злоупотреблений и коррупции - информацию важно предоставлять, даже если она способна нанести вред. При этом рекомендуется обеспечивать защиту должностных лиц и других государственных служащих, раскрывших информацию о неправомерных действиях (бездействиях) органов государственной власти и управления, равно как и лиц, разгласивших информацию с ограниченным доступом с целью предотвращения негативных последствий, в случае если нанесенный ими вред превосходит вред от негативных последствий из-за нераскрытия такой информации.

Мы также рекомендуем предусмотреть в соответствии с международными стандартами, что в случае запроса на документ, который в соответствии с законодательством содержит сведения, не подлежащие общественному

---

<sup>141</sup> Рекомендация № Rec (2002)2 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно доступа к официальным документам.

<sup>142</sup> Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey. (Доступ к информации средствами массовой информации в регионе ОБСЕ: тенденции и рекомендации. Краткое изложение предварительных результатов исследования) Перевод автора. С. 4.

распространению и огласке, он не будет отклонен а, **предоставлен** в объеме, исключающим эти сведения,

#### **Рекомендации:**

- *Рекомендуется точно и узко сформулировать закрытый перечень информации с ограниченным доступом в Законопроекте;*
- *Важно предусмотреть, что в доступе к информации не следует отказывать, если преобладает общественный интерес в разглашении такой информации;*
- *Запрашиваемый документ, содержащий информацию с ограниченным доступом, рекомендуется предоставлять в той части, которая не содержит такую информацию.*

### **2.3. Обеспечение доступа к информации**

Мы поддерживаем декларируемый в Законопроекте перечень основных принципов, на основе которых призвано обеспечивать доступ к информации о деятельности органов государственной власти (прозрачность, открытость, актуальность, оперативность, достоверность, интерактивность информации, соблюдение прав и законных интересов третьих лиц (статья 5 Законопроекта)). Особенно важно, чтобы провозглашение указанных принципов не было номинальным, для чего рекомендуется создать соответствующие **механизмы обеспечения доступа к информации**.

В статье 6 Законопроекта указано, что для реализации принципов предусмотрено принятие комплексных мер по обеспечению доступа к информации о деятельности государственных органов через информационную службу, официальный веб-сайт и другие структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями (абзац 1 статьи 6 Законопроекта). Статья 7 Законопроекта устанавливает неограниченный перечень источников информации о деятельности органов государственной власти и управления, согласно которому таковыми могут являться не только выступления и заявления самих органов, информационная служба, официальный веб-сайт, СМИ, но и другие источники, не запрещенные законодательством.

Мы приветствуем, что Законопроект, перечисляя способы обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и управления, оставляет этот перечень открытым (статья 8 Законопроекта). При этом Законопроект вводит ограничения в отношении круга субъектов, которые имеют право на **обнародование** такой информации. В соответствии со статьей 9 Законопроекта к ним относятся только информационные службы, СМИ, а также **общественные мероприятия**, проводимые органами государственной власти и управления. Отметим, что сами по себе мероприятия не могут осуществлять обнародование информации, поскольку они не являются субъектами. В целом мы рекомендуем уточнить и расширить круг субъектов, которые могут впервые делать информацию доступной для неограниченного круга лиц.

Важно, что статья 8 Законопроекта называет среди способов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов управления **обновление информации** через официальный веб-сайт, которая в соответствии со статьей 12 Законопроекта должна датироваться и регулярно обновляться не реже одного раза в неделю. Мы рекомендуем сократить срок, указанный в Законопроекте, в течение которого информация должна быть обнародована или размещена, поскольку недельный срок обновления может негативно повлиять на реализацию принципа оперативности, декларированного в Законопроекте, на практике. Для обеспечения свободного потока информации, а также информирования иностранных граждан о деятельности органов государственной власти и управления Узбекистана мы рекомендуем распространять информацию на официальном веб-сайте не только на государственном, но и на других языках.

Мы приветствуем, что Законопроект предусматривает среди прочих такой способ обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и управления, как ее размещение в общедоступных местах (статья 8 Законопроекта). Вместе с тем статья 13 Законопроекта, описывающая такой способ, содержит противоречие. Независимо от названия «размещение информации о деятельности органов государственной власти и управления **в общедоступных помещениях и местах**», в тексте речь идет только о **помещениях, занимаемых органами государственной власти и управления и иных местах, определенных для этих целей**. Это способно привести к неоправданному сужению круга общедоступных мест, в которых должна размещаться информация о деятельности органов государственной власти и управления. Также мы рекомендуем расширить перечень информации для размещения в общедоступных местах (статья 13 Законопроекта), включив в него сведения о порядке получения информации в ответ на запрос пользователя с указанием сроков, порядка запроса и процедуры обжалования отказа на запрос в предоставлении информации.

Положение, касающееся ознакомления с информацией о деятельности органов государственной власти и управления через информационно-библиотечные и архивные фонды (статьи 14 Законопроекта), хотя и имеет верный посыл, вместе с тем приобретает декларативный характер из-за отсылки к нормам других законов.

Деятельность информационной службы, которую обязан иметь в своей структуре орган государственной власти и управления, регламентируется статьей 10 Законопроекта. Мы с одобрением принимаем те функции, которые возлагаются на информационную службу, в том числе, относительно работы со СМИ. Вместе с тем указание на то, что руководитель информационной службы (пресс-секретарь) несет **персональную ответственность** за распространенную информацию, является чрезмерным. Традиционно в функции пресс-секретаря органа государственной власти и управления, в первую очередь, входит донесение до общественности тех сведений, которые предоставляются ему соответствующим органом. В этой связи мы полагаем, что возложение на пресс-секретаря ответственности в такой формулировке способно трактоваться слишком широко, и может стать инструментом для злоупотреблений в отношении руководителя пресс-службы.

Справедливо установление круга обязанностей органов государственной власти и управления при обеспечении доступа к информации об их деятельности (статья 18 Законопроекта). При этом некоторые формулировки в Законопроекте рекомендуется уточнить. Например, согласно Законопроекту, органы государственной власти и

управления обеспечивают информационную открытость деятельности исходя из своих полномочий, организационно-технических **и других условий**. Вероятно, что такая формулировка может стать поводом для злоупотреблений со стороны органов государственной власти и управления, поскольку неясно, что понимается под «другими условиями». Обязанность «предоставления каждому пользователю возможность ознакомления с информацией, затрагивающей его права и законные интересы» также рекомендуется скорректировать с той позиции, что пользователь имеет право получить **любую информацию**, находящуюся в распоряжении органа государственной власти и управления. Тем более, в статье 19 Законопроекта, гарантирующей права пользователей информации о деятельности органов государственной власти и управления, прямо указано, что пользователь имеет право «**не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации** о деятельности органов государственной власти и управления, доступ к которой не ограничен». Целесообразно также возложить на органы государственной власти и управления обязанность **ежегодно отчитываться** в реализации закона, в том числе о количестве полученных и удовлетворенных запросов о предоставлении информации.

Мы однозначно приветствуем наличие в Законопроекте положения об обеспечении доступа пользователей к **открытым** заседаниям органов государственной власти и управления (статья 15 Законопроекта). Вместе с тем неясно, при каких условиях такое заседание может быть объявлено закрытым. Вызывает вопросы положение о том, что органы государственной власти и управления **обеспечивают возможность присутствия** пользователей информации на проводимых ими открытых заседаниях, поскольку в такой формулировке оно не означает обязанность **обеспечить присутствие** на открытых заседаниях **любому желающему**. Порядок участия пользователей на вышеуказанных заседаниях не устанавливается напрямую Законопроектом, а определяется в регламентах проведения открытых заседаний органа государственной власти и управления, при этом в Законопроекте отсутствуют **гарантии и принципы** обеспечения такого участия. Вызывает вопросы тот факт, что присутствующие на открытом заседании пользователи вправе делать записи, а также проводить фотосъемку, аудио- и видеозапись, при условии, что **это не мешает проведению данного заседания**. Неясно, как осуществление аудиозаписи вообще может помешать проведению открытого заседания, и не установлено, кто и на каком основании определяет, что проведение фото- или видеозаписи препятствует ходу заседания.

Рекомендуется закрепить обязанность со стороны органов государственной власти и управления предоставлять пользователям (вне зависимости от того, присутствовали они на заседании или нет) для ознакомления протоколы открытых заседаний коллегиального органа, предусматривающую возможность делать из них выписки и снимать копии.

#### **Рекомендации:**

- *Рекомендуется скорректировать формулировки относительно субъектов, осуществляющих обнародование информации, и расширить круг таких субъектов;*
- *Рекомендуется уточнить круг общедоступных мест, в которых должна размещаться информация о деятельности органов государственной власти и управления, и предусмотреть, что она включает сведения, необходимые для подачи запроса в предоставлении информации;*
- *Положение о том, что руководитель информационной службы (пресс-секретарь) несет персональную ответственность за распространенную информацию, является чрезмерным;*
- *Рекомендуется скорректировать круг обязанностей органов государственной власти и управления в соответствии с вышеизложенным;*
- *Важно предусмотреть конкретные условия, при которых заседание органа государственной власти и управления может быть объявлено закрытым.*

#### **2.4. Обеспечение доступа журналистов к информации о деятельности органа государственной власти и управления**

Мы приветствуем наличие в Законопроекте положений об **аккредитации** (статья 11 Законопроекта), предоставляемой журналистам в целях обеспечения их права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и управления. Вместе с тем в абзаце 3 статьи 11 Законопроекта предусматривается возможность аккредитации не для всех журналистов, а именно **для СМИ и их представителей** путем регистрации на основании обращения редакции в соответствующий орган. Таким образом устанавливается ограничение, по которому журналист должен состоять в трудовых отношениях со СМИ, что ограничивает право на свободу выражения журналистов-фрилансеров. Те же рекомендации применимы к положению абзаца 6 статьи 16 Законопроекта о **запросе СМИ** в предоставлении информации или **об организации интервью с должностными лицами**. Рекомендуется предусмотреть, что обращение с запросом или о проведении интервью может быть отправлено в орган государственной власти и управления **журналистом, не состоящим в трудовых отношениях со СМИ**, например, журналистом-фрилансером. Кроме того, мы полагаем, что пятидневный срок, отведенный Законопроектом для рассмотрения таких запросов, может существенно затруднить работу журналистов, поскольку оперативность и своевременность получения и распространения общественно важной информации играют важную роль в их профессиональной деятельности. Пространная формулировка **«рассмотрение запроса»** журналиста, к сожалению, не включает в себе обязанность предоставления информации или организации интервью по такому запросу. Неясно, что понимается в Законопроекте под процедурой **регистрации журналистов**.

Важно, что порядок аккредитации при органе государственной власти не регламентируется Законопроектом напрямую. Его положения отсылают по этому

вопросу к другим нормативно-правовым актам, что требует пояснения. В целом отсутствие в Законопроекте каких либо **сроков аккредитации, порядка ее предоставления и механизма обжалования отказа** в ее предоставлении отрицательно влияет на реализацию принципов прозрачности и открытости, гарантированные рассматриваемым документом и иными действующими законами Республики Узбекистан о доступе к информации. Мы считаем, что такая ситуация может усложнить процесс аккредитации журналистов, в то время как международные стандарты исходят из того, что она используется для облегчения работы журналиста.

Мы рекомендуем обратить внимание на специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации журналистов в регионе ОБСЕ, в котором указано:

*«Аккредитация не должна быть причиной, на основании которой государственные органы принимают решение о том, разрешить или нет конкретному журналисту посещать публичное мероприятие и освещать его. Более того, нельзя использовать угрозу отзыва аккредитации на какое-то мероприятие в качестве средства контролирования содержания репортажей, содержащих критику»<sup>143</sup>.*

Справедливо, что в Законопроекте предусмотрен широкий круг прав аккредитованных журналистов, в том числе, такое важное право заблаговременно получать информацию о предстоящих заседаниях, совещаниях и других мероприятиях. Однако положение о праве посещать здания (помещения) и объекты аккредитующего органа в порядке, установленном аккредитующим органом, которое требует наличие у журналиста **соответствующего удостоверения (пропуска)**, ограничивает право журналиста на доступ к информации, поскольку в данном случае неясно о каком удостоверении или пропуске идет речь. Журналист пользуется правами и обязанностями в силу своего профессионального статуса, а не в силу наличия у него журналистского удостоверения. Если речь идет о пропуске в здание, то рекомендуется предусмотреть обязанность со стороны аккредитующего органа обеспечить журналиста таким пропуском в случае его необходимости. Из смысла статьи 11 Законопроекта вытекает, что журналисты не имеют права посещать закрытые мероприятия и знакомится с материалами таких мероприятий. Мы хотели бы еще раз подчеркнуть, что решение об ограничении доступа к той или иной информации (мероприятию) рекомендуется принимать с учетом критериев, изложенных нами в части I Комментария, при условии, что ограничения соразмерны цели и необходимы в демократическом обществе. Положение о том, что аккредитованные журналисты вправе пользоваться технической аппаратурой, необходимой для проведения аудио-, видео- или киносъемки, звукозаписи, а также средствами компьютерной техники, **исключительно в целях освещения деятельности аккредитующего органа**, также может стать почвой для злоупотреблений в отношении журналистов. Очевидно, что журналист аккредитуется для осуществления своих профессиональных обязанностей, в число которых входит и освещение деятельности аккредитующего органа. Однако круг профессиональных целей журналиста, которые определяют необходимость его доступа к информации, этим не ограничивается.

---

<sup>143</sup> Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. См. текст на рус. яз. <http://www.osce.org/node/22066>. С. 7.

## Рекомендации:

- *Рекомендуется гарантировать право на поиск, сбор, хранение и распространение информации о деятельности органов государственной власти и управления всем журналистам без ограничений и устранить ограничение в отношении журналистов-фрилансеров.*
- *Рекомендуется закрепить прозрачные и плюралистичные принципы и гарантии аккредитации и обеспечить механизм их реализации.*
- *Рекомендуется предусмотреть обязанность предоставления журналистам информации и организации интервью с должностными лицами по журналистскому запросу в более короткие сроки.*
- *Рекомендуется устранить ограничения для журналистов, связанных с необходимостью иметь удостоверение (пропуск), а также рекомендуется не ограничивать их право пользоваться технической аппаратурой, необходимой для проведения аудио-, видео- или киносъемки, звукозаписи, а также средствами компьютерной техники.*

## 2.5. Запрос о предоставлении информации

Порядку предоставления информации по запросу пользователя и основаниям отказа в нем посвящены статьи 16-17 Законопроекта.

Справедливо, что Законопроект предусматривает возможность для пользователя обращаться в орган государственной власти и управления с запросом как непосредственно, так и через своего представителя. Отсутствуют ограничения в отношении **сведений о пользователе, запрашивающем информацию**. Единственная информация, необходимая для ответа на запрос – Ф.И.О., адрес и подпись пользователя (для юридического лица его реквизиты), содержание запрашиваемой информации. Действительно, для получения ответа или уточнения информации пользователь вправе указать номер телефона или факса либо адрес электронной почты.

Мы приветствуем тот факт, что подготовка и отправка ответов на запросы пользователей органами государственной власти и управления осуществляется **бесплатно** (абзац 10 статьи 16 Законопроекта). Тем не менее, формулировка «подготовка и отправка ответов» не позволяет сделать однозначный вывод о том, что **информация** по запросу органами государственной власти и управления также **предоставляется** бесплатно. Конечно, в случае необходимости копирования или печати страниц большого объема (больше, чем 10 страниц) может быть предусмотрена обязанность пользователя возместить фактические затраты. Обладатели информации вправе освободить от возмещения фактических затрат на копирование и печать социально уязвимые категории населения при наличии соответствующих документов. Однако если Законопроект намерен регламентировать, что предоставление пользователям информации о деятельности органов государственной власти и

управления, осуществляется бесплатно, то это рекомендуется точно и четко сформулировать в Законопроекте.

