

Общественное объединение  
«Белорусская ассоциация журналистов»

# **СМИ в Беларуси 2010**

Минск 2011

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>1. НАРУШЕНИЯ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ В БЕЛАРУСИ В 2010 г.</b> .....	3
1.1. Развитие ситуации .....	3
1.2. Состояние СМИ в Беларуси .....	3
1.3. Нарушения прав журналистов и СМИ в период выборов .....	5
1.4. Выводы .....	6
<b>2. ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СМИ</b> .....	6
<b>3. ХРОНИКА НАРУШЕНИЙ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ В БЕЛАРУСИ В 2010 г.</b> ..	10
3.1. Основные нарушения прав журналистов и СМИ в первой половине 2010 г. ....	10
3.2. Основные нарушения прав журналистов и СМИ во второй половине 2010 г. ....	14
3.3. Основные нарушения прав журналистов и СМИ во время выборов 19 декабря 2010 г. и в поствыборный период .....	15
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ: ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ</b> .....	19

# 1. НАРУШЕНИЯ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ В БЕЛАРУСИ В 2010 г.

## 1.1. Развитие ситуации

2010 год для Беларуси был годом проведения выборов в местные Советы депутатов и – что куда более важно – выборов Президента Республики Беларусь (они должны были состояться в феврале 2011 г., однако были проведены двумя месяцами ранее).

В период подготовки и проведения значимых политических кампаний ситуация со свободой выражения, как и с другими гражданско-политическими правами и свободами, в стране обычно ухудшается. В 2010 г. ситуация развивалась по несколько иному сценарию.

В первой половине года давление на СМИ и журналистов усилилось. Под предлогом расследования уголовного дела в отношении генерала КГБ Коржа были проведены обыски у журналисток Светланы Калинкиной, Марины Коктыш, Натальи Радиной, Ирины Халип, из их квартир, редакции газеты «Народная воля» и офиса «Хартии-97» было изъято оборудование, которое в течение года возвращено не было (при этом журналистки проходят по делу в качестве свидетелей). В адрес ведущих негосударственных газет «Народная воля» и «Наша ніва», а также одной из самых тиражных газет «Комсомольская правда в Белоруссии» Министерство информации вынесло предупреждения. В течение 2010 г. «Наша Ніва» и «Народная воля» получили соответственно 3 и 4 предупреждения от Министерства информации (при том, что для закрытия в судебном порядке достаточно двух (а в ряде случаев – и одного!) предупреждений, вынесенных по любому, даже самому незначительному поводу, независимо от тяжести нарушения, допущенного СМИ.)

Летом трагически погиб журналист и активист Олег Бебенин. Журналисты, усомнившиеся в официальной версии самоубийства, получили от неустановленных лиц угрозы в свой адрес.

Давление на СМИ несколько снизилось во второй половине 2010 г. Очевидно, это было вызвано стремлением властей добиться положительной оценки проведения президентских выборов со стороны европейских структур.

Однако надежды на это были перечеркнуты непропорциональным применением силы со стороны силовых структур в день выборов 19 декабря 2010 г. и последовавшими репрессиями, которые затронули, в том числе, и журналистов.

## 1.2. Состояние СМИ в Беларуси

По данным Министерства информации Республики Беларусь (<http://mininform.gov.by/rus/smi/pechat/>) на 1 января 2011 г. в стране зарегистрировано 1344 печатных СМИ в Беларуси, из которых, как часто подчеркивают официальные лица, государственными являются только 397. Однако абсолютное большинство из негосударственных печатных СМИ являются сугубо развлекательными, рекламными

и т.п. Зарегистрированных негосударственных СМИ общественно-политической направленности по Белорусской ассоциации журналистов в стране около 30. Почти половина из них еще в 2005 г., накануне предыдущих президентских выборов, была выброшена из государственных сетей распространения газет по подписке и в розницу, и до сих пор в них не возвращена, абсолютно все испытывают трудности с получением рекламы и т.п. Вследствие экономической, политической и правовой дискриминации независимых СМИ их количество за последние 10 лет сократилось вдвое. В некоторых регионах страны (например, Гомельской области) не осталось ни одной зарегистрированной независимой газеты (а регистрировать новые Мининформ отказывается под надуманными предлогами).

В то же время государственные СМИ получают не только административную поддержку и различного рода преференции, но и бюджетное финансирование. В 2010 г. на эти цели только из республиканского бюджета было выделено 167 185 329,3 тыс. белорусских рублей (около 40 млн. евро). На 2011 г. дотируемым государством СМИ выделяется уже 214 728 238,9 бел. руб., или около 54 млн.

Из них более 43 млн. евро направляется на финансирование телерадиовещания.

Ситуация с телевизионными и радиовещательными СМИ в Беларуси еще менее соответствует демократическим стандартам. Из 237 зарегистрированных телерадиопрограмм подавляющее большинство (165) – государственные. Остальные 72 негосударственных электронных СМИ находятся под полным контролем властей, как местных, так и национальных, благодаря системе лицензирования вещания. В начале 2011 г. права осуществлять вещание была лишена популярная FM-радиостанция «Авторадио», которая во время президентских выборов 2010 г. поставила в эфир рекламные ролики оппозиционных кандидатов Андрея Санникова и Владимира Некляева (что белорусским законодательством разрешено).

Самой свободным сектором информационного пространства Беларуси остается Интернет. Сегодня в Беларуси около 4 миллионов Интернет-пользователей (количество регулярных пользователей Всемирной Сети гораздо меньше, однако оно тоже увеличивается с каждым годом). Белорусские власти отреагировали на усиление значимости Интернета попытками взять его под свой контроль. 1 июля вступил в силу президентский указ № 60 от 1.02.2010 г. «О мерах по усовершенствованию использования национального сегмента сети Интернет». В течение года в его исполнение различными государственными органами было принято еще 12 правовых актов.

В соответствии с ними

- все белорусские Интернет-ресурсы, которые оказывают услуги белорусским гражданам, должны перейти в доменную зону by и на белорусские сервера и пройти регистрацию,
- посещение интернет-кафе и других мест коллективного пользования интернетом возможно только по предъявлению документа, удостоверяющего личность,
- идентифицируются и модемы индивидуальных пользователей, через которые происходит подключение к Интернету,
- провайдеры (как и операторы мобильной связи) устанавливают системы СОРМ, доступные КГБ и МВД;

- составляются “черные списки” интернет-ресурсов, доступ к которым в обязательном порядке ограничивается для государственных организаций (в стране с преобладанием государственной формы собственности), учреждений образования и культуры (библиотек, школ, вузов и т.д.), а для граждан – по их заявлению.

В настоящее время подготовлен проект закона, устанавливающего административную и уголовную ответственность за нарушение этих требований.

В день президентских выборов, 19 декабря 2010 г., большинство независимых Интернет-ресурсов, освещавших их ход, были заблокированы. На территории Беларуси стали недоступными сайты charter97.org («Хартия-97»), belaruspartisan.org («Белорусский партизан»), gazetaby.com («Салідарнасць»), uspb.org (сайт сторонников Объединенной гражданской партии), udf.by, electroname.com, bchd.info (Белорусская Христианская Демократия), spring96.org (Правозащитный центр «Вясна»), www.euroradio.fm («Еўрапейскае радыё для Беларусі»), www.svaboda.org (Радыё «Свабода»), zapraudu.info (сайт кампании «Говори правду») и др. У пользователей возникли проблемы с доступом к Facebook и LiveJournal, Google. Доступ к сайтам через ряд известных анонимайзеров также был невозможен, поскольку и они блокировались.

### **1.3. Нарушения прав журналистов и СМИ в период выборов**

Президентские выборы сопровождались массовыми грубыми нарушениями прав журналистов и СМИ.

Еще до закрытия избирательных участков пострадали несколько журналистов белорусских и зарубежных СМИ. Это случилось во время нападения представителей силовых структур на кандидата в президенты Владимира Некляева и его сторонников с целью отнять у них звукоусилительную аппаратуру. Присутствовавшие при этом журналисты были избиты, у них повредили и отняли фото- и видеокамеры, не обращая внимания на журналистские удостоверения.

Задержания и избиения журналистов продолжились после акции протеста вечером 19 декабря. По информации ОО «БАЖ» в этот и последующие дни как минимум 27 журналистов были задержаны, 21 - избит сотрудниками милиции. 13 журналистов были осуждены к административному аресту на срок от 10 до 15 суток.

Шестеро журналистов и членов ОО «БАЖ» обвиняются в уголовном преступлении – организации массовых беспорядков и участии в них (ст.293 УК «Массовые беспорядки»). Это журналистка «Новой газеты» (Россия) Ирина Халип, редактор сайта «Хартия-97» Наталья Радина, а также сотрудничавшие со штабами кандидатов в президенты публицист Александр Федута, редактор газеты «Товарищ», член правления ОО «БАЖ» Сергей Возняк, член Рады ОО «БАЖ» Павел Северинец, Дмитрий Бондаренко Им грозит наказание до 15 лет лишения свободы. А.Федута, П.Северинец и Д.Бондаренко содержатся под стражей, И.Халип в конце января 2011 г. эта мера была изменена на домашний арест с очень жесткими условиями, Н.Радина и С.Возняк были отпущены под подписку о невыезде.

Волна репрессий против журналистов и СМИ продолжалась и после завершения

выборов. Журналистов (как и активистов гражданского общества и правозащитников) вызывают на допросы в КГБ, в офисах СМИ и квартирах журналистов проводятся обыски.

## 1.4. Выводы

Ситуация в сфере СМИ в Беларуси по-прежнему не соответствует демократическим стандартам. Более того, законодательное урегулирование в сфере свободы выражения мнений ужесточилось, равно как и практика применения законодательства о СМИ.

Наиболее значимыми событиями в медиа-сфере в 2010 г. в Беларуси были:

- принятие правовых актов, направленных на регулирование деятельности в национальном сегменте сети Интернет;
- и массовые грубые нарушения прав журналистов и СМИ в день выборов Президента Республики Беларусь и в последующие месяцы.

## 2. ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СМИ

**1 февраля 2010 г.** Президент Республики Беларусь подписал указ № 60 «**О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет**».

В соответствии с ним:

- все белорусские Интернет-ресурсы, которые оказывают услуги белорусским гражданам, должны перейти в доменную зону by и на белорусские сервера и пройти регистрацию,
- посещение интернет-кафе и других их мест коллективного пользования интернетом возможно только по предъявлению документа, удостоверяющего личность,
- идентифицируются и модемы индивидуальных пользователей, через которые происходит подключение к Интернету,
- провайдеры (как и операторы мобильной связи) устанавливают СОПМ (**Система технических средств для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий**), доступные КГБ и МВД;
- составляются списки интернет-ресурсов, доступ к которым в обязательном порядке ограничивается для государственных, учреждений образования и культуры (библиотек, школ, вузов и т.д.), а для граждан – по их заявлению.

В течение года в развитие указа № 60 различными государственными органами принято 12 нормативных актов.

