

Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ в области законодательства в сфере СМИ

Описание ситуации

Законодательство Республики Казахстан, регулирующее деятельность средств массовой информации и журналистов, является одним из наиболее жестких на постсоветском пространстве.

Так, например, Уголовный кодекс Республики Казахстан содержит шесть статей, защищающих честь и достоинство граждан в зависимости от занимаемой ими должности. Кодекс «Об административных правонарушениях» насчитывает более пятидесяти 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. Например, за непредставление в установленный срок контрольных и обязательных экземпляров, за нарушение порядка публикации выходных данных и другие. В статье 951 Гражданского Кодекса Республики Казахстан закреплена презумпция виновности СМИ: за распространение недостоверных сведений - ответственность наступает независимо от их вины.

Принятый в 1999 году Закон «О средствах массовой информации в Республике Казахстан» вплоть до 2007 года ежегодно дополнялся изменениями ужесточающего характера. Так, в 2005 году иностранцам было запрещено занимать должности главного редактора СМИ, дополнения 2006 года ужесточили порядок регистрации и перерегистрации СМИ, сократили до трех месяцев срок первого выпуска издания с момента постановки его на учет, расширили перечень оснований для отказа в постановке СМИ на учет и т.д. Законодательство Казахстана в сфере свободы выражения неоднократно критиковалось экспертами ОБСЕ, международными и национальными неправительственными организациями. Ко времени Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) в Мажилисе (нижней палате) Парламента Казахстана лежал проект нового закона «О средствах массовой информации» и соответствующих ему изменений в другие законодательные акты, разработанный коалицией национальных неправительственных организаций в соответствии с принципами ОБСЕ и внесенный в парламент группой депутатов. Накануне Мадридской встречи проект поправок в законодательство страны о диффамации разработало Министерство внутренних дел РК. Он предусматривал снижение уголовной ответственности за клевету, но вводил гражданскую ответственность за распространение достоверных позорящих сведений. После критической оценки Представителя ОБСЕ по свободе СМИ Миклоша Харашти проект был отозван на доработку.

В ходе Мадридской встречи министр иностранных дел Казахстана Марат Тажин не мог обойти необходимость либерализации информационного законодательства в соответствии с рекомендациями ОБСЕ. Тем не менее, он выделил в качестве приоритетных только два конкретных вопроса: снижение уголовной ответственности за диффамацию в СМИ и либерализацию процедуры регистрации СМИ. В целом же было обещано: «В контексте будущего председательства мы намерены инкорпорировать различные предложения в

объединенный проект поправок в Закон о СМИ, где найдут свое отражение и рекомендации ОБСЕ».

Анализ действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения

После Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) Министерство внутренних дел Республики Казахстан неоднократно вносило изменения в свой законопроект о диффамации. Ни одна из шести статей Уголовного кодекса, предусматривающих наказание за клевету и оскорбление, из этого проекта не исключена. Сохраняется особая ответственность за посягательство на честь и достоинство высших должностных лиц страны. Из статей законопроекта убран такой вид наказания, как лишение свободы, а также исключены квалифицированные составы этих преступлений, совершаемых с использованием СМИ. В то же время в Гражданский Кодекс Республики Казахстан предлагается добавить статью, устанавливающую ответственность за распространение сведений в оскорбительной форме, затрагивающих частную жизнь человека и порочащих его честь и достоинство.

Уже в январе 2008 года, вскоре после Мадридской встречи, на которой было решено, что Казахстан станет председателем ОБСЕ в 2010 году, либеральный законопроект неправительственных организаций получил отрицательную оценку Правительства Республики Казахстан и без всякого рассмотрения был отозван из Парламента. Взамен комплексного реформирования всего законодательного блока по вопросам свободы выражения, получения и распространения информации Правительство объявило о том, что совместно с гражданским сектором начнет работу над поправками в действующий закон о СМИ.