Законопроект устанавливает **15-дневный срок** для рассмотрения запроса о предоставлении информации **со дня его регистрации** (абзац 5 статьи 16 Законопроекта), а также **5-дневный срок со дня регистрации запроса** для уведомления пользователя о том, что предоставление запрашиваемой информации не относится к компетенции данного органа государственной власти и управления, в том числе для перенаправления запроса в компетентный орган (абзацы 8-9 статьи 16 Законопроекта). В целом указанные сроки можно было бы считать удовлетворительными, если бы не их зависимость от даты регистрации запроса. Поскольку в Законопроекте не указано, в какой срок орган государственной власти обязан регистрировать запросы пользователей, получается, что указанные сроки начинают течь с произвольной даты. В этой связи рекомендуется заменить формулировку «со дня регистрации» на фразу «со дня получения запроса». Также целесообразно предусмотреть не только обязанность со стороны органа государственной власти и управления «рассмотреть запрос», но и **предоставить по нему запрашиваемую информацию** в указанный 15-тидневный срок.

Рекомендуется закрепить обязанность предоставления информации в более короткие сроки в исключительных обстоятельствах. Например, если пользователь запрашивает информацию, связанную с угрозой жизни, здоровья или безопасности человека или общества, рекомендуется, чтобы она предоставлялась органами государственной власти и управления **в течение 48 часов**.

Статья 17 Законопроекта регламентирует основания отказа в предоставлении информации по запросу. Большинство из этих оснований уже подвергались критике в настоящем комментарии. Например, такую причину, как наличие запрашиваемых сведений «в частях документов, которые на основании действующего законодательства отнесены к категории информации с ограниченным доступом», рекомендуется применять с той оговоркой, что **документы рекомендуется предоставлять пользователю в той части, в которой они не содержат информацию с ограниченным доступом**.

Ограничение, связанное с отказом в предоставлении информации, если запрашиваемые сведения (которые при этом не относятся к информации с ограниченным доступом) касаются прав, свобод и законных интересов лиц, широко сформулировано и является чрезмерным.

Мы еще раз хотели бы обратить внимание, что отказ в предоставлении информации рекомендуется не считать правомерным, если общественный интерес имеет безусловный приоритет над сохранением какой-либо информации в тайне.

Совершенно справедливо установление обязанности включать в уведомление об отказе в предоставлении информации по запросу мотивировку с указанием конкретных оснований такого отказа (в противном случае невозможно установить, был ли отказ правомерным), а также способов и порядка обжалования отказа в предоставлении информации (статья 17 Законопроекта). Вместе с тем мы полагаем, что для реализации механизма обжалования отказа в предоставлении информации целесообразно предусмотреть **справедливые гарантии, способы и порядок обжалования** напрямую в Законопроекте. Поскольку их установление в индивидуальном – иначе говоря -

произвольном порядке может стать инструментом злоупотреблений со стороны органов государственной власти и управления, а также должностных лиц, неправомерно отказывающих в предоставлении информации. И хотя Законопроект устанавливает оперативный пятидневный срок для уведомления пользователя об отказе в предоставлении запрашиваемой информации, не указано, с какого момента начинается отсчет данного срока.

Статья 23 Законопроекта предусматривает обжалование действий или бездействий органов государственной власти и управления, должностных лиц, ущемляющих права пользователей на получение информации, в вышестоящих органах и в суде. Вместе с тем вызывают вопросы отсылки в чрезмерном количестве на другие законы в положениях, касающихся контроля, разрешения споров и ответственности за нарушения законодательства об открытости деятельности органов государственной власти (статьи 20-22 Законопроекта). Фактически поставленная в статье 1 Законопроекта задача о **повышении ответственности** органов государственной власти и управления за принимаемые решения, остается декларативной. В этом контексте хотелось бы напомнить о содержании статьи 2 Конституции Республики Узбекистан: «Государство выражает волю народа, служит его интересам. Государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами».

В «Пособии по вопросам законного получения информации»<sup>144</sup> помимо внутреннего (административного) и судебного обжалования отказа в предоставлении информации о деятельности государственных органов описываются еще два возможных способа: 1) в комиссию/комиссару по вопросам информации, являющиеся «специализированными органами, задача которых состоит в защите права общества на информацию»<sup>145</sup> и существующими в некоторых странах-участницах ОБСЕ; 2) Омбудсмену, который может не только выполнять функцию защиты прав граждан в их взаимодействии с государственными органами, но и принимать от них жалобы, связанные с запросами о доступе к информации.

В Рекомендациях Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, сформулированных в кратком изложении предварительных результатов исследования о доступе к информации в регионе ОБСЕ, указано, что «для установления каждого отказа в предоставлении информации должен существовать соответствующий механизм. При этом необходимо участие независимого надзорного органа, такого как Омбудсмен или Комиссия, которая исследует суть отказа и принимает обоснованное решение»<sup>146</sup>.

В компетенции Комиссии по информации может входить широкий набор функций, в том числе осуществление независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и управления в отношении права на доступ к информации об их деятельности. Мы рекомендуем предусмотреть в Законопроекте создание такого органа, включающего описание его полномочий и процедуру обжалования отказов в

---

<sup>144</sup> Пособие по вопросам законного получения информации. Краткая версия руководства для журналистов по вопросам доступа к правительственной информации. Подготовлено организацией Access Info Europe и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/67867>

<sup>145</sup> Там же.

<sup>146</sup> Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey. Vienna, 30 April 2007. (Доступ к информации средствами массовой информации в регионе ОБСЕ: тенденции и рекомендации. Краткое изложение предварительных результатов исследования) Перевод автора. С. 4.

такой орган. Также рекомендуется установить обязанность такого органа отчитываться о процессе реализации права на доступ к информации.

**Рекомендации:**

- *Рекомендуется уточнить обязанность в указанные сроки не только рассмотреть запрос пользователя, но и предоставить по нему запрашиваемую информацию;*
- *В соответствии с вышеизложенным важно уточнить сроки предоставления информации по запросу и установить случаи предоставления информации органами государственной власти и управления в течение 48 часов;*
- *Рекомендуется закрепить гарантии, способы и порядок обжалования в Законопроекте;*
- *Рекомендуется предусмотреть в Законопроекте создание независимого органа, осуществляющего контроль за деятельностью органов государственной власти и управления в отношении права на доступ к информации, определить его полномочия, гарантии и принципы, форму отчетности и процедуру обжалования пользователями отказов в предоставлении информации;*
- *Рекомендуется предусмотреть реальный механизм, повышающий ответственность органов государственной власти и управления за принимаемые решения.*

## **Legal analysis of the Draft Law of the Republic of Uzbekistan “On television and radio broadcasting”**

### **КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ»**

*Подготовлен Дмитрием Головановым, экспертом Института проблем информационного права (г. Москва), юристом ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Проведя анализ представленного проекта закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании» в контексте положений Конституции Республики Узбекистан, действующего законодательства о СМИ Республики Узбекистан, а также международных норм о свободе выражения мнения, и практики существующей в других постсоветских государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект, несмотря на некоторые очевидные преимущества, содержит негативные для развития свободы массовой информации в Республике Узбекистан положения и требует дополнительной доработки с учетом рекомендаций, основанных на международном праве.*

#### **КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ**

##### В целях обеспечения равенства прав субъектов в сфере телерадиовещания:

- Изъять из законопроекта норму, запрещающую учреждение вещательных организаций политическими партиями и профессиональными союзами;
- Рассмотреть вопрос о возможности включения религиозных объединений и организаций в число учредителей средств массовой информации, осуществляющих телерадиовещание.

##### В целях упорядочения статуса регулирующего органа:

- Статус регулирующего органа должен быть существенно скорректирован с тем, чтобы обеспечить его независимость. Для реализации этого предложения необходимо определить в законе порядок формирования Комиссии. Формирование данного органа должно производиться таким образом, чтобы ни одна из политических сил, действующих в обществе, а равно представители бизнеса и индустрии не могли обеспечивать свое доминирование в Комиссии. Отчетность о деятельности Комиссии должна предоставляться не только органам власти участвующим в ее формировании, но и потребителям.
- Полномочия регулирующего органа должны быть четко определены. Комиссия должна быть органом, который в полном объеме осуществляет как процедуру лицензирования в сфере телерадиовещания, так и проводит контрольные мероприятия в отношении соблюдения вещателями лицензионных требований.
- В закон необходимо внести положения, обязывающие регулирующий орган вести свою деятельность прозрачно, обосновывая представителям аудитории принятие решений, например, об отнесении тех или иных каналов к категории обязательных общедоступных теле- и радиоканалов.

В целях обеспечения независимости вещательных организаций:

- В текст законопроекта необходимо внести уточнения, устанавливающие запрет давления на вещательные организации со стороны органов государственной власти и управления.
- Одновременно с внесением на рассмотрение законопроекта необходимо разработать и представить в парламент законодательные акты, предусматривающие ответственность за действия, которые могут быть квалифицированы как давление на вещательные организации или цензура.

Для того, чтобы проект не декларативно, а на практике ограничивал монополизацию СМИ представляется целесообразным внести в него следующие положения:

- Установить четкие критерии, позволяющие признавать те или иные действия собственников вещательных организаций или аффилированных лиц монополизацией в сфере телерадиовещания.
- Предусмотреть реально действующие механизмы ответственности за нарушение положений о недопустимости монополизации в сфере телерадиовещания, в частности, предусмотреть в качестве одного из оснований для отказа в участии в конкурсе на выдачу лицензий в области телерадиовещания ситуацию, когда получение лицензии лицом приведет к монополизации.
- Обязать учредителей средств массовой информации раскрывать структуру собственности, публикуя соответствующую информацию на Интернет сайте компании или уполномоченного государственного органа.

В целях обеспечения единства и непротиворечивости законодательства о СМИ, устранения положений, угрожающих интересам свободы телерадиовещания:

- Предлагается изъять статью 10 законопроекта из его текста как не относящуюся к предмету регулирования. В том случае, если авторами будет сочтено необходимым оставить статью 10 в законопроекте, необходимо изъять из нее формулировку, указывающую на несовместимость телерадиовещания с распространением теле,- радиоканалов, содержание которых побуждает к совершению действий, влекущих за собой ответственность в соответствии с законодательством. Кроме того, необходимо установить более сбалансированное регулирование в отношении свободы массовой информации, учитывающее принцип выполнения СМИ, в том числе, действующими в вещательном секторе, общественно значимых функций.

В целях создания современной службы общественного вещания

- Необходимо внести в законопроект положения, учреждающие общественное вещание, основным принципом осуществления которого должна стать редакционная независимость.
- Редакционная независимость общественного вещателя должна обеспечиваться за счет формирования органов управления общественным вещателем из числа профессиональных и независимых специалистов, в

соответствии с открытой и прозрачной процедурой, гарантирования финансирования из государственного бюджета в определенном объеме, предоставления отчетов о деятельности общественного вещателя аудиторией.

#### В целях совершенствования института лицензирования теле- радиовещания

- Из законопроекта необходимо изъять положения, предусматривающие обязательное получение лицензии на осуществление теле- и радиовещания в сети Интернет.
- Срок действия лицензии на осуществление теле- и радиовещания должен быть продлен. Предпочтительно установить в качестве такого срока 10 лет.
- В законопроект должны быть введены положения, направленные на обеспечение прозрачности и гласности процедуры лицензирования. Публике должна быть предоставлена возможность получать полную информацию как на стадии рассмотрения заявок соискателей, так и на стадии подведения итогов. В том числе это означает, что лицензионные условия (вещательная концепция) должны быть доступны для ознакомления потребителями.
- Критерии, которые принимаются во внимание при определении победителя конкурса, должны быть скорректированы с тем, чтобы уравновесить такие факторы, как техническое обеспечение телекомпаний и обеспечение интересов общества востребованной и разнообразной информацией.
- В законопроекте должен быть четко регламентирован срок вынесения решения и составления протокола о результатах конкурса.
- В законопроект должны быть введены положения, уточняющие полномочия органов, осуществляющих лицензирование и контроль. Регулирующий орган, учрежденный на основании этого закона, должен получить полномочия по прекращению действия и аннулированию лицензии.
- Процедуры прекращения действия и аннулирования лицензий должны осуществляться в судебном порядке.

#### В целях обеспечения проведения процесса цифровизации

- До принятия проект плана цифровизации должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов.
- Основные положения государственной программы мероприятий по переходу на цифровое телерадиовещание должны быть закреплены в законе, а не сводиться к подзаконным нормативным актам.

#### В целях обеспечения защиты прав потребителей

- Необходимо внести в законопроект дополнения, обеспечивающие права объединений потребителей на активное участие в процессах реализации свободы телерадиовещания

## РЕЗЮМЕ

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- Предложенный к рассмотрению проект, который представляет собой шаг вперед по сравнению с действующим законом «О средствах массовой информации», содержит гарантии независимости средств массовой информации в области телерадиовещания, обеспечивая их равенство перед законом вне зависимости от форм собственности и организационно-правовой формы. Кроме того, запрещая любые формы давления на вещательные компании, закон расширяет гарантии запрещающие цензуру, содержащиеся в Конституции Узбекистана и законодательстве о СМИ.
- Предполагается создание органа, осуществляющего координирующие функции в секторе телерадиовещания, сформированного с участием представителей общественности (лиц, действующих на общественных началах) - Межведомственной координационной комиссии по совершенствованию и повышению эффективности информационной деятельности и передачи данных. В числе прочего, комиссия предназначена для определения принципов, критериев, условий, порядка и процедуры отбора обязательных общедоступных теле и (или) радиоканалов, перечня таких каналов, а также организации процедуры лицензирования телерадиовещания.
- Процедура проведения лицензирования телерадиовещания прописана подробно и исчерпывающе. Несмотря на наличие, порой чрезмерных требований, в целом можно говорить об обеспечении прозрачности процедуры.

Законопроект содержит следующие негативные моменты:

- Число субъектов, имеющих возможность реализовывать право на свободу телерадиовещания, необоснованно ограничено.
- Учреждаемый в соответствии с законодательством орган, координирующий государственное регулирование в области телерадиовещания, не обладает нормативно установленными гарантиями независимости.
- Не предусмотрено учреждение общественного телевидения и гарантии независимого статуса государственной телерадиовещательной компании.
- Процедуры регулирования, лицензирования и контроля, предусмотренные законом, не обладают достаточной мерой прозрачности. Это ставит под сомнение эффективность самых качественных институтов, сформированных законом.
- В Законопроект включена норма, позволяющая привлекать телерадиовещательные организации к ответственности за наличие любого содержания теле- радиоканалов, которое побуждает к совершению действий, влекущих за собой ответственность в соответствии с законодательством.
- Законопроект содержит значительное число отсылочных норм, что предопределяет его нестабильность, потенциальные коллизии с другими нормативными актами, сложность толкования и применения, ведущие к возможным злоупотреблениям со стороны правоприменительных органов.
- Законопроект содержит целый ряд декларативных норм, которые не имеют реальных механизмов реализации, тем самым снижая потенциал

эффективности закона. К таковым, в частности, можно отнести нормы, направленные на борьбу с монополизацией и недобросовестной конкуренцией, а также положения, касающиеся защиты прав потребителей.

## **ВВЕДЕНИЕ**

Настоящее заключение содержит анализ представленного проекта закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании» в контексте положений Конституции Республики Узбекистан, действующего законодательства Узбекистана, а также международных норм о свободе выражения мнений.

Исследовались тексты законов Республики Узбекистан и законопроекта на русском языке. Принималось во внимание эволюционное развитие законодательства о средствах массовой информации Республики Узбекистан. Также проводилось сравнение представленных норм и институтов с существующими в странах Европейского Союза, Азии, а также в Российской Федерации.