**19 марта** Министерство связи и информатизации приняло постановление №4 «**О делегировании отдельных полномочий Министерства связи и информатизации Республики Беларусь**».

Минсвязи уполномочило республиканское унитарное предприятие по надзору за электросвязью «БелГИЭ» осуществлять, среди прочего, государственную

регистрацию информационных сетей, систем и ресурсов национального сегмента сети Интернет, размещенных на территории Республики Беларусь.

**29 апреля** Совет Министров принял постановление № 644 «**О некоторых вопросах совершенствования использования национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет**».

Постановлением утверждено Положение порядке государственной регистрации информационных сетей, систем и ресурсов национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет, размещенных на территории Республики Беларусь, и определен срок их регистрации - до 1 июля 2010 г.

**29 апреля** Совет Министров утвердил постановление № 645 «**О некоторых вопросах интернет-сайтов государственных органов и организаций и признании утратившим силу постановления Совета Министров Республики Беларусь от 11 февраля 2006 г. № 192**».

Постановлением утверждено Положение о порядке функционирования интернет-сайтов государственных органов и организаций и признано утратившим силу ранее действовавшее постановление «Об утверждении Положения о сопровождении интернет-сайтов республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь».

**29 апреля** постановлением № 646 Совет Министров внес **изменения в Правила оказания услуг электросвязи**.

Правила дополнены, в частности, положениями об идентификации абонентских устройств индивидуальных пользователей Интернета и фиксирования посещения ими Интернет-ресурсов, а также указанием, что в пунктах коллективного пользования Интернетом услуги оказываются после идентификации пользователя путем учета его персональных данных (имя, отчество, фамилия, вид и номер документа, позволяющего идентифицировать личность его владельца, наименование органа, его выдавшего).

**6 мая** Речицкий районный исполнительный комитет решением № 1245 утвердил **Положение о порядке аккредитации представителей средств массовой информации при Речицком районном исполнительном комитете**.

В соответствии с Положением право на аккредитацию при Речицком райисполкоме имеют журналисты средств массовой информации, зарегистрированных в установленном порядке в Министерстве информации Республики Беларусь.

Для аккредитации корреспондента редактор СМИ должен направить в исполком соответствующее обращение с приложением копии свидетельства о регистрации СМИ. Рассматривает обращения отдел идеологической работы исполкома.

Аккредитация выдается сроком на 1 календарный год. Среди оснований для отказа в аккредитации - предупреждение Министерства информации Республики Беларусь, полученное редакцией СМИ в течение 12 месяцев, предшествующих дате написания обращения об аккредитации.

В случае нарушения требований Положения Речицкий исполком оставляет за собой право объявить журналисту СМИ предупреждение, а при повторном – лишить аккредитации сроком на шесть месяцев всех аккредитованных журналистов этого СМИ. Такая же мера предусмотрена в случае распространения средством массовой информации или журналистом сведений, не соответствующих действительности, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию руководителей и (или) должностных лиц Речицкого районного исполнительного комитета.

**3 июня** постановлением № 855 Совет Министров утвердил **перечень печатных средств массовой информации, редакциям которых в 2010 году выделяются субсидии из республиканского бюджета**. В перечень СМИ, субсидируемых из бюджета на внеконкурсной основе, вошли 24 издания, среди которых и самая тиражная белорусская газета «Советская Белоруссия», учрежденная Администрацией Президента.

**29 июня** Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь (ОАЦ) и Министерство связи и информатизации совместным постановлением № 4/11 утвердили **Положение о порядке ограничения доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами**.

Положение установило порядок ограничения доступа пользователей интернет-услуг к информации, содержание которой направлено на:

- осуществление экстремистской деятельности;
- незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых, радиоактивных, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых, токсических веществ, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- содействие незаконной миграции и торговле людьми;
- распространение порнографических материалов;
- пропаганду насилия, жестокости и других деяний, запрещенных законодательством.

Доступ к такой информации государственным органам и организациям, а также организациям образования, культуры ограничивается в обязательном порядке, иным пользователям интернет-услуг – по их запросу. Не ограничивается доступ к информации, запрещенной к распространению, оперативно-розыскным органам, органам прокуратуры и предварительного расследования, Комитета государственного контроля, налоговым органам и судам, а также иным органам и организациям, определяемым ОАЦ.

Доступ к информации, запрещенной к распространению, ограничивается на основании списков Интернет-ресурсов ограниченного доступа, который формируется «БелГИЭ» на основании решений руководителей Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры, ОАЦ, республиканских органов государственного управления. Список ограниченного доступа, в который включены ресурсы национального сегмента сети Интернет, размещается на сайте «БелГИЭ». Список иных Интернет-ресурсов ограниченного доступа для пользователя закрыт, и их владельцы о включении Интернет-ресурса в данный список не уведомляются.

**29 июня** Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь приказом № 52 утвердил **Положение о порядке определения государственных органов и организаций, которым поставщики интернет-услуг не ограничивают доступ к информации, размещаемой и распространяемой в сети Интернет.**

Положение устанавливает порядок доступа государственных органов, организаций образования и культуры к информации, распространение которой в сети Интернет ограничивается президентским указом № 60 от 1 февраля 2010 г. «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет». Для получения доступа к такой информации государственный орган или организация направляет в ОАЦ письмо, подписанное руководителем, с указанием правовых оснований и причин, по которым необходим доступ к такой информации. ОАЦ принимает решение в 10-дневный срок. Решение может быть обжаловано в судебном порядке.

**19 июля** принята новая редакция закона «**О государственных секретах**». Как указано в преамбуле, закон «определяет правовые и организационные основы отнесения сведений к государственным секретам, защиты государственных секретов, осуществления иной деятельности в сфере государственных секретов в целях обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь». Новая редакция закона вступила в силу через 6 месяцев после его официального опубликования.

**2 августа** Министерство информации приняло постановление №8 «**О некоторых мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510**».

На основании президентского указа № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» министерство информации установило, что основным методом контроля в рамках компетенции министерства (в том числе контроля за соблюдением СМИ законодательства) является проведение проверок, и определило способы их проведения. Среди них:

- посещение и осмотр служебных, производственных и иных помещений (объектов) проверяемого субъекта;
- получение доступа в пределах своей компетенции к базам и банкам данных проверяемого субъекта с учетом требований законодательства об информации, информатизации и защите информации;
- вызов в министерство представителей проверяемого субъекта, истребование от него письменных и устных объяснений;
- получение от проверяемого субъекта необходимых для проверки документов (их копий), в том числе в электронном виде, иной информации, касающейся его деятельности и имущества, и др.

**9 августа** Совет Министров утвердил постановлением №1174 **Стратегию развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года и План первоочередных мер по реализации Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010 год.**

Ожидаемыми результатами от реализации Стратегии к 2015 году называются:

- увеличение количества абонентов и пользователей стационарного

- широкополосного доступа на 100 жителей до 38 (в настоящее время 18,3);
- увеличение количества абонентов и пользователей мобильного широкополосного доступа на 100 жителей до 53 (в настоящее время 30,5);
- доведение до 100 процентов число учебных заведений, имеющих доступ в Интернет, и т.д.

В плане первоочередных мер на 2010 г. значатся разработка концепций, государственной и региональных программ и создание межведомственного координационного совета.

**30 ноября** постановлением №13 Министерство информации утвердило **Инструкцию о порядке образования, деятельности квалификационной комиссии и проведения квалификационного экзамена для осуществления издательской деятельности и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов.**

Персональный состав квалификационной комиссии утверждается приказом Министра информации Республики Беларусь. Председателем квалификационной комиссии является его заместитель.

**30 декабря** Президент Республики Беларусь подписал указ №712 «**О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь**».

Указом утверждено Положение о деятельности по распространению (предоставлению) правовой информации в Республике. Взамен лицензирования деятельности по распространению правовой информации указ обязывает организации и индивидуальных предпринимателей заключать с Национальным центром правовой информации договор предоставления правовой информации для ее дальнейшего распространения (предоставления). Деятельность по распространению правовой информации, осуществляемая без заключения договора, объявляется незаконной. Под правовой информацией понимаются тексты и обязательные реквизиты правовых актов, составляющих законодательство Республики Беларусь, включая международные договоры.

### **3. ХРОНИКА НАРУШЕНИЙ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ В БЕЛАРУСИ В 2010 Г.**

#### **3.1. Основные нарушения прав журналистов и СМИ в январе-июне 2010 г.**

Ситуация в сфере СМИ в Беларуси в первой половине 2010 г. характеризовалась постепенным нарастанием напряжения. Самыми тревожными событиями этого периода были:

- обыски в квартирах журналистов и офисах редакций, а также активистов гражданской кампании «Говори правду»;
- принятие президентского указа о регулировании белорусского сегмента

- сети Интернет;
- усиление давления на журналистов, сотрудничающих с иностранными СМИ;
- оставление в силе предупреждения ОО «Белорусская ассоциация журналистов», направленного на ограничение возможностей заниматься журналисткой деятельностью в стране и уменьшение правовой защиты журналистов;
- вынесение предупреждений в адрес редакций влиятельных негосударственных газет.

В феврале-марте 2010 г. сотрудники милиции провели обыски на рабочих местах и в квартирах заместителей редактора газеты «Народная воля» Марины Коктыш и Светланы Калинкиной, в офисе сайта «Хартия-97» и квартире, где проживает редактор сайта Наталья Радина, а также в квартире журналистки Ирины Халип. Во всех случаях милиционеры изымали носители информации — компьютеры, диски, USB-накопители, карты памяти фотоаппаратов. Обыски проводили милиционеры в штатском, некоторые из них были в масках. Проникновение в офис сайта «Хартия-97» проходило с применением силы, редактора сайта Н. Радину один из милиционеров ударил в лицо. Уголовное дело по жалобе Н.Радиной прокуратура возбудить отказалась.

Обыски проводились в связи с расследованием уголовного дела о клевете в отношении бывшего начальника УКГБ по Гомельской области Ивана Коржа (ст. 188 УК). Журналисток М.Коктыш, И.Халип, С.Калинкину и Н.Радину неоднократно вызывали на допросы. Их компьютеры были направлены на экспертизу, которая не дала устраивающих следствие результатов. После этого профессиональное оборудование не было возвращено журналисткам, а направлено на повторную экспертизу. Впоследствии профессиональное оборудование, изъятое у журналисток во время обысков в редакциях и их квартирах, было приобщено к уголовному делу в качестве доказательств. Следователь дал поручение экспертам ознакомиться с личной перепиской журналисток однако те не смогли вскрыть их почтовые ящики.

Происходившее напомнило события марта 2008 г., когда обыски – и тоже под предлогом расследования уголовного дела о клевете и оскорблении, но уже Президента Республики Беларусь, — прошли в квартирах журналистов по всей Беларуси. 22 марта 2010 г. ОО «Белорусская ассоциация журналистов» заявило, что рассматривает обыски и допросы коллег как часть спецоперации против независимой журналистики в Беларуси и требует незамедлительного возвращения изъятой у журналистов собственности, необходимой для осуществления их профессиональной деятельности.

