



ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION

МЕМОРАНДУМ

на проект

Закона Республики Казахстан
"Об издательской деятельности"

Лондон
Январь 2007

СОДЕРЖАНИЕ

1. Вступление	1
2. Международные стандарты	2
2.1. Свобода слова в международном законодательстве	2
2.2. Значение свободы слова	3
2.3. Ограничение на свободу слова	4
3. Анализ законопроекта	5
3.1. Обзор законопроекта	5
3.2. Предлагаемый режим лицензирования	6
3.3. Ограничения по контенту	7
3.4. Прочее	9
3.4.1. Ограничения на учреждение издательских домов и типографий	9
3.4.2. Обязательные экземпляры и требования о выходных данных	9

1. ВСТУПЛЕНИЕ

Этот Меморандум анализирует проект Закона Республики Казахстан «Об издательской деятельности» (законопроект), опубликованного в ноябре 2006, в свете международных стандартов в сфере права свободы слова.

Мы серьезно обеспокоены в отношении совместимости законопроекта с международными стандартами свободы слова, говорится в Меморандуме Артикля 19. Законопроект предлагает схему лицензирования для всех полиграфических предприятий, явление, не существующее в демократических странах, и он подкрепляет серию туманных ограничений на то, что может быть опубликовано. Недавно подписав Международный Пакт о гражданских и политических правах (ICCPR),¹ Казахстан принял на себе юридическое обязательство «предпринять необходимые меры ... принять такие законы или другие меры, необходимые для того, чтобы проводить в жизнь право на свободу слова»². Свобода слова включает в себя право «распространять информацию и идеи всех видов ... в письменной или в печатной форме»,³ и хотя на это право может быть наложено ограничение, любые ограничения должны быть строго «необходимыми» для достижения легитимной цели. По международному законодательству, это определение устанавливает высокий порог, который ограничения должны преодолеть для того, чтобы быть признаны законными. Мы верим, что ни схема лицензирования, ни большинство ограничений на издательскую деятельность, предложенных в законопроекте, не преодолевают этот порог, и мы обеспокоены тем, что, в целом, законопроект будет скорее создавать препятствия, а не содействовать праву на свободу слова. Мы также отмечаем, что требование о лицензировании полиграфических предприятий было включено в предложение министерства о пересмотре Закона о СМИ в июле прошлого года, и это требование было отклонено казахстанским Парламентом.⁴ Мы рекомендуем отклонить также и данное предложение.

Следующие разделы Меморандума конкретизируют наше беспокойство. Раздел II кратко описывает международные стандарты в области свободы слова, а Раздел анализирует законопроект по сравнению с этими стандартами.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI), принятая 16 декабря 1966, вступила в силу 23 марта 1976. Казахстан ратифицировал ICCPR 24 января 2006.

² ICCPR, Статья 2(2) и 19(2).

³ Там же, Статья 19(2).

⁴ Согласно докладу «Адил Соз» от 11 декабря 2006: <http://www.ifex.org/20fr/content/view/full/79871>.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

1.1. Свобода слова в международном законодательстве

Право на свободу слова давно было признано фундаментальным человеческим правом. Оно имеет решающее значение для функционирования демократии, является необходимым предусловием для реализации других прав и свобод и, в своем роде, это право является центральным для человеческого достоинства. *Универсальная Декларация прав человека* (UDHR), ведущий инструмент в сфере прав человека, принятый Генеральной Ассамблеей Объединенных Наций в 1948, защищает право на свободу слова следующим образом, Статья 19:

Каждый человек имеет право на свободу мнения и слова; это право включает в себя право иметь свое мнения без вмешательства в него и, право искать, получать и передавать информацию и идеи с помощью любого носителя и независимо от границ.⁵

Международная Конвенция о гражданских и политических правах, юридически обязательный договор, ратифицированный Казахстаном в январе 2006, гарантирует право на свободу мнения и слова в выражениях, очень сходных с формулировкой в UDHR, также в Статье 19. В соответствии со Статьей 4(3) Конституции Казахстана, условия этого договора имеют преимущественное значение над несовместимым с Декларацией внутренним законодательством. Конституция Казахстана также защищает право на свободу слова, в Статье 20.