Работу над поправками возглавило Министерство культуры и информации Республики Казахстан. В рабочую группу вошли представители 6 НПО, 4 из которых были авторами предыдущего, отклоненного правительством законопроекта. Они внесли свой объединенный пакет предложений. Состоялось три заседания рабочей группы. После многочисленных согласований в государственных органах, на третьем заседании, 17 сентября, был впервые представлен проект изменений в закон о СМИ. Проект содержит 9 поправок, 3 из них редакционного характера.

В согласованном с государственными органами законопроекте предлагается:

1. Для стимулирования развития и повышения конкурентоспособности СМИ:
 - Определить правовой и общественный статус средства массовой информации как необходимого общественного института, находящегося под защитой государства.
2. В целях упрощения административных процедур:
 - Отменить постановку на учет для радио- и телекомпаний в Министерстве культуры и информации за явной ненужностью, так как электронные СМИ обязаны получить еще и лицензию на право вещания.
 - Из многочисленных условий регистрации печатных СМИ исключить введенную в 2006 году обязанность перерегистрации в случае смены собственника и адреса редакции.
3. Для устранения противоречий с Гражданско-процессуальным кодексом Республики Казахстан:
 - Расширить право обжалования отказа в предоставлении информации. По действующему закону, журналист может обратиться в суд только после подачи жалобы вышестоящему должностному лицу; предлагается дать право обращения в суд напрямую.

4. Для обеспечения равенства сторон в гражданских судебных спорах о диффамации:
 - Исключить условие судебных споров об опровержении, согласно которому бремя доказывания своей правоты возложено только на журналиста.
5. По итогам дискуссии на третьем заседании рабочей группы Министерство культуры и информации признало возможным включить в законопроект:
 - ограничение срока исковой давности по делам о защите личных неимущественных прав одним годом; в действующем законодательстве иски по делам такого рода срока давности не имеют;
 - увеличить срок действия свидетельства о постановки на учет печатных СМИ со дня регистрации до начала выпуска СМИ с трех до 12 месяцев.

Войдут ли эти предложения в законопроект Министерства культуры и информации, пока неизвестно. Другие предложения, озвученные представителями гражданского сектора на заседании рабочей группы, в частности, ввести запрет на монополию СМИ и привести суммы государственной пошлины по делам о взыскании морального вреда в соответствие с требуемой суммой возмещения морального вреда, были отвергнуты. Без обсуждения были забракованы предложения:

- ввести уведомительно-разрешительный порядок регистрации СМИ вместо ныне действующего разрешительного;
- освободить СМИ и журналистов от гражданско-правовой ответственности в случаях, когда они действовали добросовестно и в интересах общества либо объективно не могли проверить достоверность распространяемых сведений;
- Сократить контролирующие и распорядительные полномочия министерства культуры и информации и в отношении СМИ;
- Декриминализировать клевету и оскорбление;
- Исключить санкции в виде конфискации тиражей и отдельных выпусков теле- и радиопередач;
- Ограничить право на приостановление и прекращение выпуска СМИ только случаями злоупотребления свободой слова и другие.

Таким образом, после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) в Казахстане впервые за последние 9 лет подготовлен официальный правительственный законопроект, не ограничивающий, а расширяющий права средств массовой информации и журналистов. Однако по сравнению с реальными проблемами, во-первых, количество предлагаемых изменений чрезвычайно мало, во-вторых, это предложения редакторского и процедурного плана, они не затрагивают базовых стандартов свободы выражения. В то же время смягчение уголовной ответственности за диффамацию сопровождается усилением гражданской ответственности за оскорбление.

Аргументы в пользу необходимости проведения системных изменений. Концептуальные предложения и базовые принципы их реализации

Конституция Республики Казахстан (ст.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 законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях: а) защиты конституционного строя; б) охраны общественного порядка; в) прав и свобод человека; г) здоровья и нравственности населения. Перечень так называемых злоупотреблений свободой слова при подобных случаях установлен частью 3 статьи 20.