Однако ситуация продолжала ухудшаться. В конце марта известный белорусский журналист Павел Шерemet, работающий в России, был лишен белорусского гражданства. П.Шерemet освещал на сайте <http://belaruspartizan.org> противостояние сотрудников милиции и КГБ, послужившее причиной возбуждения уголовного дела по заявлению генерала И.Коржа и последующего преследования журналистов и СМИ, освещавших эту ситуацию. А 29 апреля стало известно, что в связи с публикациями на «Хартии-97» возбуждено еще одно уголовное дело. Поводом для этого стали комментарии, оставленные посетителями сайта под одной из публикаций.

Власти продолжали планомерно преследовать журналистов, сотрудничающих с зарубежными СМИ (в первую очередь – с телеканалом БЕЛСАТ). Помимо предупреждений журналистам со стороны прокуратуры и КГБ был опробован и силовой вариант давления. 3 февраля сотрудники милиции попытались вломиться в минскую квартиру, которую снимает представитель «Белсат» Михась Янчук. Журналисты, находившиеся в этой квартире, провели в милицейской осаде около полутора часа. Один из журналистов, Иван Шульга, был задержан при выходе из квартиры и впоследствии осужден к 10 суткам административного ареста по обычному в подобных случаях обвинению в мелком хулиганстве. И.Шульгу пытались обвинить и в сопротивлении сотрудникам милиции и нанесении им телесных повреждений, что повлекло бы возбуждение уголовного дела, однако громкий резонанс этого дела заставил власти ограничиться административным арестом журналиста. <http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-7982.html>

Одновременно белорусские власти подтвердили свое намерение взять под контроль Интернет-пространство. 1 февраля президент подписал указ № 60 «О мерах по усовершенствованию использования национального сегмента сети Интернет».

Среди положений указа:

- регистрация Интернет-ресурсов, оказывающих услуги в Беларуси;
- идентификация пользователей в Интернет-кафе, учет и хранение сведений о посещаемых ими ресурсах, а также идентификация абонентских приспособлений при оказании интернет-услуг;
- блокирование доступа к “запрещенной” информации в государственных органах, учреждениях образования и культуры, Интернет-кафе, и по запросу пользователей.

Указ создал широкие возможности для ограничения свободы выражения мнения в Интернете.

Об экспертизе указа о регулировании Интернета, проведенной Офисом представителя по свободе СМИ ОБСЕ см. <http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-8140.html>

13 января 2010 г. Министерство юстиции вынесло официальное предупреждение ОО «Белорусская ассоциация журналистов». 22 марта Верховный суд оставил его в силе. Он подтвердил запрет Минюста на использование членами ОО «БАЗ» удостоверений со словом «Пресса» (эти удостоверения были наиболее важны для журналистов, не состоящих в штате редакций СМИ) и признал незаконной деятельность Центра правовой защиты СМИ при ОО «БАЗ». Второе в течение года предупреждение может стать основанием для закрытия организации.

Еще до судебного рассмотрения этого дела Парламентская Ассамблея Совета Европы выразила обеспокоенность предупреждением Министерства юстиции. По мнению ПАСЕ, оно бросает вызов международно признанной деятельности ассоциации по защите интересов журналистов и свободе слова. Учитывая, что Беларусь является ассоциированным членом Венецианской комиссии, ПАСЕ обратилось в Венецианскую комиссию с просьбой дать заключение, является ли предупреждение Министерства юстиции нарушением общепризнанных стандартов в сфере прав человека.

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/eREC1897.htm>

Свое заключение Венецианская комиссия вынесла 17-18 декабря 2010 г. (см. Приложение)

18 мая по всей Беларуси в офисах и квартирах гражданских активистов кампании «Говори правду», а также связанных с кампанией журналистов, были проведены обыски, которые сопровождались изъятием оборудования, денег, документов. 3 человека, включая журналиста Сергея Возняка, были арестованы по надуманным основаниям. Им пришлось провести в следственном изоляторе 3 суток. В отношении их возбуждено уголовное дело, в котором они проходят в качестве подозреваемых.

Продолжалось преследование распространителей прессы, причем как незарегистрированной, так и зарегистрированной. В центре внимания оказался Витебск, где сотрудники милиции неоднократно задерживали, а суды привлекали к ответственности распространителей газеты «Витебский курьер», зарегистрированной в России. Издание было вынуждено зарегистрироваться в России после того как свидетельство о регистрации газеты «Витебский курьер М» в Беларуси было аннулировано. Возобновить регистрацию «Витебского курьера» или зарегистрировать новую газету «Наш дом» белорусские власти отказываются, причем «Наш дом» с отказами в регистрации столкнулся трижды и по самым различным поводам (регистрация даже печатных СМИ в Беларуси носит разрешительный характер). Также трижды сталкивались с отказами в регистрации учредители новополоцкой газеты «Химик» (тоже ранее прекратившей выход в печатном виде и существующей сейчас в интернет-варианте).

Белорусская милиция постоянно задерживала тиражи опубликованных в соседней стране изданий и штрафовала их распространителей. Так, 7 июня на 700 тысяч (около 230 долларов) был оштрафован Олег Борщевский, а 27 июня на ту же сумму - Кристина Шатикова. Судьи не взяли во внимание белорусско-российское соглашение о сотрудничестве в области печати, по которому власти обеих стран обязались не препятствовать распространению на своей территории печатных изданий, зарегистрированных в другой стране. Помимо задержаний журналистов и распространителей и штрафов в их адрес, власти вновь использовали в качестве инструмента давления налоговую инспекцию - начали внеплановую налоговую проверку в организациях, имеющих отношение к распространению газет «Витебский курьер» и «Наш дом».

В конце мая-начале июня Министерство информации вынесло сразу несколько предупреждений в адрес зарегистрированных независимых СМИ (два предупреждения по любому, даже самому незначительному поводу по белорусскому законодательству о СМИ являются поводом для обращения министерства в суд с требованием закрыть газету). Причем большинство из них было вынесено в течение 2 дней: 31 мая – 1 июня. Предупреждения получили «Народная воля» (это было уже третье их предупреждение в течение года), «Салідарность» (газетная версия которой выходит раз в полгода для сохранения свидетельства о регистрации СМИ), «Новы час». Эксперты связали вынесение предупреждений с приближающимися выборами Президента Республики Беларусь.

### **3.2. Основные нарушения прав журналистов и СМИ во второй половине 2010 г.**

В рассматриваемый период наиболее значимыми фактами давления на СМИ и журналистов были:

- вступление в силу президентского указа «О мерах по усовершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»;
- предупреждения Министерства информации независимым изданиям;
- вынужденное приостановление выхода газеты «Бобруйский курьер» (Могилевская обл.) вследствие экономической дискриминации;
- трагическая гибель журналиста и гражданского активиста Олега Бебенина и угрозы в адрес его коллег, высказывавших сомнения в официальной версии его смерти (самоубийство).

1 июля вступил в силу президентский указ № 60 от 1.02.2010 г. «О мерах по усовершенствованию использования национального сегмента сети интернет», во исполнение которого принято еще 12 правовых актов. В соответствии с указом и принятыми в его исполнение актами все Интернет-ресурсы, оказывающие услуги в Беларуси, должны быть переведены на белорусские серверы и зарегистрированы; вводится обязательная идентификация личности посетителей Интернет-кафе и других пунктов коллективного пользования Интернетом (это же касается и вай-фай), идентифицируются модемы индивидуальных интернет-пользователей, составляются «черные» списки сайтов, доступ к которым блокируется в обязательном порядке для государственных организаций, а также учреждений образования и культуры, а для прочих пользователей – по их заявлению. При этом перечень блокируемых ресурсов, находящихся за пределами Байнета, является закрытым для пользователя.

Худшие опасения в связи с попытками государства взять под контроль Интернет пока не подтвердились: «оппозиционные» сайты в «черных» списках не оказались. 19 декабря 2010 г., во время президентских выборов и массовых акций протеста доступ к ним ограничивался «традиционными» техническими средствами.

В июле-сентябре Министерство информации вынесло политически мотивированные письменные предупреждения в адрес ведущих демократических изданий «Наша Ніва», «Народная воля», «Новы час».

Предупреждению в адрес «Нашай Нівы» предшествовал выпуск номера газеты, посвященного критическому фильму российского канала НТВ «Крёстный батька» о А.Г.Лукашенко, крайне негативно воспринятому белорусскими властями. Номер газеты был напечатан, однако по информации редакции в большинство киосков «Союзпечати», распространяющих газеты в розницу, не попал. После того, как газета написала об этом, она получила письменное предупреждение Министерства информации от 22 июля за распространение недостоверной информации. Второе предупреждение, вынесенное 26 июля, также было вызвано освещением газетой ситуации в связи с выходом этого фильма. Таким образом, к началу президентских выборов «Наша Ніва» получила 3 предупреждения, в то время как по белорусскому закону «О средствах массовой информации» Мининформ может обращаться в суд с иском о закрытии газеты после двух, вынесенных по любому, даже самому незначительному, поводу. Одновременно в редакции газеты «Наша Ніва» началась

внеплановая налоговая проверка.

Попытки обжаловать предупреждения в Высший хозяйственный суд ни к чему не привели: тот оставил предупреждения в силе.

«Народная воля» получила четвертое на протяжении года предупреждение Министерства информации 13 сентября. Поводом для его вынесения стали публикации о задержаниях сотрудниками Комитета государственной безопасности сотрудников Комитета государственного контроля и связанным с ними новым коррупционным скандале. Очевидна попытка властей замолчать тему коррупции в стране и конфликтов между силовыми структурами (как в случае с «Нашай Нівай» - напряженность во взаимоотношениях с российским руководством).

В августе вынужден был приостановить выпуск «Бобруйский курьер». Этому предшествовали многочисленные факты давления со стороны местного горисполкома и налоговой инспекции.

Потрясение и шок в обществе вызвала трагическая смерть журналиста и гражданского активиста Олега Бебенина. Один из основателей сайта «Хартия-97», член команды претендента на пост президента Андрея Санникова был найден повешенным 3 сентября 2010 г. Белорусские власти спешно объявили его смерть самоубийством, хотя его коллеги и близкие обращали внимание на факты и обстоятельства, противоречащие официальной версии. После таких публикаций журналистки Светлана Калинкина («Народная воля»), Наталья Радина («Хартия-97»), журналист и драматург Николай Халезин стали получать угрозы жизни. Европейская федерация журналистов, которая среди многих других обратилась к белорусским властям с требованием провести объективное расследование, обратила внимание, что предыдущие громкие дела, которые касались гибели белорусских журналистов, не дали точных ответов о случившемся. Это касается дела Дмитрия Завадского, который был похищен 7 июля 2000 г., и Вероники Черкасовой, жестоко убитой в своей квартире 20 октября 2004 г.