Свобода выражения также гарантирована в различных документах ОБСЕ, ратифицированные Казахстаном, как Хельсинский договор,⁶ Финальная резолюция встречи комиссии ОБСЕ по правам человека в Копенгагене,⁷ Парижская хартия, принятая в 1990,⁸ резолюция Конференции ОБСЕ в Будапеште в 1990,⁹ и Декларация саммита в Стамбуле, принятая в 1999.¹⁰ Парижская хартия говорит:

Демократия является лучшей гарантией свободы слова, толерантности по отношению ко всем группам общества, и равенство возможностей для каждого человека... Мы утверждаем, что, без дискриминации, каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии или мнения, свободу слова, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу перемещения (...).¹¹

Стамбульская Декларация ОБСЕ по безопасности в Европе, утверждает:

Мы [страны-участницы] подтверждаем значение независимых СМИ и свободного потока информации, а также общественного доступа к информации. Мы принимаем на себя обязательства предпринять все необходимые меры, дабы обеспечить основные условия для существования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного перемещения информации через границы и государства, что мы рассматриваем в качестве существенного компонента любого демократического, свободного и открытого общества.¹²

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217А(III), принятая 10 декабря 1948.

⁶ ОБСЕ, Хельсинки, 1 августа 1975.

⁷ Встреча комиссии ОБСЕ по правам человека в Копенгагене, июнь 1990. В частности, см. параграфы 9.1 и 10.1.

⁸ Парижская хартия во имя новой Европы, Саммит ОБСЕ, ноябрь 1990.

⁹ К настоящему партнерству в новом веке, Саммит ОБСЕ, Будапешт, 1994, параграфы 36-38.

¹⁰ Стамбульский Саммит ОБСЕ, 1999, параграф 27. См. также параграф 26 Хартии Европейской безопасности, принятой на той же встрече.

¹¹ Примечание 8.

¹² Примечание 10, параграф 26.

На встрече комиссии ОБСЕ по правам человека в Москве было детально оговорено, что «независимые СМИ являются необходимым условием для существования свободного и открытого общества и подотчетной системы правления, и имеют особое значение для защиты прав человека и фундаментальных свобод»; и что любые ограничения в реализации права на свободу должны быть «в соответствии с международными стандартами».¹³

Глобальное признание значимости свободы слова нашло отражение в трех локальных системах защиты прав человека – *Американское Конвенция по правам человека*,¹⁴ *Европейская Конвенция по правам человека* (ECHR)¹⁵ и *Африканская Хартия по правам человека*,¹⁶ каждая из которых гарантирует право на свободу слова. Хотя ни один из этих документов, ни решения судов и трибуналов, принятые в соответствии с ними, не являются непосредственно обязательными для Казахстана, они являются важным сравнительным (компаративным) доказательством сути и применения права на свободу слова, и может быть использовано для передачи интерпретации Статьи 19 Международной Конвенции по гражданским и политическим правам, которая обязательна для Казахстана.

1.2. Значение свободы слова

Международные организации и суды четко определили, что право на свободу слова и информации - одно из наиболее значимых прав человека. На самой первой сессии, в 1946, Генеральная Ассамблея Объединенных Наций приняла Резолюцию 59(I),¹⁷ которая говорит о свободе информации в самом широком смысле слова, где говорится:

Свобода информации является фундаментальным правом человека и... критерием всех свобод, защите которых посвящена деятельность Объединенных Наций.

