

ARTICLE 19

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

Август 2015

Legal analysis

Краткий обзор

В августе 2015 года, ARTICLE 19 проанализировала Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» («Закон») на предмет его соответствия международным стандартам свободы выражения мнений.

ARTICLE 19 признает, что в Законе есть положительные детали (особенности). В частности, он ясно декларирует, что его цель заключается в реализации «свободы выражения мнений и прав граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации, на открытое и свободное обсуждение общественных процессов.» Это обеспечивает определенную защиту редакционной независимости телевидения и радио компаний, а также касается права на информацию.

Тем не менее, Закон не отвечает требованиям свободы слова и информационным стандартам в ряде областей.

ARTICLE 19 считает, что нынешняя подготовка Таджикистана к переходу на цифровое радио телевизионного вещания предоставляет хорошую (благоприятную) возможность для совершенствования законодательства в этой области. Поэтому мы призываем Правительство Таджикистана рассмотреть наши рекомендации, чтобы привести закон в соответствие с международными обязательствами страны. В частности, создание независимого регулирующего органа станет важным шагом в направлении более эффективной защиты свободы слова в Таджикистане. ARTICLE 19 считает, что создание такого органа является необходимым условием для достижения успеха в цифровом вещании.

Мы также призываем правительство Таджикистана инициировать открытые, прозрачные и совместные консультативные процессы по всем аспектам перехода на цифровое вещание, в том числе управления с использованием радиочастотного спектра, выдачи лицензий, всеобщего доступа, цифрового дивиденда, плюрализма и концентрации СМИ и упразднения государственных СМИ.

Резюме рекомендаций

1. Закон должен включать в себя конкретные и подробные положения, декларируя, что регулирование телевидения и радиовещания должно происходить в рамках международного законодательства, и что любое ограничение должно в полной мере соблюдать международные стандарты свободы выражения мнений;
2. Закон должен констатировать, что право на информацию принадлежит всем жителям (всему населению), а не только гражданам;
3. В Статьи 3 и 6 Закона необходимо внести изменения и дополнения с тем, чтобы и далее содействовать уважению свободы и редакционной независимости средств массовой информации, в том числе от коммерческого воздействия, и обратить

- внимание на качество информации и профессиональной этики в соответствии с нормативной базой,
4. Комитет по телевидению и радиовещанию должен быть заменен действительно независимым регулирующим органом, созданным в соответствии со всеми международными стандартами. В частности, законодательство должно предусматривать, что этот орган является полностью независимым, как от интересов правительства, так и коммерческих интересов. Закон должен также гарантировать независимость регулирующего органа в юридическом статусе, компетенции (упразднении), финансировании, составе Совета и его подотчетности;
 5. Законодательство должно обеспечить устойчивость независимого регулирования вещательной деятельности среди ответственных органов власти, или установить всю ответственность за регулирование вещательного сектора на один независимый регулирующий орган;
 6. Вместо перечисления ряда правил (принципов), Закон должен снабдить независимый регулирующий орган полномочиями устанавливать административные кодексы поведения для вещателей. Эти кодексы должны быть приняты через открытые, прозрачные и совместные консультации с участием всех заинтересованных сторон. Кроме того, указанные кодексы поведения не должны налагать уголовную или гражданскую ответственность;
 7. В качестве альтернативы, закон должен предусматривать прозрачный, открытый и участвующий процесс подготовки и создания системы саморегулирования;
 8. Закон должен перечислить общие принципы, применимые к вещательным СМИ во время выборов, оставив принятие более подробных правил независимому регулирующему органу.
 9. Статья 28 Закона должна быть пересмотрена в соответствии с международными стандартами;
 10. Закон должен предусматривать полное преобразование государственных средств массовой информации в независимые общественные СМИ, и обеспечить четкое определение его полномочий и финансирования;
 11. Закон должен точно определить, что частоты планирования и распределения должны учитывать сбалансированный трехуровневый медиа-ландшафт, состоящей из государственных средств массовой информации, коммерческих медиа и местных и общественных средств массовой информации;
 12. Статья 10 должна быть удалена из Закона полностью;
 13. Закон должен обеспечить более точную и подробную процедуру для использования медиа-центрами различного типа коммуникационных сетей, и, в соответствующих случаях, обеспечивать уникальный процесс лицензирования;
 14. В Статью 34 Закона должны быть внесены изменения. Аккредитация должна требоваться только в случаях ограниченного пространства, когда не все заинтересованные журналисты могут присутствовать на заседании или следить за деятельностью конкретного органа. Законодательство должно обеспечивать гарантии против произвольных отказов в аккредитации, такие как четкие правила аккредитации. Аккредитация должна быть под контролем независимого органа, например, Союза журналистов, и журналистам должно быть предоставлено право обжаловать отказ в аккредитации в суд;

Содержание

Введение

Международные стандарты свободы выражения

Право на свободу выражения мнений

Регулирование СМИ и международные стандарты

Анализ Закона

Ссылка на международные стандарты

Регулирование вещания: независимый регулирующий орган

Качество журналистики

Выборы и избирательные кампании

Незаконное содержание

Трехъярусный ландшафт средств массовой информации

Иностранные СМИ

Цифровое вещание

ОБ ARTICLE 19

Введение

В августе 2015 года, ARTICLE 19 проанализировала Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» («Закон»)¹ на его соответствие международным стандартам свободы выражения мнений и информации.

После объявления Таджикистаном своих планов перейти на цифровое вещание, важно дать оценку существующему закону о телевидении и радиовещании для того, чтобы предложить рекомендации, которые могут улучшить существующее законодательство, а также обеспечить успех перехода на цифровое вещание в демократическом обществе.