### **3.3. Основные нарушения прав журналистов и СМИ во время выборов 19 декабря 2010 г. и в пост-выборный период.**

19 декабря 2010 г. в Беларуси состоялись президентские выборы. Они сопровождались массовыми нарушениями прав журналистов и СМИ. Преследования за свободное выражение мнения продолжают до сих пор.

К вечеру 19 декабря в стране были заблокированы интернет-ресурсы, которые освещали выборы: <http://charter97.org> («Хартыя-97»), <http://belaruspartisan.org> («Белорусский партизан»), <http://gazetaby.com> («Салідарнасць»), <http://ucpb.org> (сайт сторонников Объединенной гражданской партии), <http://udf.by>, <http://electroname.com>, <http://bchd.info> (Белорусская Христианская Демократия), <http://spring96.org> (Правозащитный центр «Вясна»), <http://euroradio.fm> («Еўрапейскае радыё для Беларусі»), <http://svaboda.org> (Радыё «Свабода»), <http://zapraudu.info> (сайт кампании «Говори правду») и др. Возникли проблемы с доступом к **Facebook** и **LiveJournal**, **Google**. Доступ к сайтам через ряд известных анонимайзеров также был невозможен, поскольку они тоже блокировались.

Еще до закрытия избирательных участков во время нападения представителей силовых структур на кандидата в президенты Владимира Некляева и его сторонников пострадали несколько журналистов белорусских и зарубежных СМИ. Правоохранители избили их, повредили и отняли профессиональную аппаратуру, не обращая внимания на журналистские удостоверения.

Задержания и избиения журналистов продолжились после акции протеста вечером 19 декабря. По информации ОО «БАЖ» в день выборов и в поствыборный период как минимум 27 журналистов были задержаны, более 20 избиты сотрудниками милиции. 13 журналистов были осуждены к административному аресту на срок от 10 до 15 суток.

Семеро журналистов и членов ОО «БАЖ» были задержаны и помещены под стражу по обвинению в уголовном преступлении – организации массовых беспорядков и участия в них (ст.293 УК «Массовые беспорядки»). Это Ирина Халип, журналистка «Новой газеты» (Россия) и жена экс-кандидата в президенты Андрея Санникова, пресс-секретарь А.Санникова журналист Александр Отрощенко, редактор сайта «Хартия-97» Наталья Радина, а также активисты штабов кандидатов в президенты публицист Александр Федута, редактор газеты «Товарищ», член правления ОО «БАЖ» Сергей Возняк, Дмитрий Бондаренко, член Рады ОО «БАЖ» Павел Северинец. Максимальная санкция статей, которая им вменяется в вину - 15 лет лишения свободы.

(Журналист и пресс-секретарь кандидата в президенты Андрея Санникова Александр Отрощенко осужден в начале марта 2011 г. к 4 годам лишения свободы в колонии усиленного режима. А.Федута, П.Северинец и Д.Бондаренко содержатся под стражей, И.Халип в конце января 2011 г. эта мера была изменена на домашний арест с очень жестким режимом, при котором в ее квартире постоянно находятся два сотрудника КГБ, доступ в квартиру запрещен всем, кроме родителей Ирины, ей запрещено пользоваться Интернетом и даже подходить к окну. Н.Радина и С.Возняк были выпущены под подписку о невыезде).

20 декабря ОО «БАЖ» высказало протест (<http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-9524.html>) шокирующему факту применения силы сотрудниками милиции в отношении журналистов и общественных активистов, а также форме освещения белорусскими государственными электронными СМИ мирной гражданской акции, которая прошла вечером 19 декабря в г. Минске: *«Белорусское общество было абсолютно дезинформировано насчет целей мероприятия, количества участников и их действий, а также жесткости, с которой действовали сотрудники милиции во время разгона мирной акции»*. На заявление ОО «Белорусская ассоциация журналистов» на следующий же день откликнулось Министерство юстиции Республики Беларусь, которое потребовало от организации объяснений, на каком основании ОО «БАЖ» заступает не только за журналистов, но и за общественных активистов.

Возмущение избиениями и арестами журналистов и солидарность с белорусскими коллегами высказали также Международная Федерация журналистов, Союз журналистов России, Союз журналистов Литвы, Сеть журналистов в изгнании (Exiled Journalists' Network), Международный институт прессы (IPI) и его дочерняя Медиаорганизация Юго-Восточной Европы (SEEMO), Репортеры без границ, представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дуня Миятович и др.

24 декабря ОО «БАЖ» обратилось к Генеральному прокурору Республики Беларусь, министру внутренних дел и министру юстиции с призывом обратить внимание на многочисленные нарушения закона, принять все необходимые меры для восстановления законности, найти виновных и привлечь их к ответственности. Однако прокуратура отказалась рассматривать обращение по существу, а Министерство юстиции вновь потребовало у ОО «БАЖ» объяснений в связи с его принятием.

Тем временем волна репрессий против журналистов и СМИ продолжалась. Журналистов вызывали на допросы в КГБ, в офисах СМИ и квартирах журналистов проводили обыски.

Так, 25 декабря прошел обыск в помещении «Европейского радио для Беларуси» в отсутствие сотрудников этой радиостанции. Из офиса были вынесены компьютеры, ноутбуки, сервер, диктофоны, фотоаппараты, портативные видеокамеры – всего 43 наименования. ЕРБ имеет в Беларуси корреспондентский пункт и аккредитованных корреспондентов.

В ночь с 25 на 26 декабря неизвестные разрезали специальной пилой двери минского офиса спутникового телеканала «Белсат», который вещает с территории Польши и не имеет в Беларуси официального статуса (белорусские власти неоднократно отказывали «Белсату» в открытии корпункта и аккредитации корреспондентов). На этот момент в помещении никого не было: журналисты вместе с техникой и оборудованием выехали из офиса за несколько дней до этого.

28 декабря обыск прошел в помещении Белорусского ПЭН-Центра, где размещается редакция газеты «Наша Нива». Сотрудники КГБ изъяли 12 компьютеров, флэш-карты и CD-диски. Одновременно был проведен обыск на квартире главного редактора «Нашай Нівы» Андрея Скурко. У него конфисковали домашний компьютер. Обыски проводились под предлогом расследования двух уголовных дел: о массовых мероприятиях и о надругательстве над государственными символами (ст. 370 УК).

30 декабря обыск прошел в квартире журналистки Екатерины Ткаченко. У нее забрали ноутбук.

31 декабря обыск прошел в квартире фотокорреспондента «Нашай Нівы» Юлии Дорошкевич, были конфискованы 2 ноутбука, переносные винчестеры, диктофон – всего 15 носителей информации. В тот же день прошел обыск в квартире видеооператора «Нашай Нівы» Татьяны Гаврильчик. 3 января 2011 г. Татьяну вызвали на беседу в КГБ. Татьяна отказалась от беседы после того, как на нее не был допущен ее адвокат. На следующий день неизвестный угрожал ей по телефону избиением.

Обыски проводились также в квартирах журналистов, обвиняемых в организации массовых беспорядков.

По сведениям ОО «БАЖ», обыски прошли в 3 офисах СМИ и в 12 квартирах журналистов. В результате, по сведениям на февраль 2011 г., спецслужбы изъяли 114 единиц профессиональной аппаратуры (без учета носителей информации).

Изъятие носителей информации и оборудования у журналистов свидетельствует о попытках властей ограничить распространение объективной информации о событиях

19 декабря 2010 г. и последующих дней. В этих же целях с программ российских телеканалов, которые транслируются на территории Беларуси, вырезались информационные сюжеты о событиях в Беларуси. Российские телепрограммы попадают в эфир через белорусские редакции „НТВ-Беларусь“, „РТР-Беларусь“ и „ОРТ-ОНТ“, что создает техническую возможность вмешиваться в содержание их передач.

В связи с массовым производством обысков в офисах и на квартирах журналистов международная организация «Репортеры без границ» приняла 30 декабря заявление (<http://en.rsf.org/belarus-crackdown-on-media-intensifies-kgb-30-12-2010,39195.html>), в котором отметила, что репрессии против белорусских СМИ, которые освещали послевыборные события 19 декабря, в последние дни еще более усилились.

Организация призвала правительства стран Европейского Союза и России, а также международные институты «дать решительный ответ, чтобы предотвратить еще более жестокие репрессии в отношении СМИ.

Прекратить атаки на независимую прессу в Беларуси и немедленно освободить задержанных журналисток Ирину Халип и Наталью Радину призвала представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дуня Миятович.

**Однако в 2011 г. нарушения прав журналистов и СМИ, связанные с президентскими выборами 2010 г., продолжались.**

## **ПРИЛОЖЕНИЕ: ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ**

(неофициальный перевод; на русском языке)

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

Страсбург, 12 января 2011

Мнение No. 573/2010

CDL-AD (2010) 053rev

Or.Eng.

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО демократии через право** (венецианская комиссия)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
ПО ПОВОДУ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ,  
ВЫНЕСЕННОГО БЕЛОРУССКОЙ АССОЦИАЦИИ ЖУРНАЛИСТОВ  
13 ЯНВАРЯ 2010 ГОДА  
МИНИСТЕРСТВОМ ЮСТИЦИИ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Принято Венецианской Комиссией  
на 85й Пленарной Сессии  
(Венеция, 17-18 декабря 2010 года)

на основе комментариев  
г-на Питера ван ДАЙКА (член Венецианской Комиссии, Нидерланды)  
Г-на Кристофа ГРАБЕНВАРТЕРА (член Венецианской Комиссии, Австрия)  
Г-н Питера ПАЧОЛАЙ (член Венецианской Комиссии, Венгрия)  
Г-жи Хердис ТОРГИРСДОТИР (член Венецианской Комиссии, Исландия)

## I. Введение

1. В своей Рекомендации 1897 (2010)<sup>1</sup>, Парламентская Ассамблея Совета Европы (здесь и далее – Парламентская Ассамблея) попросила Венецианскую Комиссию оценить совместимость с "универсальными стандартами по правам человека"<sup>2</sup> официального предупреждения, вынесенного Министерством юстиции Республики Беларусь Белорусской ассоциации журналистов (здесь и далее - БАЖ) 13 января 2010 года.

2. Венецианская Комиссия назначила г-жу Торгирсдотир, г-н ван Дайка, г-на Грабенвартера и г-на Пачолай в качестве докладчиков. Они работали на основе английского перевода предупреждения (CDL (2010) 055) и представили свои индивидуальные комментарии (CDL (2010) 053, CDL (2010) 055, CDL (2010) 054).

3. Для того, чтобы получить более глубокое понимание ситуации, г-н Пачолай и г-жа Мартин, представитель Секретариата, 14 мая 2010 года провели обмен мнениями с г-ном Симоновым, заместителем Министра юстиции, подписавшим предупреждение, а также с г-жой Жанной Литвиной и г-ном Андреем Александровым, соответственно председателем и заместителем председателя БАЖ.

4. Обмен мнениями обеспечил понимание национального контекста.