Как отмечается в этой резолюции, свобода слова является принципиально фундаментальным как само по себе, а также является ключевым в реализации всех остальных прав. Этому часто вторили суды по правам человека. Например, Комитет по права человека ООН, организация, созданная для мониторинга реализации ICCPR, придерживается следующего:

Право на свободу слова имеет первостепенное значение в любом демократическом обществе.¹⁸

Аналогичным образом, Европейский суд по правам человека, например, заметил: «Свобода слова является одной из главнейших основ [демократического] общества, одним из основных условий для прогресса и развития каждого человека.»¹⁹ Как говорится в этом заявлении, свобода слова – принципиально важна как сама по себе, так и как краеугольный камень, на котором базируются все другие права человека. Только в том обществе, где разрешен и гарантирован свободный поток информации и идей, может процветать демократия. Кроме того, свобода слова является решающим фактором для разоблачения и раскрытия нарушений в сфере прав человека, и борьбы с таких нарушениями.

¹³ Встреча комиссии ОБСЕ по правам человека в Москве (октябрь 1991), параграф 26.

¹⁴ Принята 22 ноября 1969, в силе с 18 июля 1978.

¹⁵ ETS серии No. 5, принята 4 ноября 1950, в силе с 3 сентября 1953.

¹⁶ Принята 26 июня 1981, в силе с 21 октября 1986.

¹⁷ 14 декабря 1946.

¹⁸ Дело Парк Те-Хун против Республики Корея, 20 октября 1998, No. 628/1995, параграф. 10.3.

¹⁹ Дело Хэндисайд против Объединенного Королевства, 7 декабря 1976, дело No. 5493/72, параграф. 49.

Гарантия свободы слова имеет особую значимость в отношении средств массовой информации. Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивал «преимущественную роль прессы в правовом государстве». ²⁰ Суд также заявил:

Свобода печати предоставляет населению один из самых лучших способов узнавать и формировать мнение об идеях и отношении к политическим лидерам. В частности, это дает политикам возможность отражать и давать разъяснение по вопросам, волнующим общество; таким образом, это дает возможность каждому принять участие в свободной политической дискуссии, которая составляет центральное понятие концепции демократического общества. ²¹

И, как подчеркнул Комитет ООН по правам человека, свободные СМИ являются неотъемлемым условием в политическом процессе:

[С]вободная передача информации и идей об общественных и политических процессах среди граждан, кандидатов и избранных представителей является неотъемлемым. Это подразумевает свободную прессу и другие средства массовой информации, способные дать комментарии по общественным вопросам без цензуры или ограничения и передать общественное мнение. ²²

Панамериканский суд по правам человека постановил: «Именно средства массовой информации делают реализацию свободы слова действительностью». ²³ В целом СМИ заслуживают специальной защиты, частично из-за их роли в процессе донесения до общественности «информации и идей по вопросам, представляющих общественный интерес. Не только [пресса] имеет задачу передавать такую информацию и такие идеи: общество также имеет право получать такую информацию. В противном случае пресса не сможет выполнять свою жизненно важную роль «контроля со стороны общества». ²⁴

1.3. Ограничения на свободу слова

Право на свободу слова не является абсолютным правом; при определенных ограниченных обстоятельствах, это право может быть ограничено. Тем не менее, из-за своего фундаментального статуса, ограничения должны быть точными и ясно оговоренными в соответствии с правовыми принципами. Кроме того, ограничения должны преследовать легитимную цель; свобода слова не может быть ограничена только потому, что определенное утверждение или форма речи считается оскорбительным или потому что оно ставит под сомнение установленные доктрины.

Статья 19(3) ICCPR формулирует условия, которым должно соответствовать любое ограничение в свободе слова:

Реализация прав, оговоренных в параграфе 2 этой статьи, несет с собой особые обязательства и обязанности. Следовательно, она может подвергнуться определенным ограничениям, но эти ограничения должны только быть предусмотрены законом и необходимы:

- (a) в целях уважения прав или репутации других людей;
- (b) для защиты национальной безопасности или общественного порядка (*ordre public*), или общественного здоровья или морали.