ARTICLE 19 признает, что закон имеет и положительные особенности. В частности, Закон гласит, что он направлен на «[реализацию] свободы выражения мнений и прав граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации [и] на открытое и свободное обсуждение общественных процессов.» Кроме того, закон предусматривает определенную защиту редакционной независимости теле- и радиокомпаний.

Несмотря на эти позитивные аспекты, Закон не отвечает требованиям международных стандартов в области свободы выражения мнений и информации в ряде областей. Среди ключевых недостатков имеется отсутствие подлинно независимого регулирующего органа, который имеет огромное значение для регулирования радиовещательных СМИ в демократическом обществе. Такой орган играет важную роль в регулировании радио и телевидения в аналогичной сфере (например, для правил, применимых в выборах), но также является необходимым условием перехода на цифровое вещание.

В то же время, ARTICLE 19 отмечает, что защита свободы медиа-центров должна быть усилена. Кроме того, местным и общественным радио должна быть предоставлена возможность найти свое место в медиа-ландшафте, как в аналогичной сфере, так и в будущих цифровых сетях.

ARTICLE 19 предлагает подробные рекомендации о том, как привести Закон в полное соответствие с международными стандартами. Мы призываем правительство Таджикистана рассмотреть эти рекомендации в своем обзоре Закона и готовы и в дальнейшем оказывать помощь правительству в процессе реформирования законодательства в этой важной области.

¹ ARTICLE 19 работал на основе неофициального перевода Закона. ARTICLE 19 не несет ответственности за точность перевода или за комментарии, сделанные на основе каких-либо неточностей в переводе.

Право на свободу выражения мнений

Международные стандарты свободы выражения

Право на свободу выражения мнений защищено рядом международных документов по правам человека, по которым Таджикистан принял соответствующие обязательства, в частности, статья 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ)² и статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП).³

Свобода выражения также гарантируется в различных документах ОБСЕ, ратифицированных Таджикистаном, таких, как Заключительный хельсинский акт,⁴ Заключительный документ встречи по человеческому измерению ОБСЕ в Копенгагене,⁵ Парижская хартия, согласованная в 1990 году,⁶ заключительный документ саммита СБСЕ в Будапеште в 1994,⁷ и Декларации Стамбульского саммита⁸.

Важность свободы выражения также отражена в трех существующих региональных системах по защите прав человека: Американской конвенции о правах человека,⁹ Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ)¹⁰ и Африканской хартии прав человека и народов.¹¹ Эти инструменты обеспечивают относительное обоснование о содержании и применении права на свободу выражения мнений и могут быть использованы для информирования о толковании статьи 19 МПГПП, которая является обязательным для Таджикистана.

Гарантия свободы выражения применяется с особой силой в средствах массовой информации и международные и региональные органы неоднократно подчеркивали важность свободных СМИ в политическом процессе.¹²

Право на свободу слова не является абсолютным; Однако, это может быть ограничено только в очень редких случаях. А именно, любые ограничения должны:

2 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217A (III), принятая 10 декабря 1948. Всеобщая декларация прав человека, будучи резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, непосредственно не является обязательным для государств. Тем не менее, некоторые части резолюции, в том числе статья 19, широко рассматриваются как получившие юридическую силу, как обычного международного права после принятия резолюции в 1948 году.

3 GA res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16) at 52, UN Doc.

4 ОБСЕ, Хельсинки, 1 августа 1975 года.

5 Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года, в частности пункты 9.1 и 10.1.

6 Парижская хартия для новой Европы, Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года

7 На пути к Подлинному партнерству в новую эпоху, Саммит СБСЕ, Будапешт, 1994, пп 36-38.

8 Стамбульский саммит ОБСЕ, 1999, пункт 27; или Хартия европейской безопасности, 1999 года, пункт 26.

9 Принято 22 ноября 1969 года, вступило в силу 18 июля 1978 года.

10 ETS серии № 5, принято 4 ноября 1950 г., вступило в силу 3 сентября 1953 года

11 Принято 26 июня 1981, вступило в силу 21 октября 1986 года.

12 См. например, Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25, 12 июля 1996 года; Европейский суд по правам человека (Европейский суд), Кастельс против Испании, 24 апреля 1992 года, Appl. № 11798/85; или Межамериканский суд по правам человека, Обязательное членство в Ассоциации, установленном законом для практики журналистики, консультативное заключение OC5 / 85, 13 ноября 1985 года, серия A, № 5.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

- быть предписаны (установлены) законом: это означает, что норма должна быть сформулирована с достаточной точностью, чтобы дать всем лицам возможность регулировать свое поведение соответственно и должна быть доступна для общественности. Закон не может давать беспрепятственную свободу действий для ограничения свободы выражения мнений тем, кому поручено его исполнение.¹³
- преследовать законную цель, как детально перечислено в статье 19 (3) МПГПП, а именно: уважение прав или репутации других лиц, охраны государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения. Ограничения на других основаниях не допускаются в соответствии с нормами международного права.¹⁴
- Быть необходимыми и соразмерными защищаемой цели. Законодатели и правоохранительные органы должны сбалансировать право на свободу выражения мнений в отношении других прав и интересов и оценить, оправдывают ли обстоятельства ограничение свободы выражения мнений. Ограничения не должны быть чрезмерными. Любое ограничение должно быть уместным, наименее навязчивым, и пропорциональным достижению защиты интереса или законной цели.

Регулирование СМИ и международные стандарты

Право на свободу выражения распространяется с особой силой в средствах массовой информации.¹⁵ Необходимо, чтобы средствам массовой информации разрешалось работать независимо от государственного контроля. Основной целью регулирования СМИ должно быть содействие развитию независимого и плюралистического медиа. Это необходимо для поддержания общественного права на получение информации из различных источников.