Данное положение соответствует международным принципам свободы слова, закрепленным, в частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), ратифицированном Казахстаном в 2006 году.

Однако вся система национального информационного права противоречит этим принципам. Она является конгломератом прежних советских норм и позднейших бессистемных ограничительных нововведений. Существующий уровень государственного регулирования СМИ, запретов и наказаний лишает казахстанские СМИ реальной возможности быть независимыми.

По сложившейся сегодня международной практике оценка состояния свободы слова и положение средств массовой информации определяются рядом критериев, в частности:

- насколько законодательно обеспечено право граждан на свободное и беспрепятственное выражение взглядов, мнений и убеждений, а также получения и распространения информации;
- каков правовой и общественный статус СМИ и журналистов;
- насколько легко и просто открыть новое средство массовой информации;
- каков порядок и основания приостановления, прекращения выпуска (выхода) и отзыва лицензии средств массовой информации, изъятия и конфискации их продукции;
- гарантированы ли средства массовой информации от монополизации;
- привлекаются ли СМИ и журналисты к уголовной ответственности за диффамацию;
- пользуются ли СМИ и журналисты равными процессуальными правами (презумпция невиновности) в спорах о защите личных неимущественных прав, а также ограниченным иммунитетом от ответственности, когда они действовали добросовестно и в интересах общества;
- предусмотрена ли в законодательстве система сдержек недобросовестных истцов в спорах о защите личных неимущественных прав.

В этих условиях можно сделать ряд ключевых рекомендаций:

1. Закрепленное в Конституции Казахстана право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом должно быть гарантировано всей системой национального законодательства.
2. Клевета и оскорбление должны быть декриминализованы. Ни при каких обстоятельствах положения о посягательствах на честь и достоинство не должны предусматривать особые средства защиты для представителей власти, независимо от их звания или служебного положения.
3. Вопросы, касающиеся распространения общественной информации, должны быть детально расписаны в законодательстве. Информация, имеющая общественное значение, не должна быть засекречена. Законодательные ограничения на получение и распространение информации личного и коммерческого характера должны быть уменьшены в соответствии с принципом преобладания общественного интереса. Конфликт с правом журналиста на сохранение тайны авторства и источников информации, за исключением случаев, когда эти тайны обнародуются по требованию суда, должен быть устранен.
4. Необходимо 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, кто имеет право претендовать на деловую репутацию.

5. Ограничения, налагаемые на свободу слова в целях защиты права какого-либо лица на его изображение, в законодательстве Республики Казахстан должны быть жестко лимитированы и соответствовать общепринятым критериям. Право на тайну личной жизни не должно приниматься во внимание при наличии более существенного общественного интереса.
6. Необходимо ввести соразмерное наказание за процедурные нарушения законодательства. Арест выпусков и оборудования или приостановление деятельности средства массовой информации в качестве наказания за процедурные нарушения является недопустимым и противоречит международным стандартам. Приостановление деятельности СМИ никогда не должно допускаться без наличия судебного решения.
7. Журналисты и СМИ не должны нести ответственность во всех случаях, когда они не могут и не должны проверить достоверность публикуемой информации, но действуют добросовестно и в интересах общества.
8. Должны быть исключены все законодательные запреты, обоснованные творческими и национальными критериями, на занятие должности главного редактора СМИ.
9. Порядок и условия регистрации СМИ должен полностью соответствовать стандартам ООН и ОБСЕ, а именно: такая система не должна предъявлять к средству массовой информации требований, относящихся к существу (включая язык и тематическую направленность); не быть излишне обременительной; управляться независимым от правительства органом. Должна быть исключены требования перерегистрации СМИ в случае смены главного редактора, офиса редакции, смены тематической направленности и периодичности издания. Свидетельство о регистрации СМИ должно предоставлять право издания СМИ не менее чем в течение одного года.
10. Необходимо законодательно закрепить запрет на монополизацию СМИ.

Октябрь 2008 г.