5. Делегация признательна Конституционному Суду Республики Беларусь за организацию совещания, а также г-ну Ференцу Контра, Чрезвычайному и Полномочному Послу Венгрии в Беларуси, за его помощь и предложение провести обмен мнениями с представителями БАЖ в помещениях Посольства Венгрии.

6. Настоящее заключение было составлено на основе комментариев докладчиков и информации, собранной в ходе обмена мнениями, и было принято на 85-ом пленарном заседании Комиссии (Венеция, 17-18 декабря 2010 года). В ходе сессии Комиссии было сообщено, что будет представлена дополнительная фактическая информация и разъяснения по ситуации в Беларуси. Комиссия поручила докладчикам внести необходимые изменения в текст заключения в свете дополнительной информации, которая была получена 20 декабря 2010 года. На этом основании некоторые незначительные изменения были впоследствии внесены в текст заключения.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 года (6-е заседание). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 года.

<sup>2</sup> Точная формулировка запроса Парламентской Ассамблеи следующая: "14. Ассамблея с озабоченностью отмечает официальное предупреждение Министерства юстиции Республики Беларусь от 13 января 2010 года, вынесенное Белорусской ассоциации журналистов, оспаривающее ее международно признанную деятельность в интересах журналистов, средств массовой информации и свободы СМИ. Ссылаясь на свою Резолюцию 1372 (2004) о преследовании прессы в Республике Беларусь, Ассамблея вновь подтверждает, что свобода СМИ является необходимым условием демократии и требованием для членства в Совете Европы. Ассамблея призывает власти Беларуси не злоупотреблять арбитражными административными регламентами для неправомерного ограничения права на свободу выражения мнений и свободы ассоциаций в соответствии со статьями 19 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека. Поскольку Беларусь является ассоциированным членом Венецианской комиссии, кроме того, Ассамблея просит Венецианскую Комиссию проанализировать соответствие данного предупреждения Министерства юстиции Республики Беларусь универсальным стандартам прав человека".

## **Предварительные замечания**

7. Следующее заключение подготовлено с целью оценки соответствия официального предупреждения, вынесенного Министерством юстиции БАЖ "универсальным стандартам прав человека".

8. Оценка данного предупреждения, подготовленная по запросу Парламентской Ассамблеи, может быть важной не только для БАЖ и ее членов, но и в целом для свободы выражения мнения и свободы СМИ в стране. По этой причине настоящее заключение в некоторых аспектах дает более общую оценку соответствующего национального законодательства и его соответствия международным стандартам. Однако оно не является анализом свободы прессы или объединения в стране в целом, так как это выходит за рамки запроса Парламентской Ассамблеи.

## **II. Справочная информация и факты**

### **A. Официальное предупреждение**

9. 13 января 2010 года Министерство юстиции вынесло официальное предупреждение (далее "Предупреждение"), Белорусской ассоциации журналистов.<sup>3</sup> Данным официальным предупреждением было объявлено, что руководство БАЖ обязано обеспечить, чтобы все членские документы, ранее выданные членам БАЖ, были изъяты, и проследить за тем, чтобы они не могли быть использованы в будущем. Министерство юстиции утверждало, что пресс-карты, выданные БАЖ, были незаконными, поскольку они "привели к неоправданному присвоению членами БАЖ полномочий, предоставленных журналистам средств массовой информации", которые имеет право в соответствии со Статьей 34 пунктом 2 Закона о СМИ осуществлять свои профессиональные обязанности.

10. Министерство юстиции утверждает в предупреждении, что официальные пресс-карты БАЖ незаконно содержат слова "Пресса" и "Пресса Республики Беларусь", так как ассоциация журналистов не является платформой СМИ и не может выдавать "официальных документов" данного типа своим членам, так как это является нарушением требований пункта 7 Статьи 1 и пункта 4.9 Статьи 34 Закона о средствах массовой информации Республики Беларусь, № 427-Z от 17 июля 2008 года.<sup>4</sup>

11. Кроме того, Министерство юстиции заявило, что Центр правовой защиты СМИ при БАЖ "не предусмотрен уставом БАЖ и действует не в рамках устава организации". Говорилось о том, что бесплатные юридические услуги в поддержку независимых журналистов не соответствуют мандату БАЖ.

12. Кроме того, министерство также заявило о том, что информация о целях БАЖ на веб-сайте Ассоциации ([www.baj.by](http://www.baj.by)) не соответствовала уставу.

13. БАЖ было поручено принять меры для предотвращения любых будущих нарушений требований закона и устава организации, как оговорено в предупреждении, и представить в Министерство юстиции доказательства того, что по всем требованиям, перечисленным в предупреждении<sup>5</sup>, были приняты соответствующие меры. БАЖ был обязан изменить формулировку своих целей на веб-сайте и вывести из обращения все пресс-карты в течение месяца после вынесения предупреждения.

---

<sup>3</sup> За подписью заместителя министра юстиции, г-на Симонова.

<sup>4</sup> Правовые акты о СМИ, Закон Республики Беларусь № 427-З от 17 июля 2009г.

<sup>5</sup> Текст предупреждения можно найти на веб-сайте БАЖ: <http://baj.by/m-media-browse-aid-52-mid-4664.html>; Английский перевод предупреждения (CDL (2010) 055,

14. Предупреждение было вынесено вскоре после того, как члену БАЖ, который снимал документальный фильм о стекольном заводе, запретил снимать сотрудник милиции; несмотря на предварительное согласование с высшим руководством завода и несмотря на то, что он представился как журналист и предъявил свой членский билет БАЖ, содержащий слово "Пресса".

15. Министерство юстиции регистрирует ассоциации и контролирует, что их деятельность осуществляется в соответствии с их статусом и с законодательством. Предупреждение является низшей из санкций, из трех видов санкций, которые могут быть применены по отношению к ассоциациям. Дальнейшими санкциями могут быть: приостановление деятельности ассоциации на период от одного до шести месяцев, и в конечном итоге, во исполнение решения суда, прекращение деятельности объединения, если последнее не выполнило требования предыдущего предупреждения. Все три санкции могут быть обжалованы непосредственно в Верховном суде.

16. Предупреждение, вынесенное Министерством юстиции 13 января 2010 года, действительно до марта 2011 года. Президентские выборы в Беларуси должны состояться 19 декабря 2010г<sup>6</sup>.

## **В. Белорусская Ассоциация Журналистов**

17. БАЖ – это неправительственное, непартийное и некоммерческое профессиональное объединение работников СМИ. Она является филиалом Международной федерации журналистов, неправительственной организации, которая осуществляет кампании в интересах журналистов в рамках системы ООН и поддерживает официальные отношения с ЮНЕСКО.<sup>7</sup>

Согласно уставу, она была создана для защиты законных прав журналистов и борется за поддержку свободы слова в стране.<sup>8</sup> Основанная в 1995 году, БАЖ в настоящее время насчитывает около 1100 членов, представляющих широкий спектр средств массовой информации со всей Беларуси. Около 16 процентов его членов работают в государственных средствах массовой информации. Это означает, что БАЖ в основном объединяет независимых журналистов. Многие иностранные журналисты также являются членами БАЖ.

18. БАЖ выпускал свои пресс-карты в течение десяти лет<sup>9</sup>. Юридический центр БАЖ действует с 1999 года, и, по словам представителей БАЖ, был "утвержден Министерством юстиции"; веб-сайт БАЖ работает с 2003 года.

19. БАЖ – аффилированный член "Article 19", Всемирной кампании за свободу выражения, со штаб-квартирой в Лондоне<sup>10</sup>, член Международной федерации журналистов с 1997 года<sup>11</sup> и организации "Репортеры без границ" с 2003 года. В этом же году Всемирная ассоциация газет (WAN) наградила БАЖ призом «Золотое перо свободы».<sup>12</sup> В 2004 году Европарламент присудил БАЖ премию Сахарова за свободу мысли.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> По решению Палаты представителей РБ от 14 сентября 2010 года.

<sup>7</sup> Международная федерация журналистов (МФЖ) была создана в 1926г. и объединяет около 600,000 членов в более чем ста странах (см. <http://www.ifj.org/en/pages/about-ifj>)

<sup>8</sup> <http://www.belarus.non-gov.org/organizers.htm>, см. также [www.baj.by](http://www.baj.by)

<sup>9</sup> По словам Жанны Литвиной, председателя Белорусской ассоциации журналистов. <http://baj.by/m-viewpub-tid-1-pid-8189.html>

<sup>10</sup> <http://www.article19.org/work/regions/europe/partners.html>

<sup>11</sup> <http://www.ifj.org/en/articles/ifj-protests-against-legal-harassment-of-belarus-association-of-journalists>

<sup>12</sup> <http://www.wan-press.org/article10805.html>

<sup>13</sup> [http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/sakharov/prizewinners\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/sakharov/prizewinners_en.htm)

20. БАЖ имеет центральный офис в столице РБ Минске и имеет 24 региональных филиала во всех областных и крупных районных центрах по всей Беларуси. Только шесть из этих филиалов имеют официальный статус, в то время как остальные сталкиваются с серьезными проблемами с получением юридического адреса.

### **С. Последующие события**

21. Международная общественность решительно отреагировала на предупреждение Министерства юстиции и сделала несколько публичных заявлений.<sup>14</sup>  
151617

22. БАЖ оспаривал предупреждение в Верховном суде.

23. 22 марта 2010 года Верховный суд оставил в силе приказ Министерства юстиции, обязывающий БАЖ отозвать свои членские билеты и прекратить выдачу подобных карт и прекратить работу Центра правовой защиты СМИ при БАЖ, который оказывал юридическую помощь членам БАЖ<sup>18</sup>, постановив, что он был создан в нарушение конституционных норм. Верховный суд также подтвердил приказ о пересмотре текста на веб-сайте БАЖ.<sup>19</sup> Приговор вступил в силу с его объявлением. Обращение к Президенту Верховного суда или его заместителям было невозможным. БАЖ не обжаловал данное решение.

24. 14 мая 2010 года представители БАЖ сообщили делегации Венецианской Комиссии, что они уже выполнили требования предупреждения и решения Верховного суда с целью избежать закрытия и ликвидации.

25. С тех пор сайт БАЖ регулярно сообщал, что в отношении членов БАЖ предпринимались другие действия со стороны милиции или Министерства юстиции.

## **IV. Соответствующая правовая среда в Беларуси**

### **А. Соответствующие конституционные положения**

26. В соответствии со Статьями 2 и 3 Конституции Республики Беларусь, права и свободы человека являются высшей ценностью и целью общества и государства. Народ является единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь.

27. Статья 7 Конституции предусматривает, что государство и все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и национального законодательства

28. Статье 22 Конституции гласит, что все должны быть равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту своих прав и законных интересов.

---

<sup>14</sup> <http://www.ifj.org/en/articles/ifj-protests-against-legal-harassment-of-belarus-association-of-journalists> См. также: <http://www.exiledjournalists.net/page.php?id=595&category=news> (страница доступна по состоянию на 4 мая 2010 года).