Регулирование СМИ представляет собой отдельные проблемы. С одной стороны, свобода выражения требует, чтобы правительство воздерживалось от вмешательства. С другой стороны, статья 2 МПГПП обязывает государства «принять такие законодательные или другие меры, которые могут потребоваться для претворения в

¹³ Замечание общего порядка № 34, CCPR / C / GC / 34, принятое 12 сентября 2011 года.

¹⁴ Комитет ООН по правам человека выразил озабоченность по поводу законов по таким вопросам, как неуважение к власти, защиты репутации монарха или главы государства, и неуважение к флагам и символам на том основании, что они не преследуют какой-либо из законных интересов, установленных в статье 19 (3); Замечание общего порядка № 34, цит. пункт. 38.

¹⁵ Например, Европейский суд подчеркнул, что "свобода прессы дает общественности одно из лучших средств обнаружения и формирования мнения об идеях и позициях своих политических лидеров... это, таким образом, дает возможность каждому принять участие в свободных политических дебатах, который находится в самом центре концепции демократического общества"; *Thorgeirson v. Iceland*, 25 июня 1992 года, Appl. № 13778/88, пункт. 63. Также заявил, что "[это возложено на прессу], чтобы распространять информацию и идеи, представляющие общественный интерес. Не только пресса имеет перед собой задачу распространения такой информации и идей: общественность также имеет право получать эту информацию. Если бы это было иначе, пресса была бы неспособна играть ее жизненно важную роль "сторожевого пса"; *Jersild v. Denmark*, 23 сентября 1994, Appl.. № 15890/89, пункт. 31. Аналогичным образом, В преамбуле Межамериканской декларации о правах человека говорится, что "свобода прессы является необходимым для полного и эффективного осуществления права на свободу выражения мнений и является незаменимым инструментом для функционирования представительной демократии, через которую физические лица осуществлять свое право получать, распространять и искать информацию".

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

жизнь прав, признаваемых в соглашении. «Это означает, что государства обязаны не только воздерживаться от вмешательства в права, но и принимать позитивные меры для обеспечения того, чтобы права, включая свободу выражения мнений, соблюдались. В действительности, правительства обязаны гарантировать, что граждане имеют доступ к разнообразным и надежным источникам информации по темам, представляющим интерес для них. Одним из важнейших аспектов этого «позитивного обязательства» является необходимость развития плюрализма внутри, и обеспечить равный доступ к СМИ.¹⁶

Комитет по правам человека (КПЧ) подчеркнул важность плюралистических средств массовой информации в процессе создания нации, считая, что попытки одеть СМИ в «смирительную рубашку» для продвижения «национального единства» нарушают свободу выражения мнений.¹⁷

Обязательство поощрять плюрализм предполагает также, что не должно быть никаких правовых ограничений на то, кто может заниматься журналистикой¹⁸ и что лицензирование или регистрация систем для индивидуальных журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнений.

В целях продвижения плюрализма и защиты права на свободу выражения мнений, необходимо, чтобы средства массовой информации работали независимо от государственного контроля. Это может быть обеспечено различными способами:

- Во-первых, государственное регулирование - законы и подзаконные акты - О средствах массовой информации должны быть приняты только в случае необходимости. Например, наиболее авторитетные демократии не имеют конкретных законов о печатных СМИ, потому что, в отличие от вещательных СМИ, где есть технические ограничения на количество каналов, печатные средства массовой информации обеспечивают несколько отличительных особенностей, которые требуют регулиующую реакцию. Законы общего применения (например, законы о клевете, законы о частной жизни (конфиденциальности), законы, регулирующие право на ответ и конфиденциальность журналистских источников) применяются к печатным СМИ. Так как ни один из этих вопросов не вызывает озабоченность, специфичных для печатных СМИ, нет необходимости посвящать закон исключительно для печатных СМИ.
- Во-вторых, когда регулирование СМИ необходимо, законы и подзаконные акты должны включать гарантии (меры безопасности) против государственного контроля. Любые государственные органы с регулиующими полномочиями в СМИ или телекоммуникационных секторов должны быть полностью независимы от правительства, и защищены от вмешательства политических или коммерческих интересов. Без этого, система регулирования СМИ легко может быть использована

¹⁶ Европейский суд, Informationsverein Lentia v. Austria, 24 ноября 1993 года, Appl. Nos. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 и 17207/90, п. 38.

¹⁷ КПЧ, Mukong v. Cameroon, 21 июля 1994 года, Сообщение № 458/1991, пункт. 9.7.

¹⁸ См. Межамериканский суд по правам человека, обязательное членство в Ассоциации, предписанное законом для занятия журналистикой, Консультативное заключение OC-5/85 13 ноября, 1985

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

для политических или коммерческих целей. Поэтому три спецдокладчика по свободе выражения мнений рекомендуют:

Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть ограничены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством процесса назначений членов, который является прозрачным, позволяет общественности ввода, и не управляется какой-либо конкретной политической партией.¹⁹

- ARTICLE 19 составил соответствующие принципы на вещание в своей публикации «Доступ к эфиру»²⁰. Практическое руководство по созданию и гарантии независимости регулирующих органов СМИ могут также быть найдены в рекомендациях, принятых в рамках Совета Европы. Например, рекомендации, сделанные Комитетом министров Совета Европы о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе²¹, включают следующие направления:

Государства-члены должны обеспечить создание и беспрепятственное функционирование регулирующих органов в вещательном секторе путем разработки соответствующей законодательной базы для этого. Правила и процедуры, регулирующие или влияющие на функционирование регулирующих органов должны четко утверждать и защищать их независимость.

Обязанности и полномочия регулирующих органов в вещательном секторе, а также способы сделать их ответственными, процедуры назначения их членов и средства их финансирования должны быть четко определены в законе.