Рассматриваемый проект закона был разработан по предложению президента Республики Узбекистан, которое было высказано им на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса (Парламента) Республики Узбекистан 12 ноября 2010 года. Основными целями принятия нового законодательного акта, по задумке его инициаторов, должны стать создание условий для дальнейшего развития конкуренции в сфере создания и распространения телерадиопрограмм, внедрения новых перспективных технологий вещания, таких, как мобильное и цифровое телевидение, создания новых перспективных секторов телеиндустрии.

Разработанный проект закона призван определить механизмы правового регулирования и принципы деятельности национальной вещательной системы, такие, как самостоятельность, независимость источников финансирования, обеспечить прозрачность и демократичность проведения конкурсов на получение вещательных радиочастот, создать условия равной конкуренции и недопущения монополизации секторов электронного медиа-рынка.<sup>147</sup> Концепция документа была разработана специально созданной рабочей группой в рамках мероприятий, предусмотренных Распоряжением Президента Республики Узбекистан от 14 января 2011 года № Р-3560 «О мерах по реализации Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране в области реформирования информационной сферы и обеспечения свободы слова и информации». Указанная концепция и законопроект проходят общественное обсуждение.<sup>148</sup>

Инициатива в сторону принятия рассматриваемого законопроекта стало очередным шагом на пути осуществляемых в Узбекистане реформ законодательства о СМИ и свободе выражения мнения. В рамках данного процесса был принят Закон «О принципах и гарантиях свободы информации», были внесены изменения и дополнения в законы «О телекоммуникациях», «О рекламе», «Об авторском праве и смежных

---

<sup>147</sup> Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране опубликована Национальным информационным агентством Узбекистана, см. на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://uza.uz/ru/politics/12593>.

<sup>148</sup> Описание концепции и сообщение о ее общественном обсуждении опубликованы на интернет сайте Национальной телекомпании Узбекистана: <http://www.mtrk.uz/news/info/company/1885/>

правах». В 2007 году был принят Закон Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» в новой редакции.

Принятие рассматриваемого законопроекта должно стать промежуточным звеном реформ в области законодательства. Планируется разработка законов «Об экономических основах деятельности СМИ», «О гарантиях государственной поддержки СМИ», внесение коррективов в законы «О средствах массовой информации», «О принципах и гарантиях свободы информации».

Раздел 1 настоящего комментария посвящен международным стандартам, касающимся права на свободу выражения мнения, свободы массовой информации. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе, в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ и ООН, одной из сторон которых является Узбекистан. Они содержатся в решениях международных судов и трибуналов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

В разделе 2 заключения содержится анализ проекта Закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании» с учетом указанных стандартов, а также представлены замечания в отношении этого законопроекта в представленной редакции. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

## **1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ**

### **1.1. Значение свободы выражения мнения**

Право на свободу выражения мнения признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека

(ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году,<sup>149</sup> провозглашает право на свободу выражения мнения в следующей формулировке статьи 19:

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

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>150</sup> – договор, имеющий обязательную юридическую силу для Узбекистана (ратифицирован в

<sup>149</sup> Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml).

<sup>150</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный

сентябре 1995 года), гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

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

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

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

В преамбуле Конституции Узбекистана<sup>151</sup> провозглашен приоритет общепризнанных норм международного права. Статья 29 Конституции гарантирует каждому право на свободу мысли, слова и убеждений, право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом. Статья 67 провозглашает свободу средств массовой информации. СМИ несут ответственность за достоверность информации. Конституция Узбекистана провозглашает запрет цензуры.

Принцип приоритета норм международного права полно и последовательно реализован в отраслевом законодательстве: статья 3 Закона Узбекистана «О средствах массовой информации»<sup>152</sup> содержит норму, в соответствии с которой если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством о средствах массовой информации, то применяются правила международного договора. Сходное положение содержится и в рассматриваемом законопроекте, его статья 2 гласит:

«Если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан о телерадиовещании, то применяются правила международного договора».

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, членом которой Узбекистан является с 26 февраля 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки<sup>153</sup>, Заключительный документ

---

официальный текст на русском языке на сайте ООН:

<http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

<sup>151</sup> Конституция Республики Узбекистан принята 8 декабря 1992 года. См. официальный текст на русском языке на сайте: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/16085/preview>.

<sup>152</sup> Закон Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» от 26 декабря 1997 года № 541-1. См. полный официальный текст на русском языке на сайте:

<sup>153</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. текст на русском языке ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/node/39505>.

копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,<sup>154</sup> Парижская хартия,<sup>155</sup> заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште,<sup>156</sup> Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.<sup>157</sup>

Парижская хартия, в частности, гласит:

«Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека... Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения (...).»

Аналогичное заявление содержится в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества.

Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению согласилось с тем, что "независимые СМИ являются неотъемлемой частью свободного и открытого общества и подотчетных систем управления и имеют особое значение для защиты прав человека и основных свобод", а также что любые ограничения права на свободу выражения мнений должны устанавливаться "в соответствии с международными нормами".<sup>158</sup>

Мировое признание значения свободы выражения мнения нашло отражение в трех региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека,<sup>159</sup> Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>160</sup>

---

<sup>154</sup> Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1 на русском языке на сайте Университета Миннесоты:

<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rcopeng.html>.

<sup>155</sup> Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском языке в сети Интернет по адресу:

[http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_39184.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_39184.html)

<sup>156</sup> На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском языке на сайте Университета Миннесоты:

<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rbudapest.html>.

<sup>157</sup> Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. Текст на русском языке см.: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1048&page=6>.

<sup>158</sup> См. на русском языке на сайте российского юридического портала Право.ру:

<http://docs.pravo.ru/document/view/20073672/>. Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 года), пункт 26.

<sup>159</sup> Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года. См. на русском языке на сайте Университета Миннесоты <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rzoas3con.html>

(ЕКПЧ) и Африканской хартии прав человека и народов<sup>161</sup>; все они гарантируют право на свободу выражения мнения. Хотя ни эти документы, ни решения судов и трибуналов, действующих в соответствии с ними, не имеют прямой обязательной силы для Узбекистана, они служат важным сопоставимым примером смыслового содержания и применения права на свободу выражения мнения и могут использоваться при толковании статьи 19 МПГПП, имеющей обязательную силу для Узбекистана.

Международные органы и суды ясно указывают, что право на свободу выражения мнения и свободу информации является одним из важнейших прав человека. В 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),<sup>162</sup> которая, касаясь свободы информации, гласит:

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

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимает «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН «является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений».

Как видно из резолюции 59 (I), свобода выражения мнения имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав. Это нашло отражение и в решениях судов по правам человека. Например, Комитет (с 3 апреля 2006 г. – Совет) Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».<sup>163</sup>

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека повсюду в мире. Европейский суд по правам человека, например, в целом ряде решений подчеркнул, что:

«свобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека».<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> ETS Series No. 5, принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года. Текст на русском языке см.: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm>

<sup>161</sup> Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года. См. на русском языке на сайте Университета Миннесоты <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>

<sup>162</sup> Организация Объединенных Наций. Шестидесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Текст на русском языке опубликован на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/resol-59-i.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/resol-59-i.htm).

<sup>163</sup> Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

<sup>164</sup> Постановление по делу «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления на русском языке см.

Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве». В соответствии с позицией Суда:

«Свобода печати дает общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества».<sup>165</sup>

К тому же свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

«[С]вободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение».<sup>166</sup>

В свою очередь, Межамериканский суд по правам человека констатировал:

«Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения».

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2)]... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном

---

на сайте Института проблем информационного права по адресу:  
<http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>.

<sup>165</sup> Постановление по делу "Торгерсон против Исландии" (Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/25.htm>.

<sup>166</sup> Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию «сторожевого пса общественных интересов».<sup>167</sup>

## 1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу того, что оно является основополагающим и фундаментальным, такого рода ограничения должны быть четко сформулированы и определены формально в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать цели, определенные законодательством; право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение рассматривается как оскорбительное или потому, что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что именно такие заявления достойны защиты:

«[Свобода выражения мнения] применима не только к «информации» или «идеям», которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет «демократического общества».<sup>168</sup>

В части 3 статьи 19 МПГПП установлены строгие пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнения. Она гласит:

«Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

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

Часть 2 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод содержит сходную формулировку:

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

---

<sup>167</sup> См. дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65). Тексты постановлений по этим делам на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

<sup>168</sup> Дело «Кастеллс против Испании» (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 42).

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

Это положение интерпретируется как устанавливающее тройственный критерий, требующий, чтобы любые ограничения свободы выражения мнения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе.

В числе прочего оно означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В случае, если законодательная норма сформулирована таким образом, что субъект правоотношений не может четко предвидеть юридические последствия своих действий в рамках урегулированных отношений, положение нормативного акта, даже если оно было принято в установленном порядке, не будет признано Европейским Судом по правам человека соответствующим требованиям конвенции.

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в части 3 статье 19 МПГП. Этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насуточная общественная потребность»; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к сути дела и достаточными», и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение».<sup>169</sup>

В этой связи напомним, что статья 19 Конституции Узбекистана гарантирует, что права и свободы граждан, закрепленные в Конституции и законах, являются незабываемыми, и никто не вправе без суда лишить или ограничить их. Статья 67 основного закона провозглашает обязанность СМИ действовать в соответствии с законом. Конституция и законодательство о СМИ Узбекистана не определяет, какие цели признаются легитимными в случае ограничения прав и свобод человека и гражданина.

### **1.3. Регулирование деятельности СМИ**

Для защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве «сторожевого пса демократии» и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации должно быть содействие

---

<sup>169</sup> См., например, решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Морайш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников. Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Государства обязаны создавать условия, в которых могут процветать разнообразные, независимые средства массовой информации, удовлетворяющие право граждан на информацию.

Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех.

Рекомендация № R (99) 1 Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации содержит следующие ориентиры для стран участников Совета Европы в отношении поддержания содержательного разнообразия средств массовой информации:

#### «1. Общий принцип

Государства-участники должны рассмотреть возможные меры, призванные обеспечить доступность для населения разнообразия содержания средств массовой информации, отражающего различные политические и культурные взгляды. При этом они должны помнить о важности гарантирования редакционной независимости средств массовой информации и о той ценности, которую наравне с этим могут иметь меры, принятые самими средствами массовой информации на добровольной основе.

#### 2. Сектор вещательных средств массовой информации

Там, где это уместно и выполнимо, государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия мер, призванных стимулировать создание и передачу вещательными организациями разнообразного содержания. Такой мерой может стать, например, включение в лицензию на вещание требования о том, что вещатель должен производить или заказывать у независимых производителей определенный объем оригинальных программ, особенно программ новостей или текущих событий.

Кроме того, при определенных обстоятельствах, таких как занятие вещателем доминирующего положения на конкретной территории, государства-участники могут предусмотреть договоренности о совместном использовании частоты для обеспечения доступа к эфиру других вещателей.

Государства-участники должны изучить вопрос принятия правил, направленных на сохранение плюралистического местного радиовещательного и телевизионного ландшафта. При этом особое внимание следует уделять обеспечению того, чтобы сетевая деятельность, понимаемая как централизованное предоставление программ и связанных с этим услуг, не подвергала опасности плюрализм».

Европейский суд по правам человека отмечал:

«[Распространение] информации и идей, представляющих всеобщий интерес и которые общественность вправе получать ... не может быть успешно осуществлена без плюрализма, высшим гарантом которого выступает государство. Это вдвойне справедливо в отношении аудиовизуальных средств информации, чьи программы имеют широкое распространение».<sup>170</sup>

Межамериканский суд по правам человека заявил, что свобода выражения мнения требует, чтобы «средства распространения информации были потенциально открыты для всех без какой-либо дискриминации или, точнее, что не должно быть лиц и групп, лишенных доступа к таким средствам».<sup>171</sup>

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнул роль плюралистических СМИ в процессе национального строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде «национального единства» нарушают право на свободу выражения мнения:

«Законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека».<sup>172</sup>

Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать законодательных ограничений для тех, кто занимается журналистикой, и что системы лицензирования или регистрации для независимых журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В Совместной декларации, с которой выступили в декабре 2003 года Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения, отмечается:

«К независимым журналистам не должно предъявляться требование о лицензировании или регистрации».<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> Постановление по делу «Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии» (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38). Текст постановления на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/14.htm>.

<sup>171</sup> «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (note 31, para. 6.8)

<sup>172</sup> Дело «Муконг против Камеруна» (Mukong v. Cameroon, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7).

<sup>173</sup> Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения (Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression), 18 декабря 2003 года, см. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <http://www.osce.org/ru/fom/78310>.

Аналогичным образом, три специальных представителя по вопросу о праве на свободу выражения мнения выступили с осуждением системы регистрации средств массовой информации, поскольку она легко может стать объектом злоупотреблений в целях подавления свободы СМИ. Та же Совместная декларация 2003 года гласит:

«Требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации, допускающие отказ в регистрации по собственному усмотрению, в которых предусмотрены материально-правовые условия в отношении печатных СМИ или которые контролируются органами, зависимыми от государственной власти».

Общепризнанным является принцип, в соответствии с которым любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ или телекоммуникаций, должны быть полностью независимы от правительства и защищены от вмешательства со стороны политических и бизнес кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. Три специальных представителя в упомянутой декларации отмечали:

«Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством порядка назначения его членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией».

Более развернуто принципы формирования и деятельности регулирующих органов в сфере телерадиовещания были сформулированы Комитетом Министров Совета Европы в Рекомендации «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе».<sup>174</sup>

В обозначенном документе Комитет рекомендовал странам-участникам Совета Европы, в частности, «включить в свое законодательство положения, а в программы действий — мероприятия, возлагающие на регулирующие органы в вещательном секторе полномочия, позволяющие им выполнять свои задачи, как предписано национальным законодательством, — эффективным, независимым и прозрачным способом, в соответствии с принципами, изложенными в приложении к данной рекомендации»

Принципы, приложенные к Рекомендации, исходят из следующих постулатов:

«3. Правила, регламентирующие регулирующие органы в вещательном секторе, в особенности их состав, являются ключевым элементом их независимости. Поэтому они должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов.

---

<sup>174</sup> Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec(2000)23 «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе» 20 декабря 2000 года. Текст рекомендации см. на русском языке на сайте [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec\(2000\)023&ExpMem\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec(2000)023&ExpMem_ru.pdf).

4. С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;
- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе.

5. Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;
- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;
- не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды.

...

13. Одной из основных задач регулирующих органов в вещательном секторе обычно является выдача лицензий на вещание. В законодательстве должны быть четко определены основные условия и критерии выдачи и продления лицензий на вещание.

14. Положения, касающиеся порядка лицензирования вещания, должны быть ясными и точными, и должны применяться на основе открытости, прозрачности и непредвзятости. Решения, принимаемые в этом контексте регулируемыми органами, подлежат в соответствующей мере преданию гласности

...

27. Все принимаемые регулируемыми органами решения и постановления должны быть:

- должным образом аргументированы, в соответствии с национальным законодательством;
- открыты для пересмотра со стороны компетентных органов в соответствии с национальным законодательством;
- сделаны доступными для общественности».

Основными условиями осуществления лицензирования телерадиовещания как фактора развития свободы массовой информации признаются:

- 1) беспристрастность, компетентность и неприменение критериев политического характера национальными лицензирующими органами;
- 2) их независимость от институтов государственной власти и подотчётность гражданскому обществу;
- 3) предсказуемость правил получения лицензии, гласность процедуры лицензирования и контроля, учёт интересов аудитории;
- 4) долговременный характер действия лицензий, выдаваемых органом.

#### 1.4. Роль общественного телерадиовещания в системе национального телерадиовещания

Важнейшим аспектом международных стандартов по регулированию телерадиовещания является установление принципов функционирования общественного телерадиовещания в демократическом государстве.