<sup>15</sup> <http://baj.by/mp-viewpub-tid-1-pid-8189.html> (страница доступна по состоянию на 4 мая 2010 года).

<sup>16</sup> <http://charter97.org/en/news/2010/2/12/26313/> страница доступна по состоянию на 4 мая 2010 года.

<sup>17</sup> Принято советом БАЖ 22 марта 2010 года. <http://baj.by/mp-viewpub-tid-1-pid-8208.html> (страница доступна по состоянию на 4 Мая 2010 года). См. также: <http://charter97.org/en/news/2010/4/29/28556/> страница доступна по состоянию на 4 мая 2010 года.

[http://www.ifex.org/belarus/2010/03/25/baj\\_harassed/](http://www.ifex.org/belarus/2010/03/25/baj_harassed/)

<sup>18</sup> Статья 2.4.3, Устав Ассоциации общественной организации "Белорусская ассоциация журналистов" (БАЖ).

<sup>19</sup> [http://www.ifex.org/belarus/2010/03/25/baj\\_harassed/](http://www.ifex.org/belarus/2010/03/25/baj_harassed/)

29. Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, а также прав и свобод других лиц (статья 23).

30. Статья 33 Конституции гарантирует каждому свободу мысли и убеждений и свободу выражения. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Не допускаются монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура.

31. Статья 34 гарантирует гражданам Беларуси право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов и общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни и о состоянии окружающей среды. Государственные органы, общественные объединения и должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с информацией, которая затрагивает их права и законные интересы. Использование информации может быть ограничено законодательством с целью защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления их прав.

32. Статья 36 Конституции гласит, что "каждый человек имеет право на свободу ассоциаций".

33. В соответствии со Статьей 8 Конституции РБ, Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им своего законодательства.

34. Наконец, Статья 59 Конституции РБ предусматривает, что государство принимает все меры, имеющиеся в его распоряжении для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, которые указаны в Конституции.

## **В. Закон об общественных объединениях**

35. Закон об общественных объединениях No 3252-XII от 4 октября 1994 года (с поправками от 4 января 2010 года) определяет общественное объединение в Статье 1 как "добровольное объединение граждан, связанных в порядке, установленном законодательством, на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и других прав. Закон об общественных объединениях не распространяется на профсоюзы.

36. Согласно Статье 2 Закона об общественных объединениях, граждане Республики Беларусь имеют право создавать по своей собственной инициативе общественные объединения, присоединяться к ним и действовать в рамках общественных объединений. Согласно Статье 5 общественные объединения должны создаваться и действовать в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства и на основании их учредительных документов. В соответствии со Статьей 11, юридические лица не могут быть членами общественных объединений. Права общественных объединений перечислены в Главе 2 и Главе 4 Закона об общественных объединениях. В соответствии со Статьей 20, общественные объединения имеют право создавать свои собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в порядке, установленном законом. В соответствии со Статьей 30, общественные объединения могут вступать в международные общественные объединения.

## **С. Закон о СМИ**

37. Закон о СМИ No. 427-Z от 17 июля 2009 года определяет "журналиста" в Статье 1, пункте 7, как "физическое лицо, занимающееся сбором, редактированием, созданием (подготовкой) и хранением информационных сообщений и / или материалов для юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, связанное с юридическим лицом трудовыми или иными договорными отношениями. Понятие "Средство массовой информации", как определено в пункте 11 Статьи 1, применяется к печатным и электронным СМИ, а также к другим информационным сообщениям, и, в соответствии с пунктом 15, к также к информации в Интернете.

38. Согласно Статье 11 Закона о СМИ, средства массовой информации подлежат государственной регистрации. Основания для отказа в государственной регистрации изложены в Статье 15, а основания для признания недействительной такой регистрации изложены в статье 16.

39. Статус журналистов, их права и обязанности изложены в Статье 34, которая гласит, что журналист в своей деятельности руководствуется Конституцией, Законом о СМИ, другими законами и нормами журналистских объединений. Согласно этой статье журналист обязан показывать свое служебное удостоверение по запросу при осуществлении своей профессиональной деятельности.

40. Статус служебного удостоверения журналиста, в рамках редакции СМИ, зарегистрированной на территории Республики Беларусь, устанавливается компетентным административным органом в сфере массовой информации.

41. На практике, в соответствии с информацией, собранной делегацией Венецианской комиссии в ходе миссии по установлению фактов, это означает, что служебные удостоверения (пресс-карты) выдаются Министерством информации,

которое затем проверяет, связан ли журналист контрактными отношениями со СМИ, которое уже зарегистрировано в Министерстве информации.

## V. Вопросы, рассмотренные в предупреждении

42. Ограничения, налагаемые данным предупреждением на БАЖ, и последствия, вытекающие из него для объединения и для журналистов, которые являются его членами, обращают внимание на несколько аспектов основополагающих международных стандартов прав человека.

### A. Предупреждение БАЖ в свете права на свободу ассоциации

43. Свобода ассоциаций имеет важнейшее значение для эффективного функционирования демократии. Любые ограничения этого права должны быть строго обоснованы. Оно защищается в соответствии со Статьей 22 МПГПП<sup>20</sup> и Статьей 11 ЕКПЧ<sup>21</sup>

44. Статья 22 МПГПП гласит следующее:

*"1. Каждый имеет право на свободу объединения с другими, включая право создавать и вступать в профессиональные союзы для защиты своих интересов.*

*2. Никакие ограничения не могут налагаться на осуществление этого права, за исключением тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений для членов вооруженных сил и полиции в их осуществлении этого права.*

*3. Ничто в настоящей статье не дает право государствам-участникам Конвенции Международной организации труда 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям, предусмотренных в данной Конвенции".*

45. Защита, предоставляемая Статьей 22 МПГПП, участником которой является Беларусь, распространяется на всю организационную и ежедневную деятельность ассоциации. По мнению Комитета по правам человека, для того, чтобы вмешательство в свободу объединений было оправдано, любое ограничение этого права должно в совокупности отвечать следующим условиям: (а) оно должно быть предусмотрено законом; (б) оно может быть применено только для одной из целей, указанных в пункте 2; и (с) оно должно быть "необходимым в демократическом обществе" для достижения одной из этих целей. Ссылка на понятие "демократического общества" указывает, по мнению Комитета по правам человека, существование и деятельность объединений, в том числе тех, которые мирно пропагандируют идеи, не обязательно находящие

<sup>20</sup> Cf., ССРР коммуникация No. 1296/2004, Александр Беляцкий и др.. против Беларуси, мнения от 24 июля 2007 года.

<sup>21</sup> Хотя Беларусь еще не является участником ЕКПЧ, ее стандарты имеют отношение для оценки возможности вступления, так как Беларусь хочет стать членом Совета Европы и, в случае вступления, должна будет ратифицировать ЕКПЧ.

положительный отклик со стороны правительства и большинства населения, является краеугольным камнем демократического общества.

46. Статья 11 ЕКПЧ гласит следующее:

*"1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать и вступать в профессиональные союзы для защиты своих интересов.*

*2. Не должны вводиться никакие ограничения на осуществление этих прав, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства."*

47. В соответствии со статьей 11 ЕКПЧ и прецедентного права Европейского суда по правам человека (далее ЕСПЧ), право на свободу ассоциации не только гарантирует право создавать и регистрировать объединения, но и включает в себя эти права и свободы, которые имеют жизненно важное значение для эффективного функционирования ассоциации для реализации своих целей и защиты прав и интересов своих членов; свобода ассоциации предполагает определенную автономию.<sup>22</sup>

48. Одним из основных принципов свободы ассоциации является то, что объединение может выпускать документы, которые показывают, что конкретные лица являются его членами. Ограничения на выдачу "официальных" документов могут преследовать законную цель, то есть интересы обеспечения общественного порядка, а точнее, цель недопущения того, чтобы существовали различные "квази-официальные" документы, а власти были не в состоянии отличить "официальные документы" от других. Однако, для того, чтобы такие ограничения были оправданы в соответствии со Статьей 11, пунктом 2, они должны иметь правовую основу и отвечать строгим критериям необходимости и соразмерности.

49. Предупреждение ссылалось на то, что выдача и использование членских документов является нарушением Статей 1 и 34 Закона о СМИ. Вопрос о том, соответствуют ли эти статьи Закона о СМИ международным обязательствам Беларуси, не должен оцениваться здесь. Предупреждение не показывает никакой причины, почему такой запрет является "необходимым в демократическом обществе", и белорусские власти в дальнейшем также не предоставили каких-либо аргументов, почему было необходимо ограничивать права Белорусской ассоциации журналистов (БАЖ) выдавать членские билеты для своих членов.<sup>23</sup>

50. Опасность, стоящая перед журналистами в Европе, принимает различные формы.<sup>24</sup> Запрет БАЖ на предоставление своим членам правовой защиты не кажется пропорциональным ни одной из целей, оправдывающих ограничение в соответствии со Статьей 22, пунктом 2 МПГПП и Статьей 11, пунктом 2 ЕКПЧ. Запрещение такой правовой защиты членов БАЖ оказывает негативное воздействие на журналистику, так

---

<sup>22</sup> См., например, по отношению к профсоюзам, ЕСПЧ, Национальный союз бельгийской полиции против Бельгии, No. 4464/70, решение от 27 октября 1975 года, § 39.

<sup>23</sup> Ср., Коммуникация МПГПП № 1039/2001, Борис Звозсков и др. против Беларуси, соображения от 17 октября 2006 года.

<sup>24</sup> CDL (2008) 039; Доклад о саморегулировании в СМИ в рассмотрении жалоб. Herdís Thorgeirsdóttir. (Исследование No. 415/2008, 7 апреля 2008 года)

как члены ассоциации ощущают страх за свою деятельность. Оно приводит к появлению самоцензуры, и, следовательно, препятствует серьезной и ответственной журналистике и наносит ущерб другим правам и свободам, лежащим в основе демократии.<sup>25</sup>

51. Принимая во внимание серьезные последствия приказа вывести из обращения все членские билеты, ранее выданные БАЖ ее членам, и проследить за тем, чтобы они не могли быть использованы в будущем, а также запрета БАЖ на предоставление своим членам правовой защиты, данные меры являются непропорциональным и не отвечают требованиям допустимых ограничений, в свете Статьи 22 МПГПП<sup>26</sup> и Статьи 11 ЕКПЧ.

52. Венецианская комиссия считает, что предупреждение не отвечает строгим критериям обоснования в соответствии с международными и европейскими стандартам.

## **В. Предупреждение БАЖ в свете свободы выражения и свободы получать и распространять информацию**

53. Свобода выражения мнений является краеугольным камнем демократических прав и свобод. Свобода выражения мнений имеет очень важное значение для функционирования демократии и общественного участия в процессе принятия решений.