Правила, управляющие регулируемыми органами в вещательном секторе, в особенности их членство, являются ключевым элементом их независимости. Таким образом, они должны быть определены так, чтобы защитить их от любого вмешательства, в частности, со стороны политических сил или экономических интересов²².

- И, наконец, независимые специалисты средств массовой информации должны разработать стандарты для профессиональной журналистики и кодекса этики, которые должны быть соблюдены добровольно. Саморегулируемые органы средств массовой информации и советы по СМИ несут ответственность за

¹⁹ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросам свободы слова и мнений, представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика ОАС по вопросам свободы выражения мнений, 18 декабря 2003 года.

²⁰ ARTICLE 19, Доступ к эфиру: Принципы свободы выражения и регулирования вещания, март 2002 года

²¹ Рекомендация (2000) 23, принятая 20 декабря 2000 года

²² Там же.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

обеспечение исполнения закона со стороны средств массовой информации, в том числе журналистов, а также для обеспечения правовой защиты жертв нарушений.

Анализ Закона о телевидении и радиовещании

ARTICLE 19 признает, что есть положительные особенности в Законе. В частности:

- Он ясно утверждает, что он направлен на «реализацию свободы выражения мнений и прав граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации, на открытое и свободное обсуждение общественных процессов» (преамбула и статья 3);
- Он обеспечивает некоторую защиту редакционной независимости теле- и радиокompаний (статья 6);
- Он также напоминает о существовании законодательства о праве на информацию (статья 20).

Тем не менее, по ряду важных вопросов, Закон не отвечает требованиям международных стандартов в области свободы выражения мнений и информации. Следующие разделы показывают, как эти вопросы должны быть решены для того, чтобы привести в соответствие с международными обязательствами Таджикистана.

Ссылка на международные стандарты

Закон определяет, что законодательство по телевидению и радиовещанию состоит из национального законодательства и международных правовых актов, признанных Республикой Таджикистан (статья 4), и что правительство должно обеспечить реализацию международных обязательств Республики Таджикистан (статья 5).

Включение ссылки на обязанности страны в рамках международного права, безусловно, является положительной особенностью Закона. Вместе с тем ARTICLE 19 считает, что он должен быть доработан согласно международным обязательствам, которые приняты Таджикистаном, включая обязанность в полной мере уважать и выполнять свободу слова и информации. Включение недвусмысленной ссылки в этом смысле имеет первостепенное значение.

Закон описывает принципы, которыми следует руководствоваться в вещательной деятельности, в том числе право граждан на информацию, свободу выражения, объективности информации, надежности, уважение универсальных норм морали и соблюдение профессиональной этики (статья 3). ARTICLE 19 делает в этом отношении несколько замечаний:

- В соответствии с международными стандартами, право на информацию не должно быть ограничено только для граждан, так как это универсальное право, которое принадлежит каждому, независимо от национальности или гражданства.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

- Точно так же, самым важным среди принципов, которые определяют деятельность медиа- центров, должно быть уважение своей свободы и независимости редакционной политики; опасения по качеству информации и профессиональной этики являются ограничениями на свободу выражения, которые призывают к соответствующей регулирующей структуре (см. ниже по регулированию и саморегулированию).
- И, наконец, этика (мораль) является широкой и развивающейся концепцией, которая легко поддается произвольной или субъективной интерпретации. Как таковая, в ней следует избегать более точных и оперативных формулировок, которые могут служить подобным целям.

В схожих заметках, ARTICLE 19 отмечает, что Закон защищает «творческую деятельность» радио- и телевизионных компаний от вмешательства национальных или местных государственных органов (статья 6). Эта защита может быть лучше сформулирована как гарантии свободы и независимости редакционной политики СМИ и должно распространяться на защиту от влияния коммерческих организаций:

Принцип редакционной независимости, в результате чего принимаются программные решения вещателями на основе профессиональных критериев и права общественности знать, должно быть гарантировано законом и соблюдаться на практике. Решение о том, что вещать, должно приниматься самими вещателями, а не правительством, регулирующими органами или коммерческими организациями²³.

Рекомендации

- Закон должен включать в себя конкретные и подробные положения о том, что международное право на свободу выражения мнений и информации представляет собой соответствующую правовую базу, в рамках которой законодатель организует регулирование телевидения и радиовещания, и что любое ограничение должно в полной мере соблюдать нормы международных стандартов свободы выражения;
- Закон должен утверждать, что право на информацию принадлежит всем, а не только гражданам;
- статьи 3 и 6 Закона должны быть пересмотрены в целях дальнейшего содействия уважению свободы и редакционной независимости средств массовой информации, в том числе от коммерческого влияния, и направления вопросов по поводу качества информации и профессиональной этики в соответствующую регулирующую структуру.

²³ ARTICLE 19, Доступ к эфиру, цитируемое произведение., Принцип 2

Регулирование вещания: независимый регулирующий орган

Закон предусматривает, что «регулирование и контроль» радио и телевизионного вещания должны быть ответственностью правительства и осуществляется через правительственный Комитет по телевидению и радиовещанию (статья 5). Решения Комитета утверждаются Правительством. Комитет несет ответственность за контроль за осуществлением закона со стороны СМИ и за контролем ТВ и радио программ.

ARTICLE 19 отмечает, что Комитет является подразделением правительства. В таких условиях, не ясно, как роли комитета и правительства отличаются или совпадают. Более того, Комитет не создан в качестве независимого регулирующего органа.