²⁰ *Дело Соргейрсон против Ирландии*, 25 июня 1992, дело No. 13778/88, параграф 63.

²¹ *Дело Кастеллс против Испании*, 24 апреля 1992, дело No. 11798/85, параграф 43.

²² Общий комментарий комитета ООН по правам человека 25, издан 12 июля 1996.

²³ *Обязательное членство в Ассоциации, предписанное законом о Журналистике*, консультативное заключение ОС-5/85 от 13 ноября 1985, серия А, No. 5, параграф 34.

²⁴ *Дело Соргейрсон против Ирландии*, примечание 20, параграф 63.

Это требование было интерпретировано как требование пройти строгий тест, состоящий из трех частей, для предлагаемых ограничений.²⁵ Во-первых, вмешательство должно быть предусмотрено законом. Это требование будет выполнено только в том случае, если закон доступен и «сформулирован достаточной точно, чтобы позволить гражданам регулировать свое поведение».²⁶ Это также означает, что широкие в толкованиях или неопределенно сформулированные законы, или законы, которые дают исполнительным органам чрезмерную свободу действий, нелегитимны. Во-вторых, вмешательство должно преследовать законную цель. Список целей, обозначенный в Статье 19(3) ICCPR, является исключительным в том смысле, что никакие другие цели не рассматриваются как легитимные причины для ограничения свободы слова. В-третьих, ограничение должно быть необходимым для обеспечения одной из вышеуказанных целей. Слово «необходимо» означает, что для данного ограничения должна существовать «неотложная общественная необходимость». Причины, приведенные Правительством с целью оправдать введение ограничения должны быть «важными и обоснованными», и ограничение должно быть пропорционально цели.²⁷

2. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА

2.1. Обзор законопроекта

Законопроект предлагает регулировать полиграфическую и издательскую промышленность в Казахстане, навязывая строгое требование о лицензировании, предписывая определенные условия в отношении внутренней организации полиграфических предприятий и издательских домов, накладывая запрет на право владения или управления полиграфическими и/или издательскими домами определенными лицами и организациями, и навязывая ряд ограничений на то, что может быть напечатано и опубликовано в Казахстане.

Глава 1 содержит набор общих положений и понятий и четко формулирует, что законопроект ограничен регулированием производства и распространения «печатной продукции», которая определяется как «периодические печатные издания, книги, брошюры, альбомы, плакаты, буклеты, открытки и иные изделия полиграфического производства независимо от тиража и способа их изготовления» (Статья 1). Статьи 2-5 включают ряд общих утверждений, включая утверждение права на свободу слова и запрещение цензуры, тогда как Статьи 6 говорит о «злоупотребление» права на свободу слова, запрещая публикацию государственных секретов, призывов к изменению конституционного порядка, пропаганды войны и аналогичных вопросов.

Глава 2 законопроекта предписывает ряд организационных вопросов для издательских домов и ограничивает право собственности для, среди других, несовершеннолетних, душевнобольных и неграждан, «не проживающих постоянно в государстве». Статья 9 требует, чтобы бесплатные экземпляры каждой печатной продукции отправлялись в Национальную государственную книжную палату и Национальную библиотеку, а Статью 11 устанавливать ряд функций Национальной государственной книжной палаты. Статья 10 - во многих аспектах центральная часть законопроекта - утверждает, кратко: «Полиграфическое предприятие (типография) вправе заниматься деятельностью после получения лицензии на осуществление деятельности по оказанию полиграфических (типографских) услуг в порядке установленном законом Республики Казахстан».

²⁵ См., например, дело *Муконг против Камеруна*, 21 июля 1994, дело No. 458/1991, параграф 9.7 (Комитет ООН по правам человека).

²⁶ Дело «*Сандей таймс против Объединенного Королевства*», 26 апрель 1979, дело No. 6538/74, параграф 49 (Европейский суд по правам человека).