9 октября 1992 года при поддержке Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) была принята Алматинская декларация «О содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии»<sup>175</sup>, которая призвала власти региона оказать содействие развитию служб неправительственного и образовательного вещания на своей территории.

Важнейшая роль общественного вещания как существенного фактора плюрализма, которое доступно аудитории на национальном и региональном уровнях путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания, состоящей из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов, подчеркивается в Рекомендации № R (96) 10 в отношении гарантий независимости общественного вещания, принятой под эгидой Совета Европы.<sup>176</sup>

В международно-правовых документах неоднократно подчеркивалась необходимость в том, чтобы все вещатели в целом, а также те, которые принадлежат к службе общественного вещания в частности пользовались высокой степенью независимости, особенно от вмешательства органов государственной власти, что позволило бы им эффективно выполнять свои обязательства перед обществом. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции Совета Европы на уровне министров по вопросам политики в области СМИ (1994), предусматривает, что «государства-члены обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства».

ЮНЕСКО, членом которой Узбекистан является с 26 октября 1993 года, неоднократно публично подчеркивала необходимость в такой независимости. В Виндхукской декларации 1991 года эта организация утвердила свои критерии, заявив, что вся финансовая поддержка общественному вещанию «должна быть направлена на поддержание независимости и плюрализма» (п. 11).<sup>177</sup> В другом документе, Софийской декларации, принятой в 1997 году, ЮНЕСКО выразила следующее устремление (п. 6):

«Принадлежащие государству органы вещания <...> следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью. В

---

<sup>175</sup> См. текст Декларации (на русском языке):

[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/alma-ata.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/alma-ata.pdf)

<sup>176</sup> Полный текст Резолюции на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/r96%2810%29.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/r96%2810%29.htm)

<sup>177</sup> См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН:  
<http://www.un.org/russian/documen/declarat/157pc61a6.pdf>

случае создания регулирующих органов в области радио и телевидения они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти».<sup>178</sup>

ЮНЕСКО привержена делу развития общественного вещания, которое наделяет граждан знаниями, что позволяет им активно участвовать в процессе принятия решений. Хотя декларации ЮНЕСКО не являются для государств-членов юридически обязательными, они были подтверждены Генеральной конференцией ЮНЕСКО, а, следовательно, отражают волю международного сообщества.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в своей Рекомендации № 1641 (2004) «Общественное вещание» определила следующие базовые принципы общественного вещания (пункт 2):

«Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось — общественными организациями или частными компаниями, — отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам своей особой задачей, которая, по существу, заключается в том, чтобы вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несет ответственность перед всем обществом. Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придется внести для того, чтобы удовлетворять требованиям 21-го века».<sup>179</sup>

Наконец, Десятая центральноазиатская конференция СМИ, организованная Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2008 году, в Декларации «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии» подтвердила, что общественное вещание является одним из основных инструментов демократии:

«Оно незаменимо в обеспечении свободы и прозрачности выборов, борьбе против языка вражды, а также в защите культур меньшинств, проживающих в государстве, поскольку оно предлагает аудитории объективное освещение новостей и высококачественные программы.

Создавая службы общественного вещания, государства Центральной Азии должны обеспечить формирование защищенной законом вещательной инфраструктуры с гарантированной редакционной автономией и с системой финансирования, которая обеспечила бы независимость общественных вещателей от политических и коммерческих интересов».

---

<sup>178</sup> Софийская декларация, утвержденная Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы), София, Болгария, 10-13 сентября 1997 года. См. текст на русском языке на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/sofiadecl.html>

<sup>179</sup> Полный текст Рекомендации на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec1641-2004.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec1641-2004.htm)

## 1.5. Переход на цифровое телерадиовещание

Рассматривая стандарты регулирования телерадиовещания, следует обратить внимание также на то, что целый ряд недавно принятых международных актов регулирует вопросы перехода с аналогового на цифровое телерадиовещание. В отношении правил цифровизации Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации в 2010 году подготовило Путеводитель для стран-участниц.<sup>180</sup>

Цифровое телевидение позволяет передавать намного больше каналов, чем аналоговое, а также высвобождать часть электромагнитного спектра частот, которые впоследствии могут быть использованы для других потребностей. В силу этого переход на цифровое вещание создаёт новые возможности для свободного потока информации и плюрализма средств массовой информации. Для их реализации процесс перехода на цифровое вещание должен быть основан на таких правовых и политических принципах, которые защищают и укрепляют свободу выражения мнения, свободу СМИ и доступа к информации.

Если национальные органы государственной власти и управления не примут во внимание определённые принципы и правила, существует серьёзная опасность негативных последствий цифровизации. К этим последствиям относятся: дальнейшая монополизация рынка СМИ государством или бизнесом, сужение плюрализма средств массовой информации, возведение новых барьеров на пути культурного и языкового разнообразия, а также свободного потока информации, независимого от государственных границ.

Планирование цифровизации - важный этап правового регулирования. Следует сразу ответить на некоторые основные вопросы, чтобы понять, готова ли страна начать цифровизацию вещания. В сфере вещания должны господствовать прозрачность бизнеса, плюрализм и разнообразие программ и мнений, а также функционировать независимый регулирующий орган.

Принятие правительством или парламентом плана цифровизации обычно является первым шагом на этом пути. В процесс подготовки такого плана, который устанавливает правовые задачи по созданию условий и содействию перехода на цифровое вещание, должны быть вовлечены вещатели и регулирующий орган. До принятия проект плана должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов.

В плане должны быть перечислены все возможные условия для моратория на выдачу лицензий. Аналоговое ТВ не должно отключаться, пока не будет достигнута почти стопроцентная доступность приёма цифрового сигнала населением.

Европейские организации считают, что такой переход не является исключительно техническим процессом. Предпринимаемые государствами шаги должны быть гласными, оправданными, пропорциональными и своевременными, следовать ясно

---

<sup>180</sup> Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание (авт. К. Найман-Меткалф и А.Г. Рихтер) - Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2010. См. текст на русском языке: <http://www.osce.org/ru/fom/73721>

сформулированным и конкретным политическим целям и быть направленными на разрешение рыночных трудностей. Они не должны иметь дискриминационный характер, должны соответствовать принципу технологического нейтралитета.

Государства должны разработать правовые рамки и стратегию цифрового вещания. Это пожелание Совета Европы содержится в Рекомендации относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания (2003). Этот документ призывает государства-участники Совета Европы «создать правовые и экономические условия, необходимые для развития цифрового вещания». Он также предписывает разработку чёткой стратегии, которая облегчит тщательно продуманный переход от аналогового вещания к цифровому. Такая стратегия «должна стремиться к развитию сотрудничества операторов, взаимодополняемости платформ, взаимозаменяемости декодеров, доступности широкого разнообразия содержания, включая программы эфирного телерадиовещания свободного доступа, широчайшее использование тех уникальных возможностей, которые в состоянии предоставить цифровые технологии в результате необходимого перераспределения частот».

Стратегия цифровизации не должна быть разработана и принята в результате закрытых переговоров бизнеса и власти, напротив, такие переговоры должны также включать и общественное обсуждение с целью обеспечить плюрализм телерадиовещания и доступ населения к широкому выбору и разнообразию высококачественных программ. Представляется предпочтительным, чтобы принятая стратегия воплощалась в новом законодательстве, которое будет принято парламентом, а не сводилась к правительственным постановлениям и президентским указам. Это также будет способствовать развитию цифровизации без нанесения ущерба принципу правовой определённости.

В связи с этим заметим, что Рекомендация относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания предлагает, чтобы лицензирующие органы при выдаче цифровых лицензий обеспечивали полноту и разнообразие предлагаемых получателем лицензии услуг, содействие созданию региональных или местных служб, которые бы удовлетворяли спрос населения на соответствующем уровне.

Важнейшим аспектом регулирования перехода на цифровое вещание является определение использования т.н. «цифрового дивиденда» - радиочастотного спектра, высвобождающегося в результате полного перехода на цифровое вещание и занятия частот, необходимых для существования имеющихся телерадиопрограмм, включая общественные. Хотя управление национальным спектром радиочастот - прерогатива каждого отдельного государства, существуют общие международные обязательства по регулированию использования частот. В своих рекомендациях Совет Европы призывает государства-участники использовать частоты для развития общественных интересов и ценностей: плюрализма, экспериментальных технологий, культурного и языкового разнообразия, образования, знаний, предотвращения цифрового неравенства населения.

## **2. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ»**

Анализируемый законопроект содержит 6 глав и 39 статей.

Ниже приводятся комментарии по главам с соответствующими рекомендациями по улучшению законопроекта в соответствии с международными обязательствами Республики Узбекистан, международными стандартами демократии и свободы слова, в целях принятия применимого на практике закона.

В качестве общего замечания необходимо заметить, что законопроект содержит множество отсылочных норм к законодательным актам в смежных областях, а также предусматривает принятие подзаконных актов, которые должны обеспечить исполнение положений самого закона. Это является неверным шагом, поскольку такого рода отсылочные нормы, как правило, не вводят никакого нового регулирования, а лишь «создают объем» нормативному акту, не добавляя ничего нового. Отсылки же к подзаконным актам, подлежащим принятию в соответствии с законом, как правило, относятся к регулированию именно тех вопросов, которые носят существенный и определяющий характер и не должны решаться на уровне подзаконных актов. Такая практика может превратить будущий закон в самостоятельный акт, который не будет в должной мере реально определять правоотношения в сфере телерадиовещания.

### **2.1. Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта «Общие положения»**

#### **2.1.1. Субъекты правоотношений**

Законопроект вводит целый ряд ограничений на деятельность общественных институтов в сфере телерадиовещания. Политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и юридические лица, учредителями или участниками которых они являются, лишены права учреждать вещательные организации (статья 12), запрещено прямое или косвенное финансирование вещательных организаций обозначенными субъектами (статья 14). Этим же формам объединений граждан запрещено осуществлять политическое, финансово-экономическое, административное или любое другое давление на средства массовой информации.

Представляется, что введение такого рода ограничений (за исключением запрета оказывать давление на вещателей) не соответствует международным стандартам свободы выражения мнения, конституции и законодательству о СМИ Республики Узбекистан. Наиболее показательно эта позиция может быть продемонстрирована на примере партий.

В разделе настоящего комментария, посвященном международным стандартам, уже была процитирована позиция Комитета Организации Объединенных Наций, состоящая в том, что «законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека». Данная формулировка подразумевает представление в той или иной форме в средствах массовой информации позиций различных партий, составляющих неотъемлемую часть плюралистической и многопартийной системы. Как представляется, одной из форм выражения позиции партии может быть деятельность по учреждению собственных медийных ресурсов.

Практика современных демократических государств, как правило, не предусматривает запреты на осуществление политическими партиями деятельности в сфере телерадиовещания. Например, в Российской Федерации законодательство не содержит запрета на осуществление деятельности политических партий в сфере телерадиовещания, более того, в России действует специальный закон, обеспечивающий равенство прав партий, избранных в парламент, при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами.<sup>181</sup>

Конституция Узбекистана признает политический плюрализм. Граждане имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие общественные объединения, участвовать в массовых движениях (статья 34). Запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, выступающих против суверенитета, целостности и безопасности республики, конституционных прав и свобод ее граждан, пропагандирующих войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также военизированных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам. Запрещается создание тайных обществ и объединений (статья 57). Политические партии выражают политическую волю различных социальных слоев и групп и через своих избранных демократическим путем представителей участвуют в формировании государственной власти (статья 60). Отдельно необходимо подчеркнуть, что в соответствии с законом «О средствах массовой информации» партиям не запрещено учреждать СМИ.

Как следует из приведенных законодательных положений, партии, в том случае, если их деятельность не является противозаконной, вправе осуществлять свою деятельность свободно, выражать политическую волю отдельных групп населения, участвовать в формировании органов государственной власти. Важно подчеркнуть, что конституция запрещает тайные организации, то есть одной из обязательных составляющих деятельности партии должна быть открытость. Сама суть и смысл партийной деятельности сводится к тому, чтобы привлечь в ряды своих сторонников как можно большее число граждан страны, убедить поддержать партийную программу и прийти к власти с поддержкой гражданского общества, полученной на выборах. Осуществить это без освещения деятельности в средствах массовой информации невозможно. Именно поэтому представляется необоснованным и противоречащим законодательству введение ограничения на учреждение вещательных организаций политическими партиями. Согласно этой же логике представляется необоснованным ограничение прав профессиональных союзов на учреждение вещательных организаций.

Что касается запрета на учреждение вещательных компаний религиозными объединениями, то в силу сложившейся в международном праве практике, вопросы регулирования деятельности такого рода субъектов в значительной большей степени отдаются на усмотрение правительств национальных государств, практика государственного регулирования участия религиозных организаций в вещательной деятельности также значительно различается от страны к стране. Однако, как представляется, само по себе ограничение права какого-либо законно учрежденного и

---

<sup>181</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 95-ФЗ "О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами"

действующего субъекта, не допустившего нарушения законодательства и обладающего необходимым уровнем дееспособности, на учреждение вещательного СМИ является неправомерным, так как посягает на принцип равенства перед законом. Возможно, для введения ограничения в отношении религиозных организаций в Узбекистане существует насущная общественная потребность, обусловленная защитой конституционно значимых ценностей. Однако из содержания законопроекта не следует, что такие ограничения могут быть обоснованы.

#### **Рекомендации:**

1. Изъять из законопроекта норму, запрещающую учреждение вещательных организаций политическими партиями и профессиональными союзами.
2. Рассмотреть вопрос о возможности включения в число учредителей средств массовой информации, осуществляющих теле- радиовещание, религиозные объединения и организации.

### **2.1.2. Статус регулирующего органа**

Законопроект предусматривает формирование самостоятельного органа - Межведомственной координационной комиссии по совершенствованию и повышению эффективности информационной деятельности и передачи данных (далее по тексту всего документа - Комиссия), - задачей которого должно стать координирование деятельности органов государственной власти в области телерадиовещания, а также осуществление полномочий, предусмотренных законом. Организация деятельности Комиссии, ее полномочия и функции, а также порядок их осуществления определяются Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Комиссия:

- осуществляет свою деятельность на общественных началах.
- пользуется оперативной и административной самостоятельностью в отношениях с любым физическим или юридическим лицом, в том числе с правительством или любыми государственными органами.
- Принимает решения, обязательные для исполнения органами государственного управления и хозяйствующими субъектами, в том числе иностранными, независимо от форм собственности.

В законопроекте прописаны следующие полномочия Комиссии:

- Установление принципов, критериев, условий, порядка и процедуры отбора обязательных общедоступных теле-, радиоканалов, утверждение перечня таких каналов (статья 15).
- Организация и проведение конкурсов на выдачу индивидуальных лицензий в области телерадиовещания, а также полномочия принимать решения о выдаче, приостановлении и прекращении действия или аннулировании указанных лицензий (глава 3).
- Установление требований к пакетированию теле-, радиоканалов свободного и условного доступа на основе принципа стимулирования социально значимого вещания (статья 29).

Таким образом, по задумке авторов законопроекта должен возникнуть независимый регулирующий орган, обладающий существенными полномочиями в сфере телерадиовещания. Порядок формирования такого органа определяется Правительством.

Как следует из принципов, сформулированных в приведенных выше документах (в частности, в Совместной декларации Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения), создаваемый в соответствии с проектом закона орган не может быть охарактеризован как независимый регулятор, соответствующий требованиям международных документов. Такой вывод может быть сделан по следующим причинам. Статус Комиссии, определенный законом, не обеспечивает защиты от вмешательства политического характера. Законопроект даже формально не декларирует независимость деятельности Комиссии, не содержит он и никаких иных регулятивных механизмов, позволяющих обеспечить такую независимость. Порядок назначения членов Комиссии не является прозрачным, открытым для участия общественности, неясно, каковы возможности противодействия членов комиссии возможному оказываемому на них давлению. Законопроект в принципе не предусматривает процедуры назначения членов Комиссии, которая, как ранее указывалось, является ключевой с точки зрения обеспечения независимости этого органа. По этой же причине невозможно говорить о наличии в документе гарантий исключения конфликта интересов в связи с работой членов Комиссии в ней.