В соответствии с международными стандартами в области свободы выражения мнений, независимость регулирующего органа является необходимым условием эффективности демократического регулирования вещания. Несомненно, одним из наиболее существенных требований в соответствии с международными стандартами, имеющих отношение к вещанию и телекоммуникациям, является то, что регулирующие органы должны быть независимыми, и от правительства, и от сектора, который они регулируют. Это требование выражается в ряде международных стандартов²⁴ и последствия независимости более подробно изложены в публикации ARTICLE 19 «Доступ к эфиру»²⁵:

Все государственные органы, осуществляющие полномочия в области трансляции и/или регулирования телекоммуникаций, в том числе органов, которые получают жалобы от населения, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или коммерческого характера. Правовой статус этих органов должен быть четко определен в законе. Их институциональная автономия и независимость должны быть гарантированы и защищены по закону, в том числе следующими способами:

- конкретно и четко в законодательстве, которое устанавливает орган и, если возможно, также в конституции;
- четким законодательным утверждением общей политики вещания, а также полномочий и обязанностей регулирующего органа;
- посредством правил, касающихся членства;
- формальной подотчетностью общественности через многопартийной орган; и
- в механизмах финансирования.

²⁴ Например, потребность в независимости регулирующих органов вещания и их защиту от политического или коммерческого вмешательства была специально подчеркнута в Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросам свободы слова 2003 года, Специального докладчика по вопросу о свободе выражения мнений ОАС и представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Для сравнительной перспективы, см. также Совет Европы, Комитет министров, Рекомендация (2000) 23 о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе, 20 декабря 2000 года и ее Пояснительный меморандум; и Декларацию Комитета министров о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе, 26 марта 2008 года.

²⁵ ARTICLE 19, Доступ к эфиру, цитируемое произведение, Принцип 10 и в целом, принципы 11-17.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

ARTICLE 19 подчеркивает, что регулирование вещания не является синонимом к контролю содержания программ. Согласно международному праву, демократическое регулирование трансляционной деятельности, как правило, ограничивается уважением свободы и независимости редакционной политики сектора, и только цели ограниченного набора целей и областей (например, поощрения плюрализма и разнообразия, или защиты потребителей).

Заметим также, что Закон ссылается на другие законодательные акты в отношении лицензирования радиовещательной деятельности (статьи 11–13). Лицензирование традиционно предлагают регуляторам эффективное средство обеспечения того, чтобы вещательные медиа-компании соблюдали и реализовывали ряд целей общественных интересов, таких как гарантии плюрализма или продвижения разнообразия. Что касается любого органа, вовлеченного в регулирование, необходимо, чтобы регулирующий орган, отвечающий за оформление лицензий и контроля соблюдения был независимым. Кроме того, международное право определило требования независимого регулирования в отношении выделения лицензий: они суммируются в отчете ARTICLE 19 «Доступ к эфиру»²⁶.

Кроме того, ARTICLE 19 предлагает, что регулирование также должно быть последовательным. Распространение обязанностей между различными органами не может способствовать повышению эффективности регулирования.

Рекомендации

- Комитет по телевидению и радиовещанию должен быть заменен подлинно независимым регулирующим органом. Такой орган должен быть создан в соответствии со всеми международными стандартами по независимости, правовому статусу, компетенции, финансированию, структуре его правления и подотчетности, в том числе:
 - Там должно быть явным утверждение о независимости регулирующего органа от правительства и президента. Конституция и Закон должны включать в себя положение об этом;
 - Законодательство должно предусматривать назначение членов правления регулирующего органа со стороны парламента через открытый, участвующий процесс;
 - Законодательство должно определить четкие правила конфликта на членство в правлении регулирующего органа. Как минимум, никто не должен быть назначен, из тех, кто: (1) работает в правительстве, на государственной службе, в политической партии, или является избранным представителем; (2) имеет должность или значительные финансовые доли в вещательных и телекоммуникационных секторах. Члены совета должны выступать в своем личном качестве и всегда выполняют свои функции в интересах общества;

²⁶ ARTICLE 19, Доступ к эфиру, цитируемое произведение

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

- Законодательство должно четко установить правила, касающиеся продолжительности мандата, финансовых условий его осуществления, и его прекращения. Только назначенный (утвержденный) орган должен иметь полномочия увольнять членов и это полномочие должно быть предметом судебного рассмотрения. Член не должен подвергаться увольнению, за исключением если он/она:
 - больше не отвечает правилам несовместимости (несоответствия), как изложено выше;
 - совершает серьезное нарушение своих обязанностей, изложенных в законе, в том числе через неисполнение этих обязанностей; или
 - явно не в состоянии эффективно выполнять свои обязанности;
 - Регулирующий орган должен пользоваться адекватным, достаточным, и стабильным (устойчивым) финансированием;
 - Регулирующий орган должен публично отчитываться за свою работу и докладывать парламенту и широкой общественности. Законодательство должно требовать от регулирующего органа издавать подробный годовой отчет о своей деятельности и бюджете, который должен быть публично распространен;
 - Там, где регулирующий орган имеет право устанавливать правила для тендеров или лицензий, полномочия регулирующего органа должны быть ограничены к реализации общих принципов, установленных в законодательстве;
 - Там, где регулирующий орган имеет регулирующие либо законодательные полномочия, закон должен определить с точностью сферы компетенции и орган должен только принять правила через открытые, участвующие процессы, где акторы средства массовой информации и организаций гражданского общества имеют свое мнение через, например, общественные консультации;
 - Там должен быть механизм судебного пересмотра всех решений, принятых регулирующим органом.
- Законодательство должно обеспечить последовательность (согласованность) независимого регулирования вещательной деятельности среди ответственных органов власти, или установить (назначить) все обязанности по регулированию вещательного сектора на один независимый регулирующий орган.