²⁷ Дело *Лингенс против Австрии*, 8 июля 1986, дело No. 9815/82, параграфы 39-40 (Европейский суд по правам человека).

Глава 3 рассматривает распространение печатной продукции, и Статья 13 требует, чтобы каждый экземпляр печатной продукции предоставлял набор информации, включая имя название типографии и издательства, и тираж.

Глава 4 включает два заключительных положения. Статья 14 предусматривает, что каждый, кто нарушит законодательство об издательстве, должен «ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан». Статья 15 указывает, что Закон вступит в силу на десятый день со дня своего официального опубликования.

2.2. Предлагаемый режим лицензирования

Согласно Статьей 10 законопроекта, лицензия будет необходима для производства любой печатной продукции в Казахстане - включая газеты и журналы, книги, брошюры, альбомы, плакаты, буклеты и открытки - независимо от тиража и способа производства.²⁸ Это устанавливает широкое требование о лицензировании, которое теоретически простирается вплоть до изготовленного в домашних условиях журнала с тиражом в десять экземпляров, отпечатанных на настольном принтере. Законопроект не дает никаких деталей о том, кто будет управлять процессом лицензирования, просто устанавливая, что этот процесс будет регулироваться в «порядке, установленным законом Республики Казахстан».

Согласно международному законодательству, требования о лицензировании печатных СМИ рассматриваются с глубоким подозрением. Требование о том, что, разрешение необходимо, например, до того, как газета может начать издание, сродни формы предварительной цензуры, особенно когда орган, выдающий лицензию, на свое усмотрение может отказать в лицензии. По этой причине, Специальный докладчик ООН по свободе мнения и слова, Представитель ОБСЕ по свободе СМИ и Специальный Докладчик Организации американских государств по свободе слова в Совместной Декларации, опубликованной в декабре 2003, постановили:

Навязывание печатным СМИ специальных регистрационных требований является излишним и может быть объектом злоупотребления и этого следует избегать. Регистрационные системы, которые на свое усмотрение могут показать в регистрации, которая навязывает печатным СМИ материально-правовые условия или который находится под контролем органов, зависимыми от правительства, являются особенно проблематичными.²⁹

Режим лицензирования типографических предприятий идет даже дальше, чем тип схемы регистрации для издателей, считавшийся специальными докладчиками «особенно проблематичным»: он должен обеспечить дополнительный слой государственного контроля печатных СМИ, представляя собой вершину существующих требований о лицензировании СМИ, навязанных согласно Закону о Средствах массовой информации.³⁰

Стоит отметить, что режимы лицензирования полиграфических предприятий сначала были введены в средневековой Европе, когда правительства и религиозные лидеры начинали бояться, что власть прессы может привести их население к восстанию против своих лидеров. В 1501, Папа Александр VI выпустил эдикт против нелегальной печати, за которым вскоре, среди прочих, последовали указы, изданные английскими, немецкими и французскими властями. Эти законы о лицензировании были инструментами цензуры, и были изданы правительствами, которые боялись силы устного слова. Либеральные философы, как например, Джон Милтон, выступали против этого, говоря, что должна существовать свобода печати. В своей книге *«Аэропагетика: речь в защиту нелегальной печати»* (апелляция к Парламенту с призывом

²⁸ Читая вместе с определениями в Статье 1.

²⁹ Объединенная Декларация Специального докладчика ООН по проблеме свободы мысли и слова, представителя ОБСЕ по свободе СМИ и специального докладчика ОАГ по вопросам свободы слова, 18 декабря 2003, на сайте:

<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument>

³⁰ Комментарии и текст закона на сайте <http://www.article19.org/pdfs/analysis/kazakhstan-media-la.pdf>.