Не позволяет говорить о самостоятельной позиции Комиссии и то положение, которое занимает данный орган в отношениях с другими государственными институтами, названными в законе. Комиссия самостоятельна в своей деятельности, но организация и порядок ее деятельности определяется Кабинетом Министров. Комиссия принимает решение о выдаче лицензии, но не выдает ее, это делает лицензирующий орган. Комиссия определяет, какие вещатели соответствуют в большей степени требованиям закона, и имеют лучшую концепцию вещания, но при этом не контролирует исполнение вещателями обязательств, принятых ими на себя в соответствии с лицензионными условиями.

По сути, у Комиссии на момент принятия закона будет две функции – проводить конкурсы в сфере лицензирования телерадиовещания и устанавливать принципы, порядок и условия отбора обязательных общедоступных теле-, радиоканалов. Последнее полномочие представляется само по себе очень существенным. Но в условиях отсутствия четко обозначенных в законе критериев для отбора таких каналов, требований к прозрачности процедуры принятия решения об отборе таких теле-, радиоканалов, а также с учетом того фактора, что покрытие расходов вещателей, обеспечивающих распространение обязательных общедоступных теле-, радиоканалов осуществляется из государственного бюджета в порядке, установленном Кабинетом Министров Узбекистана, представляется, что должный уровень взвешенности и не ангажированности принятия решений Комиссией не будет обеспечен.

#### **Рекомендации:**

1. Статус регулирующего органа должен быть существенно скорректирован с тем, чтобы обеспечить его независимость. Для реализации этого предложения необходимо

определить в законе порядок формирования Комиссии. Формирование данного органа должно производиться таким образом, чтобы ни одна из политических сил, действующих в обществе, а равно представители бизнеса и индустрии не могли обеспечивать свое доминирование в Комиссии. Отчетность о деятельности Комиссии должна предоставляться не только органам власти участвующим в ее формировании, но и потребителям.

2. Полномочия регулирующего органа должны быть четко определены. Комиссия должна быть органом, который в полном объеме осуществляет как процедуру лицензирования в сфере телерадиовещания, так и проводит контрольные мероприятия в отношении соблюдения вещателями лицензионных требований.

3. В законе необходимо внести положения, обязывающие регулирующий орган вести свою деятельность прозрачно, обосновывая представителям аудитории принятие решений, например, об отнесении того или иного канала к категории обязательных общедоступных теле- и радиоканалов.

### **2.1.3. Гарантии независимости деятельности вещательных организаций**

Статья 9 законопроекта устанавливает те гарантии, которые призваны обеспечить свободу массовой информации в сфере телерадиовещания. Представляется, что введенные в законопроект положения содержат в себе позитивный потенциал, повышая уровень гарантий по сравнению с тем, который предусмотрен законом «О средствах массовой информации».

Неоспоримым достоинством законопроекта является не столько запрет цензуры (содержащийся в Конституции, в базовом для отрасли Законе «О средствах массовой информации» иных нормативных актах), сколько введение запрета на оказание на вещателей «политического, финансово-экономического, административного или любого другого давления со стороны органов местного самоуправления, партий, других общественных объединений, юридических и физических лиц». Данная формулировка также основана на действующем законодательстве – она представляет собой гораздо более развернуто описанную гарантию прав журналистов, содержащуюся в статье 14 Закона Республики Узбекистан от 24 апреля 1997 года «О защите профессиональной деятельности журналиста».<sup>182</sup> Последняя говорит лишь об общем запрете осуществлять давление на журналиста, не конкретизируя, о какого рода давлении идет речь. Формулировка статьи 9 законопроекта содержит более четкие критерии для определения, что именно может рассматриваться как давление на вещательную организацию, а следовательно, может быть оценена как в большей степени соответствующая принципу правовой определенности.

Однако четкость и правовая определенность играет с анализируемым положением «злую шутку». Пытаясь защитить вещателей от давления со стороны одних лиц, законопроект не выносит за рамки правового поля деятельность других.<sup>183</sup> Документ говорит о недопустимости давления на вещателей только «со стороны органов местного самоуправления», центральные органы власти и управления формально не входят в число лиц, которым запрещено оказывать давление на СМИ. Стоит

<sup>182</sup> Текст закона на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://medialaw.ru/exussrlaw/1/uz/protect.htm>.

<sup>183</sup> Автор просит обратить внимание на то, что возможность не вполне корректного толкования нормы закона может быть обусловлено спецификой перевода законопроекта с узбекского языка на русский. В случае, если рекомендация основана на неправильном понимании перевода текста законопроекта в переводе, комментарий будет скорректирован.

специально оговорить, что статья 9 говорит о том, что «органы государственной власти и управления вправе вмешиваться в деятельность вещателей только в случаях, установленных законодательством Республики Узбекистан». Однако как представляется, уравнивать такие понятия как «основанное на законе вмешательство» и «давление» некорректно. Таким образом, исходя из формального толкования, в представленной редакции законопроект не запрещает государственным органам власти и управления оказывать давление на вещательные организации. Это, очевидно, не соответствует международным стандартам свободы выражения мнения.

Также вынуждает критически посмотреть на рассматриваемое законоположение отсутствие механизмов привлечения к ответственности за его нарушение. Насколько известно автору комментария, национальное законодательство (Уголовный кодекс РУ, Кодекс об административных правонарушениях РУ) не устанавливает конкретных механизмов привлечения к ответственности за оказание давления на СМИ или осуществление цензуры. Отсутствие реально действующих механизмов привлечения к ответственности за ущемление свободы массовой информации, делает положения закона, гарантирующие независимость вещателя, декларативными.<sup>184</sup>

В случае внесения в формулировку статьи 9 указания на недопустимость давления на СМИ со стороны органов государственной власти, обеспечения нормы законопроекта надлежащими корреспондирующими положениями в уголовном законодательстве и законодательстве об административной ответственности, а также последовательно сформированной правоприменительной практикой, можно рассчитывать на формирование устойчивого противодействия попыткам политических или экономических сил, действующих в обществе, воздействовать на деятельность средств массовой информации при помощи отличных от цензуры инструментов.

#### **Рекомендации:**

1. В текст законопроекта необходимо внести уточнения, устанавливающие запрет давления на вещательные организации со стороны органов государственной власти и управления.
2. Одновременно с внесением на рассмотрение законопроекта необходимо разработать и представить в парламент законодательные акты, предусматривающие ответственность за действия, которые могут быть квалифицированы как давление на вещательные организации или цензура.

#### **2.1.4. Запрет монополизации в сфере телерадиовещания.**

Статья 11 проекта указывает:

«Недопустима монополизация сферы телерадиовещания в интересах какой-либо политической организации (партии), общественной организации, предприятия, финансово-политических или экономических групп, объединения лиц или отдельного лица».

---

<sup>184</sup> В качестве примера законодательного акта, устанавливающего ответственность за воспрепятствование профессиональной деятельности журналиста, можно привести статью 144 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Обозначенное правило поддерживается уже существующим ограничением, заложенным в законе «О средствах массовой информации». Его статья 30 предусматривает, что ни одно юридическое или физическое лицо не вправе быть учредителем и (или) иметь в собственности, владении, пользовании, распоряжении, ведении либо управлении более двадцати пяти процентов средств массовой информации, выпускаемых соответственно на центральном или местном рынке средств массовой информации.

Статья 6 законопроекта относит к полномочиям государства в области регулирования СМИ «создание условий для дальнейшего развития рынка услуг телерадиовещания, равной конкуренции в сфере создания и распространения теле-, радиоканалов, недопущения монополизации секторов электронного медиарынка».

Следует приветствовать стремление ввести в законодательство о телерадиовещании положения о запрещении монополизации, однако эти положения не должны иметь декларативный характер. В рассматриваемом законопроекте приходится констатировать преобладание в отношении указанного вопроса именно общих положений, не обеспеченных реальными механизмами применения.

В частности, положения как закона Узбекистана «О средствах массовой информации», так и рассматриваемого законопроекта не устанавливают конкретных форм ответственности за действия по монополизации (например, не предусмотрен отказ в регистрации СМИ или выдаче лицензии, если в результате такого действия будет нарушен принцип свободы конкуренции). Между тем, на необходимость установления запрета на выдачу лицензий вещателям, достигшим определенной доли на рынке указывалось в Разделе I («Регулирование собственности: вещание и пресса») Приложения к Рекомендации № R (99) 1, о которой говорилось ранее, Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации.

Само понятие «монополизации» сферы телерадиовещания в проекте не раскрыто, указано лишь, что таковая запрещается «в интересах» определенных субъектов, категория интереса впрочем, также не раскрыта в документе.

Проект не содержит конкретных критериев, по которым можно определить степень доминирования на рынке вещательных СМИ или монополизации этого рынка. Как представляется, даже содержащийся в Законе «О средствах массовой информации» принцип определения монополиста в сфере СМИ как лица, учредившего более 25 % средств массовой информации, действующих на рынке, не является корректным. Очевидно, что охват аудитории, популярность, степень распространения продукции одного средства массовой информации может существенно превышать те же совокупные показатели иных СМИ, действующих на этом же рынке. Более того, такой формальный подход закона стимулирует не децентрализацию собственности в сфере СМИ, а наоборот, ее концентрацию. Оному лицу становится выгодно иметь одно средство массовой информации, объединив активы нескольких уже существующих под одним названием, чтобы его квота СМИ в категории процент от общего числа не превысил 25 %. Это неизбежно ведет к унификации редакционной политики, и как следствие к сужению спектра мнений, представленных СМИ обществу.

Между тем, на необходимость внедрения четких показателей доминирования на рынке, в особенности в вещательном секторе, акцентировалось, в частности, внимание государств-участников Совета Европы в Приложении к Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (99) 1 государствам-членам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации, следующим образом:

«...государства-члены должны изучить возможность определения максимальных уровней с тем, чтобы ограничить влияние, которое коммерческая компания или группа могут иметь в одном или нескольких секторах средств массовой информации. Такие уровни, например, могут принимать форму максимальной доли аудитории, или основываться на доходе/обороте коммерческих компаний в сфере средств массовой информации. Также возможно рассмотреть ограничения доли капитала в коммерческих компаниях средств массовой информации. При установлении уровней государства-члены должны принимать во внимание размер рынка средств массовой информации и уровень имеющихся на нем ресурсов».

В контексте рассмотрения предлагаемого регулирования, касающегося поддержки конкуренции, нужно упомянуть, что понимание монополизации, предложенное законопроектом, не соответствует никаким образом Закону Республики Узбекистан № 355-1 от 27 декабря 1996 года «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»,<sup>185</sup> что нивелирует потенциал правоприменения обозначенного закона. Таким образом, ни у органа, действующего в области регулирования и лицензирования вещателей, ни у антимонопольного органа<sup>186</sup> не будет реальных и достаточных юридических инструментов для защиты конкуренции и плюрализма в вещательном секторе.

Наконец, законопроектом не предусмотрено раскрытие структуры собственности вещательных организаций при их учреждении, при проведении лицензионных процедур, а равно публикация или предоставление в иной форме сведений о такой структуре аудитории телеканалов и радиовещательных станций. Между тем, именно обеспечение прозрачности рынка вещательных компаний является одной из эффективных гарантий поддержания конкуренции на соответствующем рынке, прозрачность информации о собственности медийных активов необходима для того, чтобы члены общества могли составить свое мнение для оценки информации, идей и мнений, распространяемых средствами массовой информации. В документах европейского сообщества этот принцип нашел выражение в Рекомендации № R (94)13 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам Совета Европы относительно мер обеспечения прозрачности средств массовой информации.<sup>187</sup> Фундаментальный посыл этого документа ориентирует членов Совета Европы на то, что граждане: «...на справедливых и беспристрастных основаниях должны иметь доступ к определенной основной информации о СМИ». Конкретизация этого принципа в отношении вещательных организаций (служб) подразумевает раскрытие владельцами вещательных организаций информации при выдаче лицензии на вещание по трем категориям: а) сведения о лицах или органах, принимающих участие в структуре,

<sup>185</sup> Текст Закона на русском языке см. на официальном сайте по адресу: [http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts\\_23922.html](http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_23922.html)

<sup>186</sup> Таким в Узбекистане является Государственный комитет Республики Узбекистан по демополизации.

<sup>187</sup> Принята Комитетом министров 22 ноября 1994 г. на 521-й сессии заместителей министров, текст Рекомендации на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/transparent.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/transparent.htm).

предполагающей осуществлять вещание, и о степени участия в нем этих лиц и органов; б) сведения о характере и степени заинтересованности вышеуказанных лиц и органов в других средствах массовой информации или предприятиях СМИ, включая даже заинтересованность в других секторах экономики; в) сведения о других лицах и органах, в отношении которых существует вероятность, что они могут оказать существенное влияние на программную политику данной вещательной компании путем предоставления ей определенных ресурсов, характер которых должен быть четко оговорен в ходе процедуры выдачи лицензии для сведения служб, лиц или органов, имеющих к ней отношение. После получения лицензии раскрытие информации должно быть продолжено, приняв форму предоставления отчетной информации об изменениях в ходе работы вещательной службы в отношении трех вышеуказанных категорий.

Ни одна из рекомендаций в отношении прозрачности не была использована при подготовке рассматриваемого текста законопроекта. Информация о собственности в отношении вещательной компании рассматривается в документе как существенная только в случаях решения вопроса о допуске на рынок вещателей иностранных организаций (статья 12), предоставление отчетов вещателями, которое предусмотрено в проекте закона (статья 25) относится к исполнению лицензионных требований, но не структуре собственности вещательных организаций.

Принимая во внимание то обстоятельство, что приведенные рекомендации были подготовлены и озвучены Комитетом Министров Совета Европы в 1994 году, когда развитие Интернета было не столь впечатляющим, как сегодня, представляется, что приоритет в обеспечении прозрачности деятельности вещательных компаний должен смещаться в сторону обязывания вещательных служб раскрывать информацию с использованием всемирной сети. Это было бы более чем адекватно требованиям обеспечения защиты прав потребителей и потребностей государственного контроля за деятельностью телевизионных и радиовещательных компаний.

#### **Рекомендации:**

Законопроект нуждается в доработке с тем, чтобы он не декларативно, а на практике ограничивал монополизацию СМИ, а также обеспечивал необходимую для этого прозрачность организаций СМИ. Для этого представляется целесообразным внести в проект следующие положения:

1. Установить четкие критерии, позволяющие признавать те или иные действия собственников вещательных организаций или аффилированных лиц монополизацией в сфере телерадиовещания.
2. Предусмотреть реально действующие механизмы ответственности за нарушение положений о недопустимости монополизации в сфере телерадиовещания, в частности, предусмотреть в качестве одного из оснований для отказа в участии в конкурсе на выдачу лицензий в области телерадиовещания ситуацию, когда получение лицензии лицом приведет к монополизации. Экспертиза заявок участников конкурса на предмет потенциальной монополизации ими сферы телерадиовещания должна проводиться открыто, отказ в участии должен быть обоснован, закон должен содержать процедуру обжалования решения об отказе участия в конкурсе, обеспечивающую эффективную реализацию прав на судебную защиту претендентов на получение лицензии.
3. Обязать учредителей средств массовой информации раскрывать структуру собственности, публикуя соответствующую информацию на Интернет сайте компании или уполномоченного государственного органа.