Качество журналистики

Закон представляет объективность и беспристрастность информации, достоверность и соблюдение профессиональной этики, как принципы, которыми следует руководствоваться в деятельности радио и телевизионных компаний и их сотрудников (статья 3 – см. также статьи 29 и 30). Хотя эти законные опасения, крайне важно, чтобы они были рассмотрены в соответствующих рамках.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

В своем более раннем анализе закона Таджикистана о печати и других средствах массовой информации²⁷ ARTICLE 19 выразила серьезную обеспокоенность по поводу введения государством профессиональных обязанностей на журналистов. Мы отметили, что законодательная ответственность (обязанности), налагаемая на журналистов противоречит международным стандартам и наилучшей практике. В большинстве демократических стран, журналистская этика является вопросом саморегулирования. Опыт показал, что правовое регулирование этических вопросов часто приводит к преследованию журналистов, которые критикуют правительство. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации заявил:

Правильные стандарты этики могут быть сделаны только независимыми работниками средств массовой информации, и могут быть подчинены им только добровольно. Приняты ли по доброй воле или нет, любая попытка навязать стандарты на журналистов по закону приведет к произвольным ограничениям их законных свобод и ограничению свободного потока информации в обществе²⁸.

ARTICLE 19 напоминает, что в контексте вещания, как правило, общепризнано, что независимый регулирующий орган может принять кодексы поведения, охватывающие такие вопросы, как беспристрастность и другие проблемы, связанные с профессиональной этикой. Тем не менее, кодексы не должны навязывать уголовной или гражданской ответственности за содержание программ и должны быть разработаны в тесном сотрудничестве с вещательными компаниями и другими заинтересованными сторонами.

В качестве альтернативы, вопросы, связанные с качеством информации и профессиональной этики журналистов могут рассматриваться через системы саморегулирования.

Рекомендации

- Вместо перечисления ряд принципов, Закон должен обеспечить независимый регулирующий орган полномочиями принимать административные кодексы поведения для вещателей. Эти кодексы должны быть приняты через открытый, прозрачный и участвующий консультационный процесс, который включает все заинтересованные стороны. Кроме того, кодексы не должны налагать уголовной или гражданской ответственности.
- В качестве альтернативы, закон должен предусматривать прозрачный, открытый и участвующий процессе подготовки и создания системы саморегулирования.

²⁷ ARTICLE 19, Анализ Закона Таджикистана о СМИ, октябрь 2014 года.

²⁸ Миклош Харашти: «Достоинства Саморегулирование СМИ: Балансировка прав и обязанностей», в Справочнике Саморегулирование СМИ: Все вопросы и ответы, ОБСЕ, 2008, стр. 15.

Выборы и избирательные кампании

Статья 22 Закона дает Центральной комиссии по выборам полномочия устанавливать порядок использования радио и телевидения в период избирательных кампаний.

ARTICLE 19 отмечает, что роль средств массовой информации, особенно, радио и телевидения в ходе избирательных кампаний и выборов имеет решающее значение. Граждане должны быть информированы о кандидатах, партиях и их программах; Участники избирательного процесса должны иметь возможность обмениваться мнениями с общественностью. СМИ также выполняют важную функцию информировать людей о том, как зарегистрироваться и как голосовать. Как подробно изложено в «Доступе к эфиру», следующие принципы должны управлять регулированием вещательных СМИ во время выборов:

Государства обязаны обеспечить доступ общественности к получению адекватной информации во время выборов, в том числе путем вещания о том, как голосовать, платформы политических партий и кандидатов, вопросы избирательной кампании и по другим вопросам, имеющим отношение к выборам. Такая информация должна быть доступна через новостные и текущие событийные программы, специальные избирательные программы, прямого доступа политических передач и, где разрешено, коммерческие политические рекламы²⁹.

ARTICLE 19 повторяет, что задачей независимого регулирующего органа должно быть установление правила для вещательных средств массовой информации. Кроме того, соответствующие общие принципы (такие, как справедливого и равноправного охвата, правил, относящихся к прямому доступу к эфирному времени для кандидатов и политических партий, или существования быстрой процедуры корректирования (возмещения) должны быть закреплены в Законе.

Рекомендации

- Закон должен перечислить общие принципы, применимые к вещательным СМИ во время выборов, оставив подробные правила, которые будут приняты независимым регулирующим органом.

²⁹ ARTICLE 19, Доступ к эфиру, цитируемое произведение

Незаконное содержание (Противозаконный контент)

Статья 28 Закона гласит, что вещательным СМИ запрещается разглашать государственную тайну; от распространения материалов, которые призывают к насильственному свержению или изменению конституционного строя, либо пропаганды войны, жестокости, терроризма, расовой или национальной ненависти, нетерпимости, религиозной исключительности, или иным образом подстрекает к совершению уголовных преступлений; от дискредитации чести и достоинства государства, Президента, или граждан; и от вещания порнографии.

ARTICLE 19 напоминает, что даже там, где ограничение свободы выражения преследует законную цель (как перечислены в статье 19 (3) МПГПП), все равно должно быть продемонстрировано, что ограничение предусмотрено законом, и что это необходимо. Стоит также напомнить, что в соответствии с международными стандартами, свобода выражения мнений «применима не только к «информации» или «идеям», которые благосклонно принимаются или расцениваются как безобидные (безвредные) или безразличные, но и тех, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть (какой-либо сектор) населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и широты взглядов, без которых нет «демократического общества».³⁰

ARTICLE 19 отмечает, что могут возникнуть обстоятельства, когда право на обмен и получение информации по теме законного общественного интереса преобладает над юридической обязанностью сохранять служебную тайну (конфиденциальность), в частности, в случае журналистов, их источников и потенциальных информаторов.

Для получения более подробной информации, ARTICLE 19 ссылается на стандарты, применимые к защите национальной безопасности (борьба с терроризмом), которые были подробно описаны в Йоханнесбургских принципах национальной безопасности, свободы выражения мнений и доступа к информации.³¹ Международные стандарты в области подстрекательства были изложены в нашей аналитической записке «Запрещение (предотвращение) подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию».³²

Заметим, что некоторые основания для запрета не являются юридически точными (определенными) или доступными. Такие термины, как «государственная тайна», «подстрекательство к ненависти», «терроризм» и «порнография» туманны, неясны, и восприимчивы к произвольной интерпретации правоохранительными органами и судами. К сожалению, закон не содержит перекрестных ссылок на другое законодательство в целях уточнения этих терминов.