54. Статья 19 МПГПП гласит следующее:

*"(1) Каждый имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.*

*(2) Каждый имеет право на свободу выражения своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от государственных границ, устно или письменно или посредством печати или в художественных формах выражения, или с помощью других средств по своему выбору.*

*(3) Осуществление прав, предусмотренных в пункте 2 настоящей Статьи, налагает особые обязанности и особую ответственность. Поэтому оно может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, однако, данные ограничения должны быть предусмотрены законом и необходимы: (а) для обеспечения уважения прав и репутации других лиц; (б) для защиты национальной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения "*

55. Пункт 1 требует защищать "право беспрепятственно придерживаться своих мнений". Это право, для которого Пакт не допускает каких-либо исключений или ограничений.<sup>27</sup> Было принято, что право на мнение означает больше, чем просто право иметь мнение, что эквивалентно мысли, так как "невозможно помешать придерживаться мнения, если об этом никто не знал".<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Herdís Thorgeirsdóttir, Журналистика, достойная этого имени: Свобода в печати и позитивные стороны статьи 10 ЕКПЧ, Kluwer Law International (2005). Ср., МПГПП связи нет. 1296/2004,

<sup>26</sup> Ср., МПГПП No. 1296/2004, Александр Беляцкий и др. против Беларуси, мнения от 24 июля 2007 года.

<sup>27</sup> Замечание общего порядка № 10: Свобода выражения мнения (статья 19) 29/6/83.

<sup>28</sup> Цитата Председателя Комитета ООН по правам человека, ср. Herdís Thorgeirsdóttir, Журналистика, достойная этого имени: Свобода в печати и позитивные стороны Статьи 10 Европейской конвенции по правам человека (Martinus Nijhoff Publishers) 2005 (Глава 3 Мнение, журналистика и достоинство).

Защита мнения отдельно подчеркивает значение формирования мнения без какого-либо вмешательства, влекущее за собой вытекающие из этого обязанности для тех, кто традиционно ассоциируется с формированием мнения в обществе (напр. СМИ).<sup>29</sup> Государства-участники, как указано в преамбуле МПГПП, признают, что "политические свободы и свобода от страха и нужды, могут быть достигнуты только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими гражданскими и политическими правами".

56. Пункт 2 требует защищать право на свободу выражения мнений, которая включает в себя не только свободу "распространять информацию и идеи любого рода", но также и свободу "искать" и "получать" их "независимо от государственных границ" и в любой среде, "устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору".

57. Осуществление любых политических прав требует полного осуществления других гражданских и политических прав, закрепленных в МПГПП. Для того, чтобы журналисты были в состоянии осуществлять свои основные права, они должны быть в состоянии пользоваться защитой своего объединения.

58. Политические речи пользуются особой защитой в связи с их социальной значимостью.<sup>30</sup> Журналисты, которые проводят журналистские расследования и стремятся раскрыть правду о политических и других спорных вопросах нуждаются в защите своих объединений.<sup>31</sup> Журналистские ассоциации предоставляют парадигмы для саморегулирования журналистов и устанавливают рамки этических правил, которые журналисты должны соблюдать, когда они стремятся раскрыть истину.

59. Статья 10 ЕКПЧ гласит следующее:

*"1. Каждый человек имеет право на свободу выражения мнений. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.*

*2. 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 общественной безопасности, для 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 судебной системы."*

60. Как неоднократно подчеркивал Европейский суд по правам человека, свобода выражения мнений является одним из наиболее важных вопросов, и одним из ключевых элементов функционирования демократии.

---

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Herdís Thorgeirsdóttir, Журналистика, достойная этого имени: Свобода в печати и позитивные стороны Статьи 10 ЕКПЧ, Kluwer Law International 2005.

<sup>31</sup> Там же, Журналисты, например не пользуются защитой Статьи 10 Европейской конвенции, если они не придерживаются своих профессиональных этических кодексов. См. также: [http://www.cej.org/page.asp?p\\_id=176](http://www.cej.org/page.asp?p_id=176)

61. Хотя свобода прессы не упоминается напрямую в Статье 10 ЕКПЧ, она явно подпадает под ее действие. Роль прессы в демократическом обществе имеет жизненно важное значение. Европейский суд по правам человека несколько раз указал на роль прессы в качестве поставщика информации и сторожевого пса демократии.<sup>32</sup>

62. Сфера применения Статьи 10 ЕКПЧ включает в себя многочисленные действия, связанные с распространением информации посредством печатных СМИ. Не только публикация информации в печатных СМИ журналистами или издателями, но и отношения между журналистами и издателем, общие условия деятельности журналиста и сама деятельность журналиста находятся под защитой. В принципе, Статья 10 ЕКПЧ охватывает все сферы профессиональной деятельности журналиста, в частности, способ получения информации и то, как он представляет или изменяет информацию.

63. Прецедентное право по Статье 10 ЕКПЧ показывает четкое понимание роли свободной прессы в качестве основного условия для "прогресса и развития каждого человека". Как постановил Европейский суд по правам человека, "свобода выражения мнений может быть применена и к информации или идеям, которые оскорбляют, шокируют или внушают беспокойство государству или любой другой части населения. Таковы требования плюрализма, толерантности и широты взглядов, без которых нет демократического общества".<sup>33</sup> В своем эпохальном решении о свободе прессы в 1979 году Европейский суд по правам человека изложил следующий общий принцип: " не только средства массовой информации должны распространять [такую] информацию и идеи, но и общественность имеет право получать их."<sup>34</sup>

64. Согласно статье 2 Устава БАЖ, основная цель БАЖ – это обеспечение и содействие профессиональной деятельности своих членов, включая их право на беспрепятственный сбор, хранение и распространение информации. Согласно информации на веб-сайте БАЖ, ассоциация занимается сбором, систематизацией и распространением информации о нарушениях свободы слова и профессиональных прав журналистов в Беларуси. Ее деятельность направлена на защиту законных прав журналистов и проведение кампаний в поддержку свободы выражения в стране.

65. Можно определенно сказать, что цель БАЖ непосредственно связана с защитой свободы слова и информации. Следовательно, свобода получать и распространять информацию должна также быть рассмотрена.

66. Статья 34 Конституции Республики Беларусь предусматривает, в частности, что государственные органы, общественные объединения и должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с информацией, которая затрагивает их права и законные интересы, тем самым прямо признавая роль общественных объединений в распространении информации.

67. Статья 5, пункт 2 Конституции РБ предусматривает, что общественные объединения имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации. Однако подразумевается, что это не может быть истолковано так, что они не должны заниматься своей собственной деятельностью в сфере СМИ. Такого рода

---

<sup>32</sup> См., в частности, Бартольд против Германии, № 8734/79, постановление от 25 марта 1985 года; Лингенс против Австрии, № 9815/82, постановление от 8 июля 1986 года; Моннат против Швейцарии, №73604/01, постановление от 21 сентября 2006 года.

<sup>33</sup> Хандисайд против Соединенного Королевства, № 5493/72, постановление от 7 декабря 1976г. 36Sunday Таймс против Соединенного Королевства, № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 года, пункт. 65.- 12 - CDL-AD (2010) 053rev

<sup>34</sup> Sunday Times против Соединенного Королевства, № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 года, пункт 65.

монополия государства в области средств массовой информации противоречит Статье 10 ЕКПЧ в сочетании со Статьей 11. И действительно, Статья 33 Конституции РБ гласит, что не монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются. В этой связи стоит также отметить, что Статья 4 Конституции РБ гласит, что демократия в Республике Беларусь "осуществляется на основе многообразия [...] взглядов".

68. Европейский суд по правам человека позволяет государствам-участникам Конвенции "контролировать, каким образом организовано вещание", особенно в связи с "техническими аспектами", но в остальной мере по лицензированию должны соответствовать требованиям пункта 2 Статьи 10 ЕКПЧ.<sup>35</sup> Следовательно, даже в том случае, если вынесенное предупреждение и правила, на которых оно основано, касаются вещания, их обоснованность должна быть рассмотрена на основании второго абзаца Статьи 10.

69. Членство в БАЖ открыто для каждого человека, который является журналистом или имеет профессию, связанную с развитием журналистики в Республике Беларусь (Статья 3.1 Устава БАЖ). Хотя БАЖ не является юридическим лицом в области СМИ в соответствии с Законом о СМИ, но так как она состоит из журналистов, то она может играть существенную роль в общественной дискуссии.

70. Журналисты, как правило, не обязаны раскрывать свои журналистские источники, так как защита этих источников является одним из основных условий свободы прессы<sup>36</sup>. Таким образом, обладание пресс-картой имеет особое значение для того, чтобы иметь возможность получать информацию. Действительно, журналист может не получить такое же количество или качество информации от своих источников, если его личность как журналиста не может быть установлена.

71. Следовательно, ограничения в отношении права ассоциации журналистов на выпуск пресс-карт имеют очень серьезные последствия для журналистов и, следовательно, для прессы в целом в качестве сторожевого пса демократии. Можно ли это рассматривать как нарушение свободы выражения мнения и информации, и, следовательно, права общественности на получение информации, с тем, чтобы иметь возможность сформировать свое мнение по спорным политическим вопросам, должно оцениваться в свете Статьи 19 МПГПП, участником которой является Республика Беларусь, и Статьи 10 ЕКПЧ.

72. Право на свободу выражения мнения не является абсолютным правом, его осуществление может подлежать ограничениям. Как следствие, оскорбительное злоупотребление правом на свободу выражения предполагает ответственность.

73. В соответствии со Статьей 19, пунктом 3 МПГПП, допустимы ограничения, которые предусмотрены законом и необходимы (а) для уважения прав и репутации других лиц, или (б) для защиты национальной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Однако такие ограничения не должны ограничивать в полном объеме свободу слова или становиться прямым или косвенным методом предварительной цензуры. Как Комитет по правам человека недавно вновь отметил в деле в отношении Беларуси, право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе, и любые ограничения на его осуществление должны быть строго обоснованы.

74. Кроме того, ограничения свободы выражения мнений возможны в соответствии со Статьей 10, пунктом 2 ЕКПЧ, при наличии законных оснований для

<sup>35</sup> ЕСПЧ, *Groppera Radio AG против Италии*, решение от 28 марта 1990, § § 59-61.

<sup>36</sup> См. *Гудвин против Соединенного Королевства*, № 17488/90, постановление от 27 марта 1996 года.

таких ограничений и при условии, что ограничения являются *"необходимыми в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, 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 судебных органов"*.

75. При определении понятия "законные основания", ЕСПЧ ссылается на правовую систему государства, которая должна обеспечивать соответствующую основу для ограничительных мер, которые должны быть доступными и прозрачными.

76. Вмешательство в свободу выражения мнений будет считаться "необходимым" только если оно вызвано "острой социальной необходимостью"; вмешательства со стороны законодательных или исполнительных органов, которые являются лишь "разумными" или "желательными", не рассматриваются как "необходимое" вмешательство.

77. Правовые нормы, цитируемые в предупреждении (Статьи 5, 26 и 27 Закона об общественных объединениях, и Статьи 1, пункт 7 и 34 Закона о СМИ) и их применение не обеспечивают достаточных оснований, в соответствии с условиями, введенными в соответствии с пунктом 3 Статьи 19 МПГПП или пунктом 2 Статьи 10 ЕКПЧ.