4. Провести четкое распределение полномочий между органами власти, уполномоченными проводить контрольные мероприятия в отношении монополизации рынка телерадиовещания.

### 2.1.5. Злоупотребление свободой телерадиовещания

Статья 4 законопроекта устанавливает предмет регулирования закона, обозначая как вопросы, которые входят в такой предмет, так и устанавливая изъятия из правового регулирования. В части последних, закон предусматривает следующее:

«Действие настоящего Закона не распространяется на отношения в области: создания и прекращения деятельности электронных средств массовой информации, вещательных организаций;

создания и производства телерадиопрограмм и иной аудиовизуальной продукции».

Как представляется, исходя из приведенной формулировки, вопросы злоупотребления свободой телерадиовещания не должны входить в предмет регулирования закона о телерадиовещании. Вопрос содержания сообщений средств массовой информации, которые могут включать те или иные призывы или информацию, относится к деятельности редакции по созданию и производству средства массовой информации, а не к действиям по формированию телеканала (выстраиванию его сетки вещания и т.д.), которые названы в качестве основного предмета регулирования рассматриваемого законопроекта. Данное заключение может быть подтверждено тем обстоятельством, что статья 10 законопроекта («Недопустимость злоупотребления свободой телерадиовещания») практически полностью дублирует положения действующего закона «О средствах массовой информации» (статья 6) о злоупотреблении свободой массовой информации, и указывает на привлечение к ответственности за злоупотребление в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Сам законопроект не вводит никаких санкций за злоупотребление свободой телерадиовещания.

Единственное отличие предложенной проектом закона формулировки о недопустимости злоупотребления свободой от содержащейся в законе о СМИ, состоит во введении дополнительного основания для квалификации действий вещателя как представляющих собой злоупотребление свободой телерадиовещания. Такая свобода, указывает законопроект, «несовместима с распространением теле-, радиоканалов, содержание которых побуждает к совершению действий, влекущих за собой ответственность в соответствии с законодательством».

Предложенная формулировка не может быть признана соответствующей международным стандартам в области регулирования свободы выражения мнения и массовой информации, прежде всего она противоречит принципу правовой определенности, описанному в этом комментарии, в части, относящейся к практике Европейского суда по правам человека.

Действие анализируемой нормы в силу слишком размытого и неопределенного характера, будет затруднять работу СМИ и создавать простор для злоупотребления полномочиями со стороны органов исполнительной власти. Оно неизбежно означает теоретическую возможность привлечения СМИ к ответственности за распространение

информации, побуждающей гражданина совершить любое, даже самое мелкое административное правонарушение. Кроме того, формулировка законопроекта исходит из того, что на совершение правонарушения представителя аудитории вещателя толкает не заявление, призыв, высказывание редакции (вещателя), а «содержание» показанного / прозвучавшего материала материала.

Например, показ в новостях материала о совершенном правонарушении, даже если он сопровождается однозначным осуждением со стороны журналиста, может стать катализатором для совершения другими гражданами правонарушений (не секрет, что зачастую правонарушения, получившие освещение в прессе, становятся моделью для совершения сходных действий другими людьми). В нынешней формулировке закона это будет означать, что освещая, в частности, вопросы криминальной обстановки, журналисты будут находиться под давлением потенциальной возможности привлечения к ответственности вещательных организаций, в которых такие журналисты работают. По сути, речь идет о стимулировании самоцензуры в вещательных СМИ, подталкивании к табуированию обсуждения тем, которые могут получить отклик в обществе.

В том случае, если из предмета регулирования законопроекта не будет изъята статья 10, необходимо привести ее формулировки в соответствие с международными и европейскими стандартами. Помимо проанализированной выше нормы, есть и другие, которые не вполне соответствуют европейским стандартам. Например, запрещение распространения сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, должно допускать публикацию таких материалов, если это отвечает общественным интересам, например, когда они разоблачают коррупцию или служат иным общественным интересам.

#### **Рекомендации:**

1. В качестве основной рекомендации по рассматриваемому аспекту может быть предложено изъять статью 10 законопроекта из его текста как не относящейся к предмету регулирования.
2. В том случае, если авторами будет сочтено необходимым оставить статью 10 в законопроекте, необходимо изъять из нее формулировку, указывающую на несовместимость телерадиовещания с распространением теле,- радиоканалов, содержание которых побуждает к совершению действий, влекущих за собой ответственность в соответствии с законодательством. Кроме того, необходимо установить более сбалансированное регулирование в отношении свободы массовой информации, учитывающее принцип выполнения СМИ, в том числе, действующими в вещательном секторе, общественно значимых функций.

## **2.2. Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта: «Организация телерадиовещания»**

### **2.2.1. Национальная телерадиокомпания Узбекистана**

Законопроект определяет основы правового статуса Национальной телерадиокомпании Узбекистана (НТУ), задачи и специфику деятельности компании. Статья 16 документа предусматривает в качестве основной цели такой компании освещение важнейших

вопросов общественно-политического и социально-экономического развития страны, направленного на формирование правового демократического государства, открытого гражданского общества, защиту прав и свобод человека, а также дальнейшую либерализацию и демократизацию электронных средств массовой информации.

Национальная телерадиокомпания Узбекистана, а также организации и предприятия, входящие в её состав, создаются решениями Президента, в установленном законодательством порядке. Порядок финансирования деятельности системы НТУ определяется законодательством. Национальная телерадиокомпания Узбекистана, а также организации и предприятия (структурные подразделения), входящие в её состав, осуществляют деятельность в области телерадиовещания в установленном законодательством порядке без оформления соответствующей лицензии.

Предложенные законопроектом основы правового статуса телерадиокомпаний Узбекистана, по мнению авторов, видимо, исчерпывают вопрос о необходимости определения статуса НТУ в нормативных правовых актах. Сам закон нигде, кроме статьи 16 не упоминает НТУ, не предусмотрено в нем и отсылочных норм, адресованных органам государственной власти с указанием на необходимость принять регулирующие акты, определяющие порядок формирования органов управления НТУ, меры обеспечения ее редакционной независимости, беспристрастности, а равно описывающих взаимодействие с другими телеканалами и представителями аудитории. По всей вероятности, это недоработка законопроекта технического характера. Очевидно, что статус такого рода компании требуется в особом уточнении, которое производится в рамках юридического документа (нормативного правового акта).

Это подтверждается и тем, что нормы, содержащиеся в законопроекте, в полном объеме повторяют те принципы деятельности НТУ, которые заложены в Положении об этой компании, действующем в настоящее время.<sup>188</sup> Из данного документа можно почерпнуть дополнительную информацию о правовом статусе Национальной телерадиокомпания Узбекистана. В частности, пункт 2 Положения указывает на то, что НТУ в своей деятельности подотчетна Кабинету Министров Узбекистана. Председатель компании, его заместители назначаются и освобождаются от должности Кабинетом Министров по согласованию с Президентом. По статусу председатель Компании приравнивается к министру (пункт 16). Финансирование НТУ осуществляется из средств государственного бюджета для выполнения государственного заказа в соответствии с нормативами и расчетами.

Таким образом, НТУ в соответствии с положением о ней, а также в контексте рассматриваемого законопроекта может рассматриваться как крупная государственная компания, которая имеет целью освещение важнейших вопросов общественно-политического и социально-экономического развития страны, при этом руководство компании назначается высшими органами государственной власти, имеет статус, аналогичный статусу государственных служащих.

Исходя из ранее приведенных рекомендаций в отношении учреждения и действия общественного телерадиовещания, необходимо говорить о том, что то регулирование, которое предложено в отношении НТУ, не позволяет говорить о том, что данный институт представляет собой общественного вещателя или даже его прообраз.

---

<sup>188</sup> Текст Положения о Национальной телерадиокомпания Узбекистана доступен на сайте [http://www.mtrk.uz/#ru/content/about\\_company/position/page/1/](http://www.mtrk.uz/#ru/content/about_company/position/page/1/)

#### **Рекомендации:**

1. Необходимо внести в законопроект положения, учреждающие общественное вещание, основным принципом которого должна стать редакционная независимость.
2. Редакционная независимость общественного вещателя должна обеспечиваться за счет формирования органов управления общественным вещателем из числа профессиональных и независимых специалистов, в соответствии с открытой и прозрачной процедурой, гарантирования финансирования из государственного бюджета в определенном объеме, предоставления отчетов о деятельности общественного вещателя аудитории.
3. Принимая во внимание то обстоятельство, что в настоящий момент статус Национальной телерадиокомпании очень далеко отстоит от тех стандартов, которые приняты в отношении организаций общественного вещания, необходимо установить переходный период на время трансформации государственного телевидения в общественное.

### **2.3. Комментарии и предложения к главе к главе 3 «Лицензирование деятельности в области телерадиовещания»**

#### **2.3.1. Общие положения**

Законопроектом (статья 18) вводится положение, в соответствии с которым лицензия дает право осуществлять трансляцию (ретрансляцию) теле-, радиоканалов средствами наземного эфирного, спутникового, кабельного вещания, мобильного и интернет-телевидения, а также в иных средах распространения, предназначенных для телерадиовещания.

Данное положение, исходя из его формулировки, должно означать, что телевизионное вещание в сети Интернет подлежит лицензированию. Как представляется, такой подход представляет собой существенное ущемление свободы информации. Доминирующая точка зрения современного международного права состоит в том, что регистрационные, лицензионные и иные разрешительные действия, являющиеся предварительными по отношению к распространению информации в сети Интернет, не соответствуют международным стандартам свободы выражения мнения.

Обоснование лицензионных процедур вещательной деятельности с точки зрения обеспечения технической безопасности (с которой обычно связывают лицензирование телерадиовещания в других средах), не является обоснованным. Оказание телематических услуг, по передаче данных, иных услуг связи, оказываемых при передаче информации через Интернет, лицензируется в рамках законодательства о связи (телекоммуникациях), для применения к таким отношениям законодательства о лицензировании телерадиовещания нет оснований.

Наконец, необходимость лицензирования вещания само по себе является бессмысленным в условиях свободного доступа граждан ко всем сайтам, существующим в сети Интернет. Телеканалы, для вещания которых необходимо получение лицензии, не смогут эффективно конкурировать с сайтами, осуществляющими вещание в Интернете с территории стран, в которых такой вид

деятельности не лицензируется. Таким образом, телерадиовещательные компании Узбекистана окажутся в менее выгодной с точки зрения конкуренции на глобальном рынке информации положении.

Срок действия лицензии на деятельность по телерадиовещанию в соответствии с законопроектом установлен в 5 лет. Такой срок стоит назвать непродолжительным, как с точки зрения международных стандартов и практики, так и с точки зрения законодательства Узбекистана. В частности, статья 12 Закона Республики Узбекистан № 71-П от 25.05.2000 года «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>189</sup> устанавливает в качестве самого минимально возможного срок действия лицензии в пять лет. Опыт европейских стран состоит в выдаче лицензий на вещание на 10-15 лет,<sup>190</sup> в Российской Федерации срок действия лицензии на вещание составляет 10 лет.<sup>191</sup> Таким образом, и сформулированные и приведенные выше стандарты международного права и непосредственно сложившаяся правоприменительная практика исходят из того, что срок действия лицензии должен быть продолжительным. Представляется целесообразным применять это в отношении рассматриваемого законопроекта.

#### **Рекомендации:**

1. Из законопроекта необходимо изъять положения, предусматривающие обязательность получения лицензии на осуществление телевизионного и радиовещания в сети Интернет.
2. Срок действия лицензии на осуществление телевизионного и радиовещания должен быть продлен. Предпочтительно установить в качестве такого срока 10 лет.

### **2.3.2. Процедура лицензирования**

Одним из самых удачных и последовательно изложенных блоков законопроекта является совокупность норм, устанавливающих порядок проведения конкурсов на получение индивидуальной лицензии на деятельность в области теле и радиовещания. Прежде всего, положительным и соответствующим стандартам международной практики в этой сфере следует признать стремление закрепить именно на уровне закона, а не подзаконных актов четкое описание всех этапов процесса получения лицензии. Такой подход обеспечивает предсказуемость правил получения лицензии, формальную определенность регулирования.

Однако, в рамках рассмотрения процедуры проведения конкурса на получение лицензии, могут быть поставлены некоторые содержательные вопросы. Процедура включает следующие этапы.

1. Подготовка к проведению конкурса на выдачу индивидуальных лицензий в области телерадиовещания (статья 20 законопроекта). Комиссия заблаговременно (не

<sup>189</sup> Текст закона на русском языке см. на сайте Торгово-промышленной палаты Узбекистана в сети Интернет по адресу: <http://www.chamber.uz/index.php?id=402>

<sup>190</sup> См. Данило А. Леонарди Лицензирование вещателей в 15 государствах - участниках Европейского союза

<http://www.medialaw.ru/publications/books/indep3/10.html>

<sup>191</sup> Статья 31.1 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

позднее, чем за 60 дней) публикует в СМИ информационное сообщение о конкурсе, которое содержит необходимую информацию для участия в конкурсе. Единственное пожелание по улучшению этой процедуры может состоять в том, что извещение о проведении конкурса должно публиковаться не только в средствах массовой информации, но и на Интернет-сайте Комиссии, или ином специальном ресурсе, предназначенном для данной цели. В современном обществе обеспечение процедуры прозрачности без использования онлайн-ресурсов не представляется полноценным.

2. Непосредственно участие в конкурсе описано в статье 21 проекта. Регулирование также содержит в себе достаточно четкие указания на то, какие документы должны быть представлены участником конкурса. Перечень документов является весьма существенным, со всей очевидностью можно говорить о том, что его предоставление является сложным для кандидата на победу. В тоже время, назвать перечень перенасыщенным, а равно, дискриминационным, способным заставить участника отказаться от участия в конкурсе, нельзя.

3. Процедура определения победителя конкурса и подведения его итогов (статьи 23, 24 проекта) прописаны менее подробно, что вызывает некоторые вопросы.

Победителем конкурса признается участник, представивший лучшие творческие, технические и финансово-экономические предложения, отвечающие требованиям законодательства в области средств массовой информации и телекоммуникаций, а также лицензионным требованиям и условиям, установленным в отношении лицензирования деятельности в сфере телекоммуникаций.

Критерии, которыми руководствуется Комиссия при определении победителя конкурса, в основном, соответствуют международным стандартам. Хотя, как представляется, тот акцент, который делается при рассмотрении заявлений на технические возможности вещания (наличие возможности передачи информации с использованием различных методов и средств, использование современного высокотехнологичного студийного и передающего оборудования, обязательства по формированию и распространению (трансляции) телерадиопрограмм с высоким качеством звука и изображения, возможное наличие у участника конкурса уже существующей сети распространения телерадиопередач) может в значительной степени вытеснить такие немаловажные факторы деятельности вещателя, как тематика вещания, жанровое разнообразие, соотношение программ собственного производства и передачами внешних производителей. Придание слишком большого значения фактору технических возможностей вещателя может создать преимущества для более крупных и технически оснащенных вещателей, в ущерб более востребованным аудиторией и общественно ориентированным, но обладающим меньшими технологическими возможностями компаний.

Возможно, «перекос» в сторону технических параметров при оценке заявки на участие в конкурсе может быть выровнен за счет введения такого критерия при принятии решения Комиссией, как соответствие «общественным потребностям». При сравнении поступивших развернутых концепций программ на основе разносторонних критериев предпочтение отдается тому соискателю, чья концепция в большей степени отвечает потребностям общества. Однако эффективность действия этой нормы может быть оценена только в процессе формирования правоприменительной практики.

Недостатком с точки зрения международных стандартов, описанных ранее, является отсутствие в числе документов, прилагаемых к заявке на участие в конкурсе, подтверждений востребованности тематики телеканала-соискателя потребностям

аудитории. Предоставление таких документов, исходя из логики положений закона, возможно в составе развернутой концепции вещания. Представляется, что введение такой опции в перечень предоставляемой документации может существенным образом повысить уровень гарантий вовлеченности интересов общественности (аудитории) в процесс выбора лицензиатов.

Самым же существенным недостатком процедуры определения победителя в конкурсе на получение лицензии является ее закрытость. Комиссия не проводит (по крайней мере, это не указано в законе) открытых и гласных заседаний при рассмотрении заявок соискателей и при подведении итогов проведенного конкурса, в том числе, не предусмотрено присутствие на таких заседаниях представителей СМИ, Интернет трансляции заседания Комиссии. Протокол Комиссии не публикуется в средствах массовой информации (опубликованию подлежит только информационное сообщение о результатах), не предусмотрено и размещение его в сети Интернет.

Еще одно положение, которое вызывает вопрос – это отсутствие в законе каких-либо сроков подведения итогов конкурса. Проект предусматривает срок проведения самого конкурса, четкий срок опубликования протокола в СМИ, однако не предусматривает никакого срока для принятия по итогам конкурса решения и составления и подписания протокола. Затягивание процесса подведения итогов конкурса может увеличить риск влияния внешних факторов на решение Комиссии, может возникнуть и риск того, что неугоднему вещателю, формально одержавшему победу, лицензия не будет выдаваться в связи с неподведением итогов конкурса.

Последний вопрос, связанный с регулированием оформления результатов конкурса необходимо увязать с гарантиями прав потребителей продукции телерадиовещательных компаний. По итогам конкурса его победителю выдается лицензия, концепция программы является неотъемлемой частью такой лицензии. При этом концепция известна и доступна только лицензирующему органу, ему же вещатели отчитываются по заявленным конкурсным предложениям. В части открытости данных о лицензиях для потребителей законом предусмотрено только внесение данных о лицензии в реестр лицензий.

В таком реестре, как следует из положений действующего закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (статья 25), должны быть указаны лишь данные непосредственно о самой лицензии (лицензиат, даты выдачи и номер, срок действия, основания и даты переоформления, приостановления и возобновления действия, основания и даты прекращения действия, основания и даты аннулирования лицензий, иные сведения, определенные положениями о лицензировании отдельных видов деятельности). Информация, содержащаяся в реестрах лицензий, является открытой для ознакомления с ней юридических и физических лиц, которые вправе получить за плату в лицензирующих органах информацию из реестра лицензий в виде выписок о конкретных лицензиатах.

Очевидно, что в целях обеспечения эффективного общественного контроля за соблюдением лицензиатом условий лицензии, необходимо гарантирование предоставления представителям публики большего объема информации с тем, чтобы потребители могли оценивать соответствие реальной деятельности вещателя тем параметрам, которые были им заявлены при получении лицензии. Кроме того, должен быть упрощен порядок предоставления сведений представителям общественности, принцип платности должен быть скорректирован и предусматривать альтернативу в

виде предоставления сведений по выбору: платно на бумажных носителях и бесплатно – в электронном виде.

**Рекомендации:**

1. В законопроект должны быть введены положения, направленные на обеспечение прозрачности и гласности процедуры лицензирования. Публике должна быть предоставлена возможность получать полную информацию как на стадии рассмотрения заявок соискателей, так и на стадии подведения итогов. В том числе это означает, что лицензионные условия (вещательная концепция) должны быть доступны для ознакомления потребителями.
2. Критерии, которые принимаются во внимание при определении победителя конкурса, должны быть скорректированы с тем, чтобы уравновесить такие факторы, как техническое обеспечение телекомпаний и обеспечение интересов общества востребованной и разнообразной информацией.
3. В законопроекте должен быть четко регламентирован срок вынесения решения и составления протокола о результатах конкурса.

### **2.3.3. Прекращение действия и аннулирование лицензий**

Законопроект не содержит никаких положений, касающихся порядка прекращения или аннулирования лицензий. Лишь косвенно этот вопрос затронут при описании полномочий Комиссии. Как указано в статье 18 законопроекта принятие решения о прекращении действия или аннулировании лицензий возлагается на Комиссию. При этом, как было отмечено ранее, комиссия не является лицензирующим органом.

В части, не предусмотренной положениями законопроекта, применяется закон «О лицензировании отдельных видов деятельности». Это означает, что в случае принятия анализируемого проекта нормативного акта возникнет коллизия: закон о лицензировании предусматривает, что решение об аннулировании или прекращении действия принимает лицензирующий орган, законопроект - что такое решение принимает Комиссия.

Также необходимо отметить в контексте рассматриваемого вопроса, что закон Узбекистана «О лицензировании отдельных видов деятельности» допускает возможность прекращения действия лицензии как в судебном, так и во внесудебном порядке (лицензирующим органом). Несмотря на то, что четких закрепленных стандартов, предусматривающих обязательность судебной процедуры прекращения действия лицензии, не существует, предпочтительной с точки зрения современного конституционного права, является именно использование судебной процедуры в случае прекращения лицензии. Это позволяет гарантировать большую защищенность прав вещательных организаций.

**Рекомендации:**

1. В законопроект должны быть введены положения, уточняющие полномочия органов, осуществляющих лицензирование и контроль. Регулирующий орган, учрежденный на основании этого закона, должен получить полномочия по прекращению действия и аннулированию лицензий.

2. Процедуры прекращения действия и аннулирования лицензий должны осуществляться в судебном порядке.

## **2.4. Комментарии и предложения к главе 4 «Формирование телевизионных и радиоканалов»**

### **2.4.1. Переход на цифровое телерадиовещание**

Статья 30 законопроекта устанавливает правовые ориентиры для обеспечения соблюдения прав и законных интересов всех заинтересованных лиц при осуществлении перехода на цифровое телевидение (цифровизация). Как представляется, положения законопроекта соответствуют требованиям и стандартам международного права: цифровизация должна производиться в соответствии с утвержденным планом (в соответствии с Государственной программой мероприятий по переходу на цифровое телерадиовещание), на время перехода от аналогового к цифровому телевидению сочетается работа обоих видов вещания, при переходе на цифровое телерадиовещание государство гарантирует принятие мер по обеспечению социально уязвимых слоев населения соответствующими устройствами для приема цифровых каналов.

Единственным недостатком предусмотренной программы цифровизации, как представляется, является недостаточная прозрачность процедуры перехода. Законопроект не предусматривает определения порядка участия граждан и специалистов в дискуссиях по вопросу о должном процессе осуществления процесса перехода. Стратегия цифровизации должна быть разработана и принята в результате открытых переговоров бизнеса и власти, с общественным обсуждением с целью обеспечить плюрализм телерадиовещания и доступ населения к широкому выбору и разнообразию высококачественных программ.

#### **Рекомендации:**

1. До принятия проект плана цифровизации должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов.
2. Основные положения государственной программы мероприятий по переходу на цифровое телерадиовещание должны быть закреплены в законе, а не сводиться к подзаконным нормативным актам.

## **2.5. Комментарии и предложения к главе 5 «Права потребителей в сфере телерадиовещания»**

Законопроект содержит необходимые гарантии доступа потребителей к услугам телерадиовещательных организаций. Статья 4 проекта включает в предмет регулирования защиту прав потребителей услуг телерадиовещания. Важным является закрепление права телезрителей и радиослушателей беспрепятственно принимать для индивидуального пользования, сигнал которых технически доступен (в том числе при помощи специальных устройств декодирования) на территории Республики Узбекистан (статья 31), обязанность государства создать необходимые условия для уверенного приема на всей территории республики программ, по меньшей мере, одного телевизионного и одного радиоканала, а после полного перехода на цифровое эфирное телерадиовещание – формируемого в установленном порядке социального пакета теле-

и радиоканалов, обязательных к распространению на безвозмездной основе (обязательных общедоступных каналов).

Однако, установив права потребителей на получение телевизионных и радиопередач, законопроект не предусмотрел никаких механизмов защиты таких прав. Статья 33 проекта говорит о том, что защита прав телезрителей и радиослушателей, как потребителей информации, гарантируется законодательством. Тем самым, проект, по сути, ссылается на закон Республики Узбекистан от 26.04.1996 года N 221-I «О защите прав потребителей».<sup>192</sup> Обозначенный акт является «классическим» примером закона о защите прав потребителей, который исходит из того, что между потребителем и продавцом товара (лицом, оказывающим услугу) возникают правовые отношения, основанные на договоре и имеющие возмездный характер.

В случае с телевизионным и радиовещательным сектором специфика потребления носит отличный от остальных сфер характер. Потребитель заинтересован в получении продукта, качество которого невозможно измерить с точки зрения объективных показателей, нарушение прав потребителей, как правило, не носит формальный характер, наконец, в случае деятельности СМИ в каждом случае нарушения речь идет об ущемлении интересов большой группы потребителей. В контексте обозначенной специфики отношения между потребителями продукции вещательных организаций с вещателями и уполномоченными государственными органами должны строиться на отличных от традиционных правилах. Потребители, а точнее общественные организации, объединяющие и представляющие потребителей, должны участвовать в принятии решений в рамках процедуры проведения конкурса на выдачу лицензии, формировании органов управления деятельности общественных вещателей, в проведении дискуссий о правилах и порядке цифровизации. Наконец, общества защиты прав потребителей должны обладать полномочиями по инициированию процедур рассмотрения случаев нарушения вещателями принципов, изложенных в концепциях программ, составляющих неотъемлемую часть лицензии на вещание.

**Рекомендация:**

Необходимо внести в законопроект дополнения, обеспечивающие права объединений потребителей на активное участие в процессах реализации свободы телерадиовещания.

<sup>192</sup> Текст закона на русском языке доступен для скачивания на сайте Узбекского агентства стандартизации, метрологии и сертификации

## **Meetings and Conferences**

## **The Representative on Freedom of the Media or staff members participated in the following events in 2011**

On 18-20 January the Representative travelled to Budapest at the invitation of Minister Zoltan Kovacs, Minister of State for Communication and took part in discussions with Kovacs and Gergely Prohle, State Secretary at the Foreign Ministry.

On 25 January the Representative participated in a hearing on “Media freedom in Europe” at a meeting in Strasbourg of the Culture, Science and Education Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. She also met top Council of Europe officials. In her speech she encouraged members of the committee to address grave challenges to media freedom, including violence against journalists, legal obstacles and administrative interference impeding the work of media professionals. This was her first official visit to the Council of Europe (CoE) as the OSCE media freedom representative. The Representative held talks with the CoE Secretary General, the President of the CoE Parliamentary Assembly and the Human Rights Commissioner to discuss media freedom in common member countries and the modalities to maintain co-operation between the entities.

On 26 January the Representative participated in an international symposium on freedom of expression organized by UNESCO in Paris. Participants discussed the current state of media freedom worldwide, the safety of journalists and freedom of expression over the Internet. On 27 January she addressed the UNESCO conference on “Journalism ethics and self-regulation in Europe: new media, old dilemmas”. This event marked the end of a project that her Office supported and co-funded jointly with UNESCO to promote the consolidation of media self-regulation mechanisms in South East Europe.

On 1 February the Representative met with the Austrian State Secretary for Media, Josef Ostermayer, in Vienna to discuss, among other issues, the role of free and pluralistic media in a democratic society and the protection of editorial secrets in Austria.

On 17-18 February the Representative took part in celebrations marking the 15th anniversary of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina in Sarajevo. The event focused on past, present and future challenges in Bosnia and Herzegovina. The dominating topics were the deteriorating media freedom situation, stalled media reform and ongoing attempts to undermine the independence of the public service broadcasting system and the communications regulatory authority.

On 23 February the Representative was invited to meet Parliamentarians of the Norwegian and Swedish Delegations to the OSCE PA. During the meetings, we discussed the activities of my office and explored possible future co-operation.

On 24 February the Representative addressed the third OSCE PA committee on the general challenges to freedom of the media and the activities of the Office in response to those challenges. The discussion focused on the situation in Belarus.

On 3-4 March the Office attended the OSCE regional meeting in Belgrade of media officers, organized by the OSCE Mission to Serbia. The event gathered all media officers of the OSCE field presences in South East Europe. Participants discussed the current media perspectives, updated each other on the respective activities in the region and shared best practices.

On 4 March the Representative spoke at the annual meeting of the European Conference of Presidents of Lawyer's Associations – Vienna Advocates Deliberations, on the issues of media, freedom and its relationship to the rule of law.

On 14 March the Office participated in a conference in Kyiv organized by the Ukrainian Journalists Ethics Commission aimed at raising awareness of the benefits and the role of media self-regulation.

On 25 March the Representative participated in the 2011 Milton A. Wolf seminar: "Picking up the Pieces: Fragmented sovereignties and emerging information flows" organized by The American Austrian Foundation that was hosted by the Diplomatic Academy of Vienna. She spoke on the topic of using the Internet and mobile phones to open closed societies.

For more on the seminar see: <http://www.aaf-online.org/seminar-2011.html>.

On 31 March the Office participated in a conference "Towards a European initiative for media pluralism" at the European Parliament in Strasbourg sponsored by four European parliamentary groups to discuss development of capacity in the European Union to create the necessary instruments to protect media pluralism and independence in European Union states.

For more on the conference see: <http://www.euroalter.com/ppp/events/97/>.

For the results of the conference see: <http://www.euroalter.com/2011/towards-a-european-initiative-for-media-pluralism-conclusions-and-follow-up/>.

On 30-31 March the Representative participated in an expert meeting on human rights and the Internet in Stockholm organized by the Swedish Ministry for Foreign Affairs and the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, Frank LaRue, on the topic of the Internet and freedom of expression; limiting the limitations and defending freedom. The expert meeting was the concluding event of a series of regional meetings the UN Special Rapporteur held in preparation of his report on Internet and free expression presented on 3 June to the United Nations' Human Rights Council in Geneva.

On 5 April the Office attended a working group meeting in Sarajevo aimed at improving media legislation in Bosnia and Herzegovina and streamlining assistance offered by the international community.

On 12 April the Office, as part of the preparation of the draft work programme for 2011 of the Human Dimension Committee, took part in discussions at the Hofburg in Vienna regarding the issues of pluralism in new media and the safety of journalists.

On 12-13 April the Representative attended the 2011 Regional Meeting of the Heads of Field Operation in Central Asia in Tashkent.

On April 18-21 the Representative visited Moscow to participate in a hearing co-organized by Mikhail Fedotov, chairman of the Presidential Council for the Advancement of Civil Society and Human Rights, and the Public Chamber's Commission on Communications, Information Policy and Freedom of Speech in the Mass Media. She also took part in a roundtable discussion hosted by Vsevolod Bogdanov, the president of the Russian Union of Journalists. She held several meetings with government and civil society representatives including Supreme Court Chairman Vyacheslav Lebedev, Deputy Foreign Minister Gennady

Gatilov, Sergei Zheleznyak, the chairperson of the State Duma's Committee on Information Policy, Information Technologies and Communications, Human Rights Commissioner Vladimir Lukin, Investigative Committee Deputy Chairman Vasily Piskarev and Sergei Sitnikov, head of the Roskomnadzor federal regulatory agency.

On 18-19 April the Office attended a Council of Europe conference on Internet freedom: "From principles to global treaty law?" in Strasbourg. The conference focused on the challenges on the free flow of information over the Internet and debated possible regulatory frameworks needed to sustain a free Internet.

On 19-20 April the Office participated in a Training Course on Freedom of Expression and Equality, organized by Article 19 in Brussels where the staff delivered a presentation to participants representing NGOs promoting tolerance on the need to preserve freedom of expression while addressing hate speech issues.

On 26 April the Office, together with the OSCE Centre in Astana, organized a roundtable to discuss the draft law on television and radio broadcasting. Based on a legal review commissioned by the Office, representatives of the legislature, the government, media, civil society and international organizations developed recommendations for the government and other stakeholders to help ensure the future law's compliance with international freedom of expression standards.

On 3 May on the occasion of World Press Freedom Day the Representative attended the Freedom for Journalists Congress in Istanbul at the invitation of the Turkish Press Council. She spoke about the state of media freedom within the OSCE region, highlighting a main focus of the Office, the need for increased safety for journalists. She also addressed the challenges to media freedom in Turkey, including the high number of imprisoned journalists and the wide-scale blocking of Internet sites.

On May 5-6 the Representative gave a keynote speech at a conference entitled "Speak Up! Conference on Freedom of Expression and Media in the Western Balkans and Turkey" organized by the European Commission. The one-day event in Brussels gathered almost 500 journalists, editors and representatives of media institutions to discuss issues on safety of journalists, politicization and attempts of state control of media and the state of public service broadcasters in those countries. This was the first time the European Commission organized such an event on the topic of media freedom in the context of enlargement of the European Union.

On 9-13 May the Representative visited Baku to participate in a conference on decriminalization of defamation hosted by the OSCE Office in Baku and the Press Council of Azerbaijan. She also met with President Ilham Aliyev, Foreign Minister Elmar Mammadyarov, Interior Minister Ramil Usubov, Ali Hasanov, head of the Presidential Administration's Social and Political Department, Human Rights Commissioner Elmira Suleymanova, Press Council Head Aflatun Amashov and Nushiravan Maharammli, chair of the National Television and Radio Council. As well, she also met with journalists and representatives of media nongovernmental organizations.

On 16-21 May the Representative visited Kyrgyzstan on the occasion of a training session on access to information organized by my Office and the OSCE Centre in Bishkek. During the trip, she met with President Roza Otunbayeva, Vice Prime Minister Shamil Atakhanov,

members of the Jogorku Kenesh, journalists and media experts. The Representative also went to Osh, where she met with representatives of the city's mayor and the regional governor and journalists.

On 19 May the Office attended the European Commission's consultation meetings in Brussels. The consultations are held annually as part of the preparation for the regular European Union enlargement packages and progress reports on the candidate and potential candidate countries.

On 26-27 May the Representative attended a meeting of the European Platform of Regulatory Authorities meeting in Ohrid relating to content regulation, including of new media. At the meeting, it was unanimously decided to grant the Office observer status with EPRA. The Office has become the third international organization, together with the Council of Europe and the European Commission, with observer status.

On 30 May the Representative participated in a Colloquium on Freedom of Expression held in Sofia and sponsored by the Organisation internationale de la Francophonie on "Media Freedom and Regulation in Central and Eastern Europe."

On 31 May the Representative participated in a conference in Budapest organized by the Open Society Justice Initiative on "National Security and Access to Information."

On 1 June in Budapest, along with three international special rapporteurs on freedom of expression, the Representative signed a joint Declaration on freedom of expression and the Internet. The Declaration is available at: <http://www.osce.org/fom/78311>.

On 1 June the Office participated in a conference organized by, among others, the Norwegian Foreign Ministry and City University London on "The Safety and Protection of Journalists: A Responsibility for the World" in London.

On 6-7 June the Chairman in Office and the Office co-organized a major conference in Vilnius, the "Conference on Safety of Journalists in the OSCE region."

On 12 June the Representative spoke at a conference in Sarajevo on "The Western Balkans: Progress, Stagnation or Regression?" She spoke on the panel relating to media and their role in the democratization and European integration of the Western Balkans.

On 20 June the Representative delivered a keynote speech at the Deutsche Welle Global Media Forum in Bonn on the topic of "The free flow of information in a globalized world; How to keep the Internet free and global?"

On 21 June the Representative gave the keynote speech at a conference "Medien Macht Menschen" organized by the regulatory authority of North Rhine Westphalia on "Disempowered Media: Journalistic Freedom and Human Rights" in Cologne.

On 23 June the Office participated in a conference "Why self-regulation in media?" in Budapest sponsored by the Centre for Independent Journalism.

On 24 June the Office participated in the 15th annual OSCE summer academy in Stadtschleining, Austria.

On 13 July the Office briefed staff members of the OSCE field operations and institutions about the Mandate and the activities of my Office at the Human Dimension Induction Course in Warsaw organized by the ODIHR.

On 5 July the Representative spoke about the role of media in combating corruption at the OCEEA Roundtable "On the road to Marrakesh: role of civil society in fighting corruption" at the Hofburg in Vienna.

On 7-8 July the Office co-organized the annual OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on the topic of "Promotion of Pluralism in New Media" at the Hofburg in Vienna.

On 12-15 July the Office participated in the Human Dimension Induction course organized by ODIHR in Warsaw.

On 15 July the Representative testified before the U.S. Helsinki Commission on "The Promises we keep online: Internet Freedom in the OSCE Region" at the U.S. Capitol in Washington, D.C.

On 29-30 August the Office attended a workshop organized by ODIHR in Warsaw on media monitoring in OSCE/ODIHR Election Monitoring Missions which focused, among other things, on media digitalization and media monitoring in the Internet era.

On 9 September the Office, together with Reporters Without Borders Austria, Medienhaus Wien and Presseclub Concordia, organized the conference "9/11 and Europe – 10 years of security versus freedom of expression" in Vienna to examine the consequences of the 11 September 2001 attacks in the United States and the threat of worldwide terrorism on the global information society. Well-known international media experts, including the first OSCE Representative on Freedom of the Media, Freimut Duve, spoke at the event. See more at: <http://www.osce.org/fom/82325>.

On 10-11 September the Representative gave the keynote address and participated in the conference "10 years after 9/11: Journalism in the shadow of terror laws" in Brussels.

On 12 September the Representative spoke about the state of media freedom in Europe at a hearing held in the Swedish Parliament in Stockholm by the two sub-committees of the Committee on Culture, Science and Education of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

On 12 September Director Andrey Rikhter spoke in Astana at a conference on proposed changes in the Kazakh telecommunications law on the topic "The role of the government to promote freedom of access and distribution of information."

On 13 September the Representative spoke at the UN Inter-Agency Meeting on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity in Paris on the topic "International Legal Instruments: Strengths and Weaknesses."

On 19-21 September the Representative visited Ashgabat where I met several Turkmen officials, including Deputy Prime Minister and Foreign Minister Rashid Meredov; Deputy Prime Minister Maysa Yazmuhamedova; Mejlis Speaker Akja Nurberdiyeva; as well as

Vladimir Gubanov, Chair of the Parliamentary Committee of Science, Education and Culture. She also held talks with Yazdursun Gurbannazarova, Director of the Turkmen National Institute for Democracy and Human Rights, met with journalists and representatives of the civil society and delivered a lecture at the Institute for International Relations on OSCE media freedom commitments and the work of the Office.

On 23 September Principal Adviser Roland Bless spoke and participated in a conference on the reorganization of the public broadcaster Teleradio-Moldova in Chisinau.

On 26 September the Representative spoke at the Opening Plenary Session of the annual Human Dimension Implementation Meeting and chaired the first working session on Fundamental freedoms, including free expression and free media in Warsaw.

On 29 September the Representative addressed the 15th annual convention of the Russian Union of Journalists in Sochi with a speech on journalists' safety and impunity in the OSCE region. She also took part in a panel discussion along with Mikhail Fedotov, the chair of Russia's Presidential Council for the Advancement of Civil Society and Human Rights; Aleksei Simonov, the president of the Moscow-based Glasnost Defence Foundation; and Adam Michnik, the chief editor of the Polish newspaper *Gazeta Wyborcza*. On the sidelines of the convention she discussed possible areas of further co-operation with Fedotov.

On 29-30 September the Office took part in the 5th Warsaw Seminar on Human Rights, where it moderated a panel on "Freedom of Expression and Respect for Private Life." The event was organized by the Ministry of Foreign Affairs in Warsaw.

On 3 October the Representative was the inaugural speaker of the "Global Internet Freedom and Human Rights Distinguished Speaker Series" at George Washington University Law School in Washington, D.C. The Distinguished Speaker Series highlights media leaders addressing a wide range of timely topics regarding global Internet free speech and human rights issues.

On 5 October the Representative spoke at the Council of Europe in Strasbourg at an event organized by Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg. The event commemorated the fifth anniversary of the murder of Russian journalist Anna Politkovskaya. The Representative presented an issue paper on protection of journalists from violence, assessing the threats and responses to attacks against journalists in the OSCE region.

On 6-7 October Director Andrey Rikhter participated in the European Platform of Regulatory Authorities meeting in Brussels and provided an overview on the Office's activities relating to broadcast regulatory affairs.

On 12-13 October the Representative participated in the OSCE 2011 Mediterranean Partners Conference on "Democratic Transformation: Challenges and Opportunities in the Mediterranean region" in Budva, Montenegro.

On 21 October during the South Caucasus Media Conference in Tbilisi, the Representative met with Giorgi Bokeria, the secretary of the National Security Council, and held talks with Deputy Parliament Speaker Giorgi Tsereteli and Deputy Foreign Minister Tornike Gordadze, who both attended the conference.

On 24-27 October the Representative conducted an assessment visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia. She met with Prime Minister Nikola Gruevski, Foreign Minister Nikola Poposki, Vice-Prime Minister in charge of European Affairs Teuta Arifi, Communication and Transport Minister Mile Janakieski, as well as the President of the Broadcasting Council Zoran Stefanovski, the President of the Association of Journalists Naser Selmani, the President of the Journalists' Trade Union Tamara Causidis, the Director of the Media Institute Biljana Petkovska, and other media professionals.

On 28 October Director Andrey Rikhter presented a report on international standards of freedom of the media at the plenary meeting of a scholarly conference at the Pan-European University in Bratislava.

On 29 October Director Andrey Rikhter participated in a panel discussion on the legal and ethical considerations of leaked news at an ORF-sponsored conference of the international Commission on Media Policy in Vienna.

On 29-30 October the Office organized a seminar for journalists on online media in Moldova.

On 2-3 November Principal Adviser Roland Bless participated in the Fifth South East Europe Media Forum in Belgrade which focused on Media Pluralism and Media Business in South, East and Central Europe.

On 2 November the Office participated in the round-table event "Freedom of the Media in Montenegro - the Situation and Challenges", which was held by the OSCE Mission to Montenegro in Podgorica.

On 4-6 November the Representative visited Dushanbe and held meetings with Foreign Minister Hamrokhon Zarifi, Interior Minister Abdurahim Kahorov, members of the Parliament Olim Salimzoda and Akramsho Felaliev, the Head of the Committee on Television and Radio under the Government of Tajikistan Asadullo Rahmonov, the Head of Tajik Communication Service Beg Zuhurov, media non-governmental organizations and journalists.

On 7 November the Office participated in a meeting of the Inter-agency Working Group on the media in Kyiv, organized by the President's Administration. The group focused on the situation regarding Kharkiv broadcaster ATN. The group also addressed the recent cases of violence against journalists and the interaction between law enforcement agencies and journalists. The Office shared with the working group its earlier report and recommendations to the participating States on this subject.

On 8 November the Representative opened a round table on broadcasting regulation in Tashkent. The event was supported by the Legislative Chamber Oliy Majlis of Republic of Uzbekistan, the National Association of Electronic Media and the OSCE Project Co-ordinator in Uzbekistan. She met with Deputy Speaker of the Legislative Chamber of Oliy Majlis Ulugbek Mukhammediev, the Deputy Head of UN and International Organizations Department of the Foreign Ministry Timur Rakhmonov, the Chairperson of National Association of Electronic Mass Media Firdavs Abdukhalikov, the Deputy Director General of Press and Information Agency Ruzamat Safaev, the Director General of the Communications

and Information Agency of Uzbekistan Hakim Mukhitdinov, the Chairperson of the National Television and Radio Company, Alisher Khadjajev and civil society and media representatives.

On 8 November Principal Adviser Roland Bless spoke in Brussels on a panel discussing "The role of the press in a democratic society" at an event commemorating the 50th anniversary of the European Newspaper Publishers Association meeting which focused on the future of the press in Europe.

On 9 November Principal Adviser Roland Bless spoke in Brussels on a panel discussing "Media Freedom, the role of TV and new forms of communication in global politics" at the annual conference of the Association of Commercial Television in Europe.

On 14 November Principal Adviser Roland Bless addressed an international seminar on Transformation from State to Public Broadcasting in Sarajevo organized by the European Commission, the Regional Cooperation Council, the Association of Public Service Media in South East Europe and the European Broadcasting Union.

On 13-15 November the Representative visited Ashgabat and opened a round-table discussion focusing on modernizing Turkmenistan's media legislation in the era of new communication and information technologies. On the occasion of the round table she held meetings with Deputy Prime Minister Maysa Yazmuhamedova; Chairperson of the Mejlis Akdja Nurberdiyeva, Vladimir Gubanov, the chair of the parliamentary committee of Science, Education and Culture, Chairperson of the State Committee on TV, Radio and Cinematography Shadurdy Alovov, First Deputy Foreign Minister Vepa Hadjiyev, and Yazdursun Gurbannazarova, the Director of the Turkmen National Institute for Democracy and Human Rights.

On 17 November the Representative visited Sarajevo and addressed a meeting entitled "Living together: conference on combating hate speech in South-Eastern Europe" organized by the Council of Europe, the Press Council in Bosnia-Herzegovina and the Bosnia and Herzegovina Journalists Association.

On 17 November the Office briefed staff members of the OSCE field operations and institutions about the activities of my Office at the Human Dimension Induction Course in Warsaw organized by ODIHR.

On 22 November the Representative attended the 21st annual Committee to Protect Journalists' 2011 International Press Freedom Awards (Honoring courage in defiance of censorship) an annual recognition of courageous journalism in New York City.

On 23 November Director Andrey Rikhter and Principal Adviser Roland Bless participated in a conference in Vienna on "Safety of Journalists: Toward a more effective international protection framework" organized by the Austrian Foreign Ministry.

On 23 November Director Andrey Rikhter participated in a webcast in Vienna hosted by the International Press Institute on impunity in crimes against journalists commemorating the International Day to End Impunity. The panel included experts from Columbia, Mexico and the Philippines.

On 24-25 November the Representative participated in a conference “Our Internet – Our Rights, Our freedoms” discussing governments’ responsibilities in protecting human right on the Internet. The event was organized by the Council of Europe and the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs. It was held at the Diplomatic Academy in Vienna.

On 29-30 November the Office participated in the Eastern Partnership Civil Society Forum on the topic of “Methods of promoting media freedom in Eastern Partnership countries” in Poznan, Poland.

On 29-30 November the Office held the 13th Central Asia Media Conference on the topic Pluralism and Internet Governance in Dushanbe.

On 6 December the Representative participated in an event introducing a guidebook to journalists’ safety with the Chairman-in-Office at the 18th Ministerial Council meeting in Vilnius.

On 9 December the Representative participated in a high-level conference in The Hague regarding the role of governments in protecting human rights online hosted by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

On 12-16 December the Representative and staff members visited Turkey.

On 23 December Director Andrey Rikhter participated in a conference on media law developments in Russia in 2011 at Moscow State University.



## **OSCE Office of the Representative on Freedom of the Media**

### **Staff Members**

The international staff of the Office of the Representative on Freedom of the Media:

Prof., Dr. Andrey Rikhter, Director

Dr. Roland Bless, Principal Adviser

Dr. Ana Karlsreiter, Senior Adviser

Zenet Mujic, Senior Adviser

Michael L. Stone, J.D., Senior Adviser

Nora Kovacs, Adviser

Jean-Christophe Peuch, Adviser

Joanna Jinks, Executive Assistant

Adilia Daminova, Project Officer

Iliia Dohel, Assistant Research Officer

Adeline Hulin, Project Co-ordinator

Anja Schwabedal, Senior Project Assistant

Niveen Fahmy, Programme Secretary

Deniz Yazici, Temporary Assistant





[www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom)

THE REPRESENTATIVE ON FREEDOM OF THE MEDIA