Кроме того, закон позволяет, чтобы право на свободу выражения могло быть ограничено по основаниям, которые незаконны в соответствии с международным

³⁰ Там же.

³¹ ARTICLE 19, Йоханнесбургские принципы национальной безопасности, свободы слова и доступа к информации, 1996.

³² ARTICLE 19, Запрещение подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию, 2012.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

правом. В частности, запрет на вредное выражение «изменение конституционного строя» не является одним из законных целей, перечисленных в статье 19 (3) МПГПП. В демократическом обществе люди должны иметь возможность обсуждать территориальные вопросы и политическую и экономическую независимость правительства и государства.

Также, защита достоинства государства или Президента не совместимы с нормами международного права, так как могут помешать законному обсуждению политических вопросов.

Кроме того, напомним, что мы выразили аналогичные опасения в нашем анализе статьи 6 Закона Республики Таджикистан о СМИ.

Рекомендация

- Статья 28 Закона должны быть пересмотрены в соответствии с международными стандартами.

Трёхъярусный ландшафт средств массовой информации

Закон перечисляет «ключевые цели» для государственных медиа-компаний, в том числе информирование телезрителей и радиослушателей, а также освещение «национальных символов Республики Таджикистан» и «развитие и укрепление международных связей Республики Таджикистан» (Статья 9).

ARTICLE 19 отмечает, что в соответствии с международными стандартами, государственные средства массовой информации не могут быть приравнены к голосу правительства или страны. Общественные медиа-компании должны быть независимыми, финансируемые государством СМИ, которые преследуют ряд целей, которые не могут быть в полной мере выполнены частными СМИ. Их независимость должна быть строго установлена, в частности, через точное определение их финансирования.

В соответствии со статьей 7 Закона, медийный ландшафт в Таджикистане состоит из государственных и частных медиа-компаний. Статья 8 предусматривает, что государственные средства массовой информации должны иметь приоритетное право на использование национальных сетей.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

ARTICLE 19 отмечает, что местные и общественные средства массовой информации также играют важную роль в демократическом обществе, и должны быть включены в планирование и распределение частот. Плюрализм и разнообразие следует поощрять через трехуровневый медиа-ландшафт, состоящий из государственных средств массовой информации, коммерческих СМИ и местных и общественных СМИ.

Напомним также, что наш анализ Закона о СМИ³³ в 2014 году подчеркнул, что не должно быть регистрации медиа-центров (статья 10).

Кроме того, Статьи 14 - 18 Закона обеспечивают (предусматривают) права вещательных медиа-компаний использовать различные коммуникационные сети (наземное вещание, кабель, спутник). ARTICLE 19 предлагает, что закон должен обеспечить более точную и подробную процедуру для тех прав, и, при необходимости обеспечить уникальный процесс лицензирования.

Рекомендации

- Закон должен предусматривать полное преобразование государственных средств массовой информации в независимые общественные СМИ, и обеспечить четкое определение их компетенции и финансирования;
- Закон должен устанавливать, что частоты планирования и распределения должны обеспечивать сбалансированный трехуровневый медиа-ландшафт, состоящей из государственных средств массовой информации, коммерческих СМИ и местных и общественных СМИ;
- Статья 10 должна быть удалена из Закона в полном объеме;
- Закон должен обеспечить более точную и подробную процедуру прав медиа-центров (медиа-организаций) для использования различных типов коммуникационных сетей, и, при необходимости обеспечить уникальный процесс лицензирования.

Иностранные СМИ

Статья 34 предусматривает аккредитацию иностранных корреспондентов.

ARTICLE 19 отмечает, что требования аккредитации может означать предоставления журналистам разрешения заниматься своей профессией, и поэтому препятствует праву на свободу выражения мнений. КПЧ заявил, что «необходимость тестирования» (см. выше в разделе о международных стандартах), требует, чтобы процедура аккредитации не должна допускать политического вмешательства и должна уменьшать как можно меньше право собирать новости. Кроме того, количество аккредитованных

³³ Анализ Закона Таджикистана о СМИ ARTICLE19.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

журналистов, кому разрешили присутствовать на мероприятии, может быть ограничено только при наличии очевидных проблем с размещением всех, кто заинтересован. В частности, Комитет по правам человека заявил:

Эти действия и заявления должны представляться как необходимые и соразмерные цели в вопросе и не произвольными... Соответствующие критерии для схемы аккредитации должны быть конкретными, (четкими) справедливыми и разумными, а их применение должно быть прозрачным³⁴.

Аналогичные рекомендации были подняты международными мандатами на свободу выражения мнений:

Схемы аккредитации для журналистов подходят только там, где необходимо обеспечить им привилегированный доступ к определенным местам и / или мероприятиям; такие схемы должны быть под контролем независимого органа по аккредитации и решения должны быть приняты в соответствии с честным и прозрачным процессом, основанного на четких и недискриминационных критериях, опубликованных заранее. Аккредитация никогда не должна быть объектом ее отмены, основанной только на основании содержания работы отдельного журналиста.³⁵

Положения статьи 34 должны быть пересмотрены, чтобы соответствовать этим рекомендациям.

Рекомендация

- В Статью 34 Закона должны быть внесены изменения. Аккредитация должна требоваться только при ограниченном пространстве, где все заинтересованные журналисты не могут присутствовать на заседании или следить за деятельностью конкретного органа. Законодательство должно обеспечивать гарантии против произвольных отказов в аккредитации, таких как четких правил аккредитации. Аккредитация должна быть под контролем независимого органа, такого как Союз журналистов, и журналистам должно быть предоставлено право на обжалование в суде отказа в аккредитации.