аннулировать законы о лицензировании, и сама представляющая собой книгу, выпущенную без лицензии), Милтон написал свои знаменитые слова: «Дайте мне свободу знать, произносить и доказываться согласно своей совести, свобода, выше всех свобод».³¹ Со временем, законы о лицензировании в Европе были на самом деле аннулированы, и в настоящее время ни одна демократическая страна не требует лицензирования полиграфических предприятий.³²

Также стоит отметить, что хотя Комитет ООН по правам человека является органом, наблюдающим за реализацией ICCPR, до настоящего времени не издал специально порицания требований о лицензировании полиграфических предприятий, он в нескольких случаях задавал критические вопросы относительно этой проблемы и удовлетворялся только тогда, когда представители страны подтверждали, что таких требования больше не существовали.³³ Комитет также препятствовал введению лицензирования, и даже регистрационных схем, которые применялись в печатной продукции, выходящей малыми тиражами.³⁴

В свете этого, и принимая во внимание историю режимов лицензирования, как например, этот предложенный законопроект, не существует легитимной цели, для достижения которой было бы «необходимо» лицензирование полиграфических предприятий, согласно Статье 19(3) ICCPR. Статьи 3 и 4 законопроекта, кажется, говорят о том, что лицензирование было необходимо для того, чтобы поддержать издательскую промышленность и удовлетворить право общества знать, но, если это было бы так, демократические страны во всем мире должны были бы иметь аналогичные законы. То факт, что у них нет подобных законов, говорит о нелегитимной природе режима лицензирования, предложенного в Статье 10 законопроекта. Предлагаемый режим может рассматриваться только как цензурный, или, по меньшей мере, как имеющий значимую сферу для злоупотребления цензурой, несмотря на обусловливание обратного в Статье 5.

Рекомендации:

- Следует отказаться от предлагаемого режима лицензирования полиграфических предприятий всех типов.

2.3. Ограничения контента

Статья 6 законопроекта запрещает публикацию и распространение следующих материалов:

- информации, которая содержит сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;
- призывы к насильственному свержению или изменению существующего конституционного строя;
- пропаганда войны;
- защита насилия и жестокости;
- утверждения расовой, национальной, религиозной исключительности и нетерпимости;
- порнография; и
- призывы к совершению иного уголовно наказуемого действия.

³¹ Дж. Милтон «*Аэропэтика: речь в защиту нелегитимной печати*», 1644. Опубликовано – без лицензии – на сайте http://www.dartmouth.edu/~milton/reading_room/areopagitica/index.shtml.

³² Кроме прочего, см. Статья 1 Закон Франции о свободе прессы от 1881 и Статья 13 Конституции Голландии. В Англии, лицензирование было отменено в 1694, когда Парламент отказался возобновить законодательство, согласно которому Компания Стейшенорс ранее контролировала издание газет и памфлетов. См. В.С. Холдсворс, «Контроль прессы и авторское право в 16 и 17 веке» (1920) 29 Йель LJ 841, страницы 855 и далее.

³³ Например, см. отчетный доклад рассмотрения государственного доклада Азербайджана, 5 ноября 2001, ССРР/С/СР.1975, параграф 50; и доклад по рассмотрению государственного доклада Уругвая, ССРР А/48/40, параграф 483.

³⁴ См. дело *Латцевича против Беларуси*, 20 марта 2000, дело No. 780/1997.

Не даются определения ни одного из этих терминов и фраз, а также нет ссылки на аналогичные нарушения, существующие в уголовном кодексе.

Существуют два основных пункта в отношении предложенных ограничений контента, вызывающие у нас тревогу. Во-первых, большинство, если не все эти ограничения, предположительно дублируют запрещений, уже существующие в гражданском или уголовном законодательстве, или вносят едва различимые вариации существующих запретов. Например, вероятно, существующие законы уже ограничивают публикацию материалов, разжигающих ненависть, публикацию порнографии и государственных секретов. Повторение или незначительное изменение этих положений в законопроекте создает приводящую в замешательство (двусмысленную) юридическую ситуацию, когда к одному правонарушению применимы два свода правил. Данная ситуация также дает сигнал СМИ, что они были выделены для специального наблюдения, которое, вероятно, произведет нелегитимный эффект охлаждения на их право на свободу слова. По этой причине, специальные мандаты ООН, ОАГ (Организация американских государств) и ОБСЕ в области свободы слова установили: «Специальные законы о СМИ не должны дублировать ограничения контента, уже предусмотренные в законодательстве, так как это является необязательным и может привести к их злоупотреблению/неправильному употреблению».³⁵