78. Действительно, хотя свобода слова гарантируется в разделе II Конституции Республики Беларусь, его реализация в Законе о средствах массовой информации на практике не признает, что цель свободы слова состоит в том, чтобы журналисты, а также другие граждане обладали "свободой от страха и нужды, [которая] может быть достигнута только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими гражданскими и политическими правами", как указано в преамбуле к МПГПП, который Беларусь подписала и ратифицировала в 1973 году без каких-либо оговорок. Закон о СМИ в Беларуси, кажется, даже противоречит положению конституции, по которому достижение индивидуальных прав является высшей ценностью и целью общества, как указано в Статье 2 Конституции Республики Беларусь.

79. Применимое право налагает ограничения на свободу выражения мнений сверх того, что разрешено в международном праве.

80. Статья 4 МПГПП гласит, что во время чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации и существование которого официально объявляется, государства-участники договора могут принимать меры в отступление от своих обязательств по МПГПП в объеме, строго требуемом остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации по признакам, запрещенным в соответствии с указанной статьей. Белорусские власти не выдвинули никаких аргументов в соответствии со Статьей 4 МПГПП и не сообщили ни о какой острой социальной необходимости, что позволило бы установить приоритет применения национального законодательства над своими обязательствами по правам человека в соответствии с международным правом.<sup>37</sup>

81. Что касается соразмерности вмешательства, предупреждение Министерства юстиции возражало против наличия терминов "ПРЕССА" и "ПРЕССА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ" на официальных документах членов БАЗ. Это вмешательство равносильно вмешательству в процесс получения и сбора информации журналистами.

---

<sup>37</sup> См. напр. коммуникации ССРР N ° 628/1995, Дэ Хун Пак против Республики Корея, мнения от 20 октября 1998 года.

82. Члены БАЖ занимаются журналистикой и должны иметь возможность представлять себя в качестве журналистов для того, чтобы осуществлять свою деятельность. Угроза злоупотребления служебным положением с помощью пресс-карт не была установлена. Ограничения на распространение пресс-карт для определенных типов объединений, действующих в средствах массовой информации в соответствии с Законом о СМИ могут преследовать определенные законные общественные цели и могут также быть полезными для достижения этих целей, но они не могут рассматриваться пропорциональными без каких-либо дополнительных обоснований.

83. Было бы достаточно распространять данные пресс-карты в рамках Закона о СМИ, чтобы дать понять, что они находятся под контролем государства. Запрет другим ассоциациям, таким как БАЖ, использовать пресс-карты с использованием слова "ПРЕССА" может в конце концов привести к своего рода цензуре для журналистов БАЖ, потому что, следовательно, они не могут получать и распространять информацию так же, как и другие журналисты. На самом деле, запрещение использования пресс-карт для ассоциаций, таких как БАЖ, представляет собой преднамеренное нарушение Статьи 19 МПГПП и Статьи 10 ЕКПЧ в целях прямого ограничения свободы прессы.

84. Кроме того, выдача членских билетов (пресс-карт), в соответствии с европейскими стандартами, как правило, производится ассоциациями журналистов, а не государством. Власти не выдают пресс-карты, за исключением случаев выдачи пресс-карт иностранным корреспондентам, которые желают иметь доступ к определенным событиям в стране пребывания и, следовательно, представляют свои национальные пресс-карты, чтобы доказать, что они работают в качестве корреспондентов в соответствующей стране.<sup>38</sup>

85. Что касается системы аккредитации, существующей в соответствии с Законом о средствах массовой информации в Беларуси, Комитет по правам человека считает, что "система аккредитации, не смотря на то что она оправдана и предусмотрена законом, действует как ограничение права на распространение информации".<sup>39</sup> Речь идет не только о членских билетах, но и о том, кто вообще имеет право быть журналистом.

86. Механизм аккредитации на основании Закона о СМИ в Беларуси не гарантирует, что не будет никаких произвольных исключений из доступа к журналистике. Даже если бы он это и гарантировал, вопрос о лицензировании журналистов остается весьма спорным.

87. Венецианская комиссия считает, что, требуя от БАЖ обеспечить, чтобы все членские билеты, выданные БАЖ, которые отображают слово "ПРЕССА" и "ПРЕССА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ" были изъяты, и проследить за тем, чтобы они не могли быть использованы в будущем, предупреждение нарушает права БАЖ и ее членов на свободу получать и распространять информацию и идеи, гарантированные в Статье 19 МПГПП и в Статье 10 ЕКПЧ.

88. Статья 10 ЕКПЧ также имеет прямое отношение к вопросу о том, были ли ущемлены права на свободу ассоциаций, отраженные в Статье 11. Это справедливо и для политических партий<sup>40</sup> и религиозных объединений<sup>41</sup>, но в частности и для

---

<sup>38</sup> В Швеции существует ассоциация иностранной прессы <http://www.fpa-sweden.org/membership.htm>

<sup>39</sup> ПГПП, Сообщение № 633/1995, Готье против Канады.

<sup>40</sup> ЕСПЧ, RefahPartise (Партия процветания) и другие против Турции, решение от 31 июля 2001 года.

<sup>41</sup> См. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), мнение о правовом статусе религиозных общин в Турции и Право православного патриархата в Стамбуле на использование прилагательного "Еусименал", CDL-AD (2010) 005, 15 марта 2010г., § 53.

ассоциаций журналистов. Как ЕСПЧ указывает в отношении связи между Статьями 10 и 11: "Такая связь имеет особое значение там, где (как в частности, здесь) вмешательство власти в деятельность организации или объединения, по крайней мере частично, имело место в ответ на взгляды или заявления, сделанные его участниками или членами".<sup>42</sup>

---

44 ЕСПЧ, Станков и Объединенная македонская организация Пинден против Болгарии ", решение от 2 октября 2001 года, § 85.

<sup>42</sup> ЕСПЧ, Станков и Объединенная македонская организация Пинден против Болгарии ", решение от 2 октября 2001 года, § 85.

### **С. Предупреждение в свете принципа недискриминации**

89. Статья 26 МПГПП<sup>43</sup> предусматривает, что все люди равны перед законом.

90. Кроме того, Статья 14 ЕКПЧ<sup>44</sup> предусматривает, что осуществление прав и свобод, изложенных в Конвенции, должно быть обеспечено без дискриминации, а Статья 1 Протокола № 12 к ЕКПЧ предусматривает следующее:

*1. Осуществление любого права, признанного законом, должно быть обеспечено без дискриминации по любым признакам, таким как половая принадлежность, расовая принадлежность, цвет кожи, язык, религиозные, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, принадлежность к национальным меньшинствам, имущественный, сословный или иной статус.*

*2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны любого государственного органа по признакам, упомянутым в пункте 1.*

91. Равенство перед законом означает, что применение законов и правил, а также управленческих решений со стороны властей не должно быть произвольным, но должно быть основано на четких когерентных основаниях, обеспечения равное отношение. Отказывать, без надлежащей аргументации, журналистам и их объединениям в доступе к средствам, необходимым для осуществления их основной свободы выражения, права, на которое каждый человек имеет право, кажется произвольным.<sup>45</sup>

92. БАЖ подвергается отношению в осуществлении свободы выражения, гарантированной в соответствии с Конвенцией, отличному от других в подобной ситуации. Эта мера, по мнению Венецианской комиссии, не является объективно и разумно оправданной.

93. Как журналисты, которые являются членами Белорусской ассоциации журналистов, так и журналисты, которые связаны с юридическими лицами, работающими в средствах массовой информации в соответствии с Законом о СМИ, занимаются журналистской деятельностью. И те и другие занимаются сбором и получением информации. Их деятельности может осуществляться только, или, по крайней мере, более легко, при наличии пресс-карты.

94. Может и существует законная цель, которую Республика Беларусь хотела бы достичь путем ограничения распространения и использования пресс-карт только среди тех, кто был создан в соответствии с Законом о СМИ, например необходимость создания контролируемых государством учреждений в сфере массовых СМИ республиканского уровня (см. письменное предупреждение стр. 1).

95. Тем не менее, не существует объективного и разумного оправдания дискриминации между журналистами, изложенного в предупреждении. Было бы, например, достаточным распространить указанные пресс-карты среди тех журналистов, которые непосредственно связаны с юридическими лицами, работающими в средствах массовой информации по Закону о СМИ". Запрещение использования слова "ПРЕССА" в пресс-картах других ассоциаций, занимающихся журналистикой, не может рассматриваться соразмерным.

---

<sup>43</sup> Статья 14 ЕКПЧ гласит: "Осуществление правам и свобод, признанных в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без дискриминации по любому признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности с национальным меньшинствам, имущественного, сословного или иного положения."

<sup>45</sup> ПГПП Сообщение № 633/1995, Готье против Канады.

96. Поэтому, письменное предупреждение Министерства юстиции может также рассматриваться нарушением Статьи 26 МПГПП и Статьи 14 в сочетании со Статьей 10 ЕКПЧ.

## **VI. Выводы**

97. Будучи участником МПГПП, Беларусь несет юридические обязательства по защите основных гражданских и политических прав, таких, как свобода выражения мнения (Статья 19), свобода объединений (Статья 22), право на участие в общественной жизни (Статья 25) и право на равенство перед законом и недискриминацию (Статья 26). Беларусь несет позитивное обязательство уважать эти права.

98. Так как Беларусь является страной-кандидатом на членство в Совете Европы и ассоциированным членом Венецианской комиссии, "достижения" Совета Европы, включая прецедентное право Европейского суда по правам человека, являются также соответствующими рамками для Венецианской комиссии и Парламентской Ассамблеи для оценки определенных мер со стороны государственных органов Республики Беларусь на соответствие международным стандартам.

99. Права на свободу выражения мнений и ассоциации имеют первостепенное значение в любом демократическом обществе, и любое ограничение этих прав должно соответствовать строгому критерию оправданности.

100. Приказ Министерства юстиции ограничивает права группы журналистов на свободу слова и право искать и распространять информацию. Для того, чтобы пользоваться свободой выражения требуется, чтобы журналисты находились под эффективной защитой своего профсоюза или ассоциации. Лишая БАЖ права на выпуск пресс-карт для своих журналистов, белорусские власти лишают журналистов права защиты их интересов со стороны ассоциации. В то же время внутренняя правовая ситуация лишает БАЖ эффективных рычагов защиты интересов своих членов.

101. Приказ Министерства юстиции представляет собой, по мнению Венецианской комиссии, нарушение Статей 19 и 2 МПГПП и Статей 11 и 10 ЕКПЧ.

102. Кроме того, поскольку приказ Министерства юстиции создает дискриминационную ситуацию, он также представляет собой нарушение Статьи 26 МПГПП и Статьи 14 ЕКПЧ в сочетании со Статьей 10 ЕКПЧ, а также Протокола № 12 к ЕКПЧ.