³⁴ КПЧ, Gauthier v. Canada, комм. № 633/1995, 7 апреля 1999 года, пункт. 13.6.

³⁵ Совместная декларация специальных мандатов 2003 года. Также, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации отметил, что "общее заблуждение о системе аккредитации является представление, что он имеет" разрешительную "функцию - разрешительную в том смысле, что правительство или другие регулирующие органы имеют право предоставлять, отказывать или отменить аккредитацию журналиста. Применяя те же правила к аккредитации, как получить разрешение на работу, правительство осуществляет чрезмерный контроль над журналистами; "Специальный доклад: аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ, замечания и рекомендации, 25 октября 2006.

Цифровое вещание

Переход на цифровые технологии вещания должен обеспечить медиа-компании с возможностью давать более подробную информацию для общественности и позволить людям запрашивать и получать более подробную информацию и идеи. Тем не менее, для такого перехода, чтобы соответствовать требованиям международных стандартов в области свободы выражения мнений, процесс должен регулироваться законодательством, содержащим гарантии, необходимые для общественного интереса, в том числе свободы слова и доступа к информации. Пока не будут приняты определенные правила, есть риск, что рынок цифрового телевидения будет монополизирован или станет враждебным свободному обращению информации, плюрализму средств массовой информации, культурного разнообразия и защиты прав потребителей.

Хотя регулирование перехода от аналогового к цифровому вещанию является полномочием государства, правительства обязаны действовать в соответствии с международным правом для содействия, уважения и защиты свободы выражения мнений. В вещательном секторе, это требует наличия правовых гарантий для редакционной независимости, продвижение разнообразия, всеобщего доступа и недорогой доступ к средствам коммуникации и получения (приема) вещательных услуг, справедливых и прозрачных лицензионных процессов, контролируемых независимым регулирующим органом, и эффективных общественных вещателей с всесторонним общественным кругом обязанностей.

ARTICLE 19 ранее разработал перечень принципов, которые представляют государствам полезное руководство по реализации этого важного технологического перехода;³⁶ в частности:

- Обязательство по регулированию цифрового вещания, которое включает в себя создание независимого регулирующего органа;
- Обязательство по иницированию и стимулированию участия общественности в управлении радиочастотного спектра, который означает, что открытые, прозрачные процессы консультаций должны распространяться на акторов СМИ и организаций гражданского общества;
- Обязательство, гарантирующее, что управление радиоспектром основано на объективных, прозрачных, недискриминационных и соразмерных критериях;
- Обязательство обеспечить всеобщий доступ к аудиовизуальным услугам, что означает гарантировать, что все физические и социальные группы, в том числе представители меньшинств и малоимущих групп в обществе, имеют доступ к средствам массовой информации;
- обязательство управлять цифровым дивидендом в интересах общества;
- Обязательство, чтобы обеспечить совместимость;

³⁶ ARTICLE 19, Румыния: Цифровой Переключение, декабрь 2008.

Таджикистан: Закон о телевидении и радиовещании

- Обязательство гарантировать плюрализм и предотвратить концентрацию средств массовой информации;
- Обязательство способствовать переходу на цифровое вещание, в том числе предоставление подробной и четкой информации для всех секторов общественности;
- Обязательство сохранять социальную компетенцию государственных СМИ.

Мы считаем, что эти принципы должны соблюдаться правительством Таджикистана и включены непосредственно в Закон или другое законодательство.

Рекомендация

- Таджикистан должен использовать цифровое вещание, как возможность создать независимый регулирующий орган и начать открытые, прозрачные и участвующие консультативные процессы по всем аспектам перехода на цифровое вещание, включая управление радиоспектром, распределение (выделение) лицензий, всеобщего доступа, цифрового дивиденда, плюрализма и концентрации средств массовой информации, а также упразднения государственных СМИ.

ОБ АРТИКЛЬ 19

АРТИКЛЬ 19 выступает за развитие прогрессивных стандартов свободы выражения мнений и свободы информации на международном и региональном уровнях, а также их внедрение в национальные правовые системы. Правовая Программа подготовила ряд публикаций по нормотворчеству, в которых содержится краткая информация о международном и сравнительном праве, а также примеры передовой практики в таких областях, как закон о диффамации, о доступе к информации и регулировании вещания.

На основе этих публикаций и общей правовой экспертизы АРТИКЛЬ 19 каждый год публикует ряд правовых анализов, Меморандумы о законодательных предложениях, а также существующих законов, влияющих на право на свободу выражения мнения. Эта аналитическая работа ведется с 1998 года для поддержки позитивных усилий по реформированию законодательства во всем мире, которые часто приводят к значительному улучшению предлагаемого или существующего внутреннего законодательства. Все наши анализы доступны на <http://www.article19.org/resources.php/legal>.

Если вы заинтересованы обсудить этот анализ дальше, или если у вас есть вопрос, к которому вы хотели бы привлечь внимание Правовой программы АРТИКЛЬ 19, можете связаться с нами по электронной почте, адрес которой legal@article19.org. Для получения дополнительной информации о работе АРТИКЛЬ 19 в Таджикистане, пожалуйста, свяжитесь с Рината Алибекова, Координатором проекта по Центральной Азии, по адресу: rinata@article19.org.

Этот анализ был произведен в рамках проекта Содействие свободе выражения мнений в Центральной Азии, реализуемый АРТИКЛЬ 19 и партнерами и финансируется Министерством иностранных дел Норвегии. Норвежское министерство иностранных дел не обязательно разделяют мнения, которые выражены здесь. АРТИКЛЬ 19 несет полную ответственность за содержание анализа.