Наше второе беспокойство заключается в том, что множество ограничений имеют настолько широкую формулировку, что они открыты для злоупотребления ними в политических целях. До тех пор, пока свобода слова не является абсолютным правом, ограничения на свободу слова должны пройти трехфазовый тест, описанный в Разделе 2.3 этого Меморандума: они должны быть ясно и подробно описаны в законе, преследовать легитимную цель и быть «необходимыми». Как говорится в Секции 2.3, неопределенные и нечетко сформулированные ограничения представляют незаконное вмешательство в право на свободу слова. Также важно, чтобы ограничения не были выражены в абсолютных выражениях, которые наносят удар в сердце права на свободу слова. Многие ограничения в законопроекте не могут пройти эти международные юридические тесты. Позвольте привести всего два примера:

- Запрещение разглашения государственных или иных секретов должно принимать во внимание публикацию этих материалов, если они публикуются в общественных интересах, например, поскольку разоблачают коррупцию.³⁶
- Призыв к изменению конституционного режима является легитимной реализацией права на свободу слова, в случае если этот призыв не побуждает к насилию.

Другие ограничения, как например, запрещение пропаганды войны, действительно преследует легитимную цель, но имеет широкую формулировку, и таким образом дает возможность злоупотреблениям.³⁷

Таким образом, мы рекомендуем пересмотреть все ограничения в законопроекте в соответствии с международными юридическими стандартами в сфере свободы слова. В случае если они легитимны и необходимы, данные ограничения должны быть включены в законодательство общего приложения, как например, гражданский или уголовный кодекс.

Recommendations:

- Все ограничения контента в законопроекте должны критически быть пересмотрены в соответствии с вышеуказанными направлениями, и, в том случае, если они оправданы и необходимы, включены в законодательство общего приложения (как например, Гражданский или Уголовный Кодекс). Никакие ограничения контента не должны быть включены в специальный закон об издательской деятельности.

³⁵ Совместная Декларация, примечание 29.

³⁶ См. Совместную декларацию от 2004 года Специального докладчика ООН по свободе мысли и слова, Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Специального докладчика ОАГ по свободе слова: <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1>.

³⁷ Статья 20(1) ICCPR требует государствам запрещать пропаганду войны. Тем не менее, чтобы такой запрет соответствовал Статье 19 ICCPR, национальное законодательство, вводящее запрет, должны быть четко определены.

2.4. Прочее

2.4.1. Ограничение на учреждение издательских компаний и полиграфических предприятий

Статья 8(2) законопроекта не допускает пять классов лиц выступать учредителями издательских компаний или типографий:

- лица, не достигшие 18 лет;
- лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы;
- «душевнобольные», признанные судом недееспособными;
- любая группа, занимающаяся запрещенной законом деятельностью;
- не-граждане, которые не проживают в Казахстане постоянно.

Закон дает широкое определение слову "учреждение", включая владение, использование и распоряжение.³⁸

Мы не думаем, что любое из этих ограничений может быть доказано "необходимым" для достижения легитимной цели. Согласно Статьей 19 ICCPR, право самовыражения с помощью печатных СМИ – это право, которое принадлежит "всем" и те предложенные ограничения по классу редко, если вообще, легитимно. Европейская Комиссия и Суд по правам человека многократно утверждали, что законы, которые лишают всех осужденных лиц их гражданских прав - включая их право на свободу слова - нарушают международные гарантии прав человека.³⁹ Из чего следует вывод, что предложение в законопроекте лишить таких лиц права издавать несовместимо со Статьей 19 ICCPR. Другие предлагаемые ограничения также проблематичны: лишение не-граждан, которые не проживают постоянно в Казахстане, права заниматься издательской деятельностью, повлияет на многих граждан других стран СНГ, и особенно России, без оправдания; и ограничение в отношении лиц, не достигших 18 лет, ограничит право школьников на издание своих собственных журналов.⁴⁰

