

## Полицейское насилие, черные списки и аресты *Сужение пространства для свободного выражения мнений в Азербайджане*

Доклад Хьюман Райтс Вотч, октябрь 2010 г.

### **Краткое содержание и основные рекомендации**

Власти Азербайджана последовательно проводят курс на ограничение пространства для свободного выражения мнений. Высокопоставленные чиновники постоянно инициируют возбуждение уголовных дел о диффамации и выдвигают другие обвинения в отношении оппозиционно настроенных журналистов и правозащитников. Полиция безнаказанно применяет против журналистов силу, сознательно препятствуя их попыткам разобраться в общественно значимых вопросах. Сужение пространства для свободы слова вызывает особое беспокойство с учетом приближающихся парламентских выборов 7 ноября, которые без живой дискуссии в обществе едва смогут стать свободными и справедливыми. Ущемление свободы слова в предвыборный период стало уже традиционным явлением для Азербайджана, в новейшей истории которого вообще трудно найти выборы, которые соответствовали бы международным стандартам.

Развернутая властями кампания охватывает все виды СМИ: вещательные, печатные и электронные. Наряду с запугиванием конкретных журналистов задействованы и общие меры законодательного характера, такие как недавние поправки, ограничивающие возможности фото/видеосъемки и аудиозаписи – даже в общественных местах – без прямого согласия соответствующего лица. С 2009 г. запрещена трансляция зарубежных радиостанций в FM-диапазоне. Другим инструментом ущемления свободы СМИ выступает Совет по прессе Азербайджана. Формально являющийся профессиональной саморегулируемой организацией, он регулярно публикует «черный список», попадание в который чревато для газеты проблемами с финансово-хозяйственной стороной ее деятельности и с доступом к информации.

Много лет документируя ситуацию со свободой выражения мнений в Азербайджане, Хьюман Райтс Вотч отмечает последовательное нарастание враждебности и давления со стороны государства в отношении тех, кто выступает с критикой власти или пытается предавать гласности факты нарушений прав человека. При подготовке этого доклада мы опирались на мнение 37 журналистов и редакторов печатных изданий и радиостанций, менеджера одной из радиостанций, а также адвокатов, экспертов и официальных лиц.

Неприятие независимых и оппозиционных СМИ уже несколько лет остается серьезной проблемой в Азербайджане. В конце 2007 г. за решеткой находились десять журналистов. На момент завершения работы над этим докладом их число уменьшилось до трех, но это едва ли может служить показателем общего улучшения ситуации, поскольку многие журналисты и редакторы вынуждены постоянно прибегать к самоцензуре, чтобы избежать уголовного преследования или других санкций за критику власти. По меньшей мере девять журналистов за последние три года покинули страну из опасений за собственную безопасность. За единственным исключением все документированные в этом докладе случаи связаны с бакинскими журналистами, однако ряд фактов свидетельствует о том, что в провинции ситуация с запугиванием прессы еще тяжелее и самоцензура там, соответственно, получила еще большее распространение.

Для подавления законной критики и оппозиционных взглядов в Азербайджане широко используются уголовная ответственность за диффамацию и гражданские иски о защите чести и достоинства. Для журналистов уголовные дела нередко оборачиваются лишением

свободы или крупным штрафом. По данным неправительственного Института прав медиа, в первой половине 2010 г. должностными лицами было инициировано 26 уголовных дел такого рода, 14 из которых завершились обвинительным приговором. Из 36 гражданских исков были удовлетворены 30.

Мы также документировали использование уголовных дел о диффамации против неудобных гражданских активистов, таких как правозащитники, оппозиционеры или общественные деятели. Как представляется, первенство по числу возбуждаемых против них дел уверенно держит МВД, представители которого, как правило, ссылаются на то, что в своих заявлениях гражданские активисты отождествляют полицию с пытками, недозволенным обращением и коррупцией.

Иногда против неугодных журналистов применяются и другие статьи УК, как в случае с основателем и редактором двух самых влиятельных независимых газет Эйнуллоу Фатуллаевым, который в 2007 г. был осужден на восемь с половиной лет за клевету и оскорбление, угрозу терроризмом, возбуждение межнациональной розни и уклонение от уплаты налогов. Главный редактор оппозиционной газеты Ганимет Захид и блогеры Эмин Милли и Аднан Гаджизаде были отправлены за решетку по сомнительным делам о хулиганстве, обстоятельства которых указывают на то, что в обоих случаях имела место заранее спланированная провокация.

Любой, кто попытается публично критиковать правительство, рискует стать объектом насилия, угроз и притеснений. Во всех документированных здесь случаях журналисты подвергались полицейскому насилию в связи с выполнением ими профессиональных обязанностей. В ряде случаев это было связано с фиксацией действий полиции во время массовых акций протеста: в такой ситуации журналистов могли задержать и изъять или уничтожить записи. Во всех приводимых здесь случаях журналисты писали по фактам применения к ним насилия официальные заявления, однако на момент завершения работы над докладом ни один эпизод не был тщательно и беспристрастно расследован, и виновные ни разу не привлекались к ответственности.

Уголовные дела и безнаказанное насилие в отношении журналистов негативно сказываются на всем медийном сообществе, представители которого не скрывают, что вынуждены в таких условиях регулярно прибегать к самоцензуре. В результате многие вообще избегают каких-то тем и ограничивают сферу своих журналистских расследований, особенно там, где затрагиваются интересы власти. Соответственно, ущемляется право граждан Азербайджана на получение информации.

Негативно на свободе выражения мнений сказался и ряд законодательных и административных новаций последнего времени. Среди конституционных поправок, принятых в марте 2009 г., были положения, запрещающие журналистам вести съемку или запись любