



Представительство
Европейского Союза в
Республике Казахстан



Казахстанское международное бюро
по правам человека и соблюдению
законности



Центр исследования
правовой политики



Международный центр
журналистики Medianet

**Экспертный обзор
по исполнению государственными органами Республики Казахстан
Национального плана РК в области прав человека
в 2012 году**

РАЗДЕЛ: Право на свободу слова и получение информации

1. Введение
2. Ситуация с правом на частную жизнь и защиту персональных данных в Казахстане
3. Оценка исполнения Национального плана РК в области прав человека
4. Рекомендации

1. Введение

Целью обзора является анализ задач по укреплению права граждан на свободу выражения, беспрепятственного получения и распространения информации, включенных в качестве приоритетных в Национальный план действий в области прав человека, оценка усилий государства по выполнению этих задач и рекомендации по выполнению международных обязательств Казахстана в этой сфере.

Обзор сделан на основе ежемесячного мониторинга нарушений свободы слова, проводимого в 2011-2012 годах. Мониторингом были охвачены вопросы совершенствования законодательства в сфере свободы слова, нарушения гарантированных законодательством страны прав средств массовой информации и журналистов, а также обвинения, предъявляемые средствам массовой информации и журналистам.

Анализ реальной ситуации со свободой слова показывает, что законодательство, регламентирующее свободу выражения, продолжает ухудшаться, как и правоприменительная практика.

Законопроект «О доступе граждан к информации», инициированный отдельными депутатами и поддержанный гражданским обществом, в графике законопроектных работ парламента на 2012 года не числится.

В отношении законодательного установления сроков исковой давности по делам о защите чести и достоинства не предпринято никаких действий.

В концепции нового проекта и самом проекте Уголовного кодекса клевета и оскорбление сохраняются.

Задача усиления юридической ответственности должностных лиц за воспрепятствование законной деятельности журналистов и других представителей СМИ представляется избыточной, поскольку в действующем уголовном и административном законодательстве эта ответственность прописана достаточно четко.

Названная в этом же разделе Плана задача «Укрепить инструменты сотрудничества государственных органов и институтов гражданского общества и создать благоприятные

условия для эффективной реализации государственного социального заказа» вообще не имеет прямого отношения к праву на свободу слова и получения информации.

Следует отметить, что доклад Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан в 2011 году» при заведомой лакировке действительности содержит грамотные демократические рекомендации. Считаем возможным, с учетом непродуманного составления и недостаточного выполнения Плана в 2009-2012 годы, заложить их в соответствующий План на 2013 – 2019 годы.

2. Описание ситуации по рассматриваемому вопросу

Законодательство Республики Казахстан, регулирующее деятельность средств массовой информации и журналистов, в значительной степени не соответствует международным стандартам. В нем не закреплён принцип свободного распространения информации независимо от государственных границ. Уголовный кодекс РК содержит пять статей, предусматривающих повышенные меры защиты личных неимущественных прав должностных лиц, включая Президента страны, депутатов Парламента, представителей власти. Оскорбление и клевета не декриминализованы и предусматривают в качестве одного из видов наказания лишение свободы до трех лет.

Иски к СМИ и журналистам о защите личных неимущественных прав не имеют сроков исковой давности, суммы взыскания морального вреда не регламентированы. Административное законодательство содержит более сорока самостоятельных составов административных правонарушений в сфере деятельности средств массовой информации. При этом в большинстве случаев в качестве санкций предусмотрены приостановление и прекращение выпуска (выхода) СМИ, а также конфискация их тиражей, в том числе и за чисто технические недостатки.

Закон «О средствах массовой информации» предусматривает разрешительную регистрацию СМИ, которая ведется государственным органом.

Реформирование законодательства в сфере деятельности СМИ и обеспечения права на свободу слова в рассматриваемый период не может быть названо демократичным.

В мае 2011 года вышел на свободу после трех лет заключения главный редактор газеты «Закон и правосудие» Токбергенов Абишев, в январе 2012 года освобожден после трех лет заключения главный редактор газеты «Алма-Ата Инфо» Рамазан Есергепов. В октябре 2011 года по обвинению в клевете приговорен к полутора годам лишения свободы условно главный редактор газеты «Адилет» Куаныбек Ботабеков, в ноябре 2011 года приговорен к ограничению свободы сроком на полтора года, тоже по обвинению в клевете, корреспондент сайта www.guljan.org Валерий Сурганов.

В 2011 году СМИ были предъявлены иски о взыскании морального вреда на суммы, в совокупности превышающие 150 млн. долларов США. В ноябре 2012 года газете «Уральская неделя» и ее корреспонденту Лукпану Ахмедьярову были предъявлены иски по стороны чиновников на 18 млн. тенге (120 тыс. долларов).

В период вооруженного подавления беспорядков в г. Жанаозень в декабре 2011 года власть заблокировала все источники информации, включая мобильную связь и интернет. По сообщению общественного фонда Liberty, был заблокирован доступ к twitter, «в отношении YouTube власти Казахстана применили новую тактику: блокируется доступ конкретно к аккаунту Телеканала К+ на YouTube и к конкретным видео, загруженным ими. (...) Кроме того, в Актау в сотовой сети KCell отключена возможность отсылки SMS и подключения к Интернету. Редакция газеты «Голос республики» известила читателей о том, что форум-партнер издания 16 декабря оказался заблокирован, а на портал газеты, передающий новости из Жанаозена, идет мощнейшая DDos-атака. 16 декабря были заблокированы www.socialismkz.info, www.respublikas.info со всеми зеркалами сайта, guljan.org, www.twitter.ru и другие интернет-ресурсы, освещающие трагические события в Жанаозене». Был заблокирован для казахстанских пользователей даже сайт

информационного агентства «Новости Казахстан» - партнер российского информационного агентства РИА-Новости.

3. Оценка исполнения Национального плана РК в области прав человека в 2011-2012 гг.

Рекомендации Национального плана действий в области прав человека в целях обеспечения конституционных прав граждан на свободу слова и получения информации Правительству Республики Казахстан в период 2009-2011 годов содержат шесть пунктов. В плане не названы государственные органы, ответственные за их исполнение, планируемые мероприятия и сроки исполнения. Это обстоятельство, как и характер сформулированных задач, позволяют предположить, что к составлению этого раздела Плана не был привлечен необходимый круг компетентных специалистов. В свою очередь, это отразилось и на выполнении рекомендаций.

1. Совершенствовать законодательство, регулирующее деятельность СМИ, с учетом с учетом международных правовых актов в сфере прав человека, ратифицированных Республикой Казахстан.

Законодательные изменения 2011-2012 годов не позволяют говорить о приближении к международным демократическим стандартам.

Несмотря на то, что в 2010 году Казахстан принял рекомендации Комитета ООН по правам человека в части декриминализации клеветы и оскорбления к 2014 году, в презентованной в 2011 и 2012 годах Концепции нового проекта Уголовного кодекса РК сохраняется уголовная ответственность за диффамацию: «Свобода слова, борьба с преступностью и иные внешне общественно полезные действия не должны быть инструментами незаконного вторжения в частную жизнь граждан, посягательств на его честь и достоинство.

С указанных позиций была бы преждевременной декриминализация состава клеветы и оскорбления, которые в настоящее время имеют сильную превентивную составляющую».

Институт административной преюдиции, введенный в 2011 году законом «О дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе» и распространяющийся на дела о клевете и оскорблении, так и не заработал, потому что не последовало соответствующих изменений в Кодекс об административных правонарушениях, более того, Концепция нового Уголовного кодекса предлагает административную преюдицию отменить, а ввести вместо нее понятие уголовного проступка.

14 декабря 2011 года верхняя палата парламента в отсутствие распущенного Мажилиса приняла закон «О национальной безопасности в Республике Казахстан». Пункт 6 статьи 16 закона, ранее подвергнутый критике со стороны общественных организаций, сенаторами был скорректирован. В частности, из текста были исключены оценочные понятия, такие как «негативное» информационное воздействие и «деструктивно настроенные» структуры. В окончательной редакции пункт 6 причисляет к угрозам национальной безопасности «информационное воздействие на общественное и индивидуальное сознание, связанное с преднамеренным искажением и распространением недостоверной информации в ущерб национальной безопасности».

28 декабря 2011 года Сенат парламента принял закон «О телерадиовещании». Следом ряд НПО обратились к президенту с просьбой наложить на него вето, аргументируя свою позицию:

«В процессе работы над этим законом правительство и парламент проигнорировали принципиальные предложения журналистских организаций, экспертные заключения ученых и рекомендации ОБСЕ. В результате принятый Сенатом Закон «О телерадиовещании» изобилует коррупциогенными компонентами, попирает права частных вещателей, не предусматривает участия общества в управлении отраслью, ограничивает конституционные права граждан на свободу творчества и получение информации. Не предпринято никаких шагов по преобразованию Комиссии по развитию телерадиовещания, деятельность которой под крылом уполномоченного органа в течение 20 лет тормозит развитие отрасли.

Вопреки заявленным благим целям поддержки отечественного телерадиовещания, реализация данного закона на практике приведет к уменьшению и выхолащиванию информационного поля страны, сокращению числа телевизионных каналов и снижению их популярности, их зависимости и подконтрольности чиновникам».

В соответствии с этим законом телерадиокомпании лишаются бессрочных лицензий и приобретенных по конкурсу радиочастот, взамен они обязаны с 2015 года участвовать в конкурсе на право вещания, что усиливает их зависимость от государственных органов. Дополнениями в закон «О средствах массовой информации» вновь введена регистрация электронных СМИ в уполномоченном органе.

2. В целях полного обеспечения конституционных прав граждан на получение информации в 2011 году разработать и принять Закон «О доступе граждан к информации».

В 2010 году по инициативе депутата мажилиса парламента Ж. Асанова при поддержке ПРООН, фонда Сорос-Казахстан совместно с объединениями гражданского общества началась работа над законопроектом «О доступе к информации». В 2011 году работа над законопроектом продолжилась, однако в график законопроектных работ нижней палаты парламента ни в 2011, ни в 2012 году этот документ не включен. В 2012 г. Ж. Асанов сложил депутатские полномочия в связи с переходом на другую работу, и перспективы принятия законопроекта до сих пор не ясны. Ни в одном мероприятии по разработке законопроекта Правительство страны не участвовало.

3. Усилить юридическую ответственность (материальную, административную, уголовную) должностных лиц за воспрепятствование законной деятельности журналистов и других представителей СМИ.

Данная задача представляется избыточной, так как ответственность должностных лиц за воспрепятствование законной деятельности журналистов и других представителей СМИ достаточно четко и обоснованно прописана в действующем законодательстве Республики Казахстан. Так, ст. 155 Уголовного кодекса РК «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста» устанавливает:

«1. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста путем принуждения его к распространению либо отказу от распространения информации —

наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо привлечением к общественным работам на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно с применением насилия или угрозы его применения, —

наказывается исправительными работами на срок до двух лет либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.»

Статья 352 Кодекса об административных правонарушениях РК «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста» гласит:

«1. Создание условий, препятствующих выполнению журналистом законной профессиональной деятельности либо полностью лишаящих его этой возможности, —

влечет штраф в размере до пятидесяти месячных расчетных показателей.

2. Необоснованный отказ либо непредоставление в установленные законодательством сроки запрашиваемой журналистом информации —

влечет штраф на должностных лиц в размере до пятидесяти месячных расчетных показателей».

Таким образом, спектр ответственности за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста достаточно широко гибок. Реальная проблема заключается в том, что, по данным мониторинга фонда «Адил соз», к ответственности по этим статьям, начиная с 2001 года, не был привлечен ни один человек, хотя журналисты неоднократно подавали соответствующие заявления в правоохранительные органы и суды.

4. Приостановление деятельности СМИ должно допускаться только по решению суда.

Данная норма уже закреплена в Законе РК «О средствах массовой информации» 23 июля 1999 года:

«Статья 13. Приостановление и прекращение выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации

1. Приостановление либо прекращение выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации возможно по решению собственника или суда».

Однако в ст. 10 того же закона Уполномоченный орган (в настоящее время Министерство культуры и информации РК) имеет право аннулировать свидетельство о регистрации СМИ «в

случае пропуска срока выпуска продукции периодического печатного издания и (или)

информационного агентства, а также прекращения выпуска продукции периодического печатного издания и (или) информационного агентства в течение трех месяцев.

Следует устранить данное противоречие, лишив уполномоченный орган права принимать решения об отзыве свидетельства о регистрации.

Каких-либо действий со стороны правительства в этом отношении не предпринималось.

5. Законодательно установить сроки исковой давности по делам о защите чести и достоинства.

Каких-либо действий по выполнению этой рекомендации не наблюдалось. Ограничение до 1 года сроков исковой давности по делам о защите чести и достоинства содержалось в законе РК «О печати» 1991 года. В принятом взамен него в 1999 году законе «О средствах массовой информации» эта норма уже отсутствовала.

«Безразмерность» сроков исковой давности используется на практике в недобросовестных целях и служит инструментом устрашения СМИ. Так, в 2011 году

газете «Алтын Орда» (частная газета Атырауской области) предъявлен иск по поводу публикации 2002 года. Подобные факты наблюдаются ежегодно. Начиная с 2002 года, журналистская общественность страны поднимает вопрос о необходимости ограничения сроков исковой давности по делам о защите чести и достоинства. В отзывах на законодательные предложения депутаты и уполномоченные руководители государственных структур возражают, что принятие этого предложения необоснованно ущемит права человека на защиту личных неимущественных прав.

6. Укрепить инструменты сотрудничества государственных органов и институтов гражданского общества и создать благоприятные условия для эффективной реализации государственного социального заказа.

Данная рекомендация включена в раздел «Право на свободу слова и получение информации» необоснованно. Развитие институтов гражданского общества, как известно, включает в качестве базовых условий свободу слова и распространения информации, но не ограничивается только ими.

Рекомендации

Следует поддержать рекомендации доклада «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан в 2011 году» Комиссии по правам человека при Президенте РК:

«1. В целях полного обеспечения конституционных прав граждан на получение информации ускорить принятие Закона РК «О доступе к публичной информации».

2. Продолжить работу по декриминализации составов клеветы и оскорбления на законодательном уровне, с переводом их в перспективе в категорию гражданско-правовой ответственности.

3. Законодательно регламентировать сроки исковой давности по делам о защите чести и достоинства. Сумма государственной пошлины по таким спорам должна быть приведена в соответствие с требуемой суммой возмещения морального вреда. Необходима регламентация верхних пределов такой компенсации, а также исключение ответственности СМИ за неумышленное причинение морального вреда.

Необходимо дифференцировать ответственность за нарушение личных неимущественных прав и деловой репутации, определить, что обладателями деловой репутации являются только самостоятельные юридические лица, занимающиеся хозяйственной деятельностью».

Данный обзор подготовлен экспертом по свободе слова Тamarой Калеевой, президентом Международного фонда защиты свободы слова «Адилъ Соз». Обзор выполнен в рамках партнерского проекта Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧиСЗ), Международного центра журналистики MediaNet и Центра исследований правовой политики LPRC «Мониторинг исполнения РК Национального плана действий в области прав человека на 2009-2012 гг.», реализуемый при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данного обзора является предметом ответственности исполнителей проекта и не отражает точку зрения Европейского Союза.