2.4.2. Обязательные бесплатные экземпляры и требования выходных данных

Статья 9 законопроекта возлагает на каждого издателя и полиграфическое предприятие широкое обязательство посылать две копии всех произведенных ими печатных материалов в Национальную государственную книжную палату и в Национальную библиотеку Казахстана, в день выпуска, без исключения. Кроме того, Статья 13 требует, чтобы вся печатная продукция в Казахстане, без исключения, включала следующую информацию:

- - имя автора (авторов) и (или) составителя (составителей);
- - наименование и юридический адрес издателя;
- - место и год издания;
- - наименование и юридический адрес полиграфического предприятия (типографии);
- - номер заказа и тираж.⁴¹

Также есть требование, чтобы на книгах был указан номер ISBN, знак охраны авторского права и цену. Нарушение этих требований влечет неопределенную ответственность.⁴²

³⁸ Статья 8(1).

³⁹ См, например, дело *Хирст против Объединенного Королевства* (No. 2), 6 октября 2005, дело No. 74025/01 и ходатайство Комиссии в суд по делу *Де Беккер против Бельгии*, 27 марта 1962, дело 214/56 (вычеркнуто из ела в связи с процессуальными причинами).

⁴⁰ Их право поступать таким образом гарантировано Статьей 19 ICCPR, а также Статьей 13 Конвенции ООН по правам ребенка, Резолюцией Генеральной Ассамблеи 44/25 от 20 ноября 1989, вступившей в силу 2 сентября 1990 и ратифицированной 12 августа 1994.

⁴¹ Статья 13(1).

Мы обеспокоены тем, что эти обязательства расплывчаты. Законопроект не делает различий между книгами, газетами, журналами и аналогичными изданиями, и более «тривиальной» печатной продукцией, как например, открытки, поздравительными открытками и небольшими брошюрами, в результате чего все издатели печатной продукции, независимо от того, насколько невелик тираж и включая продукцию домашнего производства, будут находиться под обременительными обязательствами предоставлять бесплатные копии своей продукции в государственные учреждения и включать различные данные по издательству. Нарушение этих требований может повлечь неопределенное юридическое наказание. Мы рекомендуем, что, в случае этот род обязательств будет сохранено, закон должен проводить различие между массовым тиражом, периодическими СМИ (газетами и журналами) и другими видами изданий, и должен возлагать только такие обязательства, упомянутые в Статьях 9 и 13, как уже в существующих законах.⁴³

Мы также отмечаем, что законопроект игнорирует последние тенденции в области авторского права, например, движение за открытый контент,⁴⁴ и требует, чтобы все издатели заявляли полные права на свои материалы, даже если они не желают этого. В любом случае, мы рекомендуем, чтобы вопросы авторского права были наилучшим образом рассмотрены в отдельном законодательстве, так как это является чрезвычайно сложным вопросом.

Рекомендации:

- Ограничения по учреждению полиграфического или издательского предприятия должны быть исключены из законопроекта.
- Требования по выходным данным и предоставлении обязательных экземпляров должны применяться только к настоящим изданиями-СМИ.
- Законопроект не должен требовать от всех издателей заявлять полные права на свои публикации, но, скорее, давать издателям возможность производить открытый контент.

⁴² Статья 14.

⁴³ См., например, Закон Соединенного Королевства о выходных данных 1961, С. 31.

⁴⁴ Детали на сайте http://en.wikipedia.org/wiki/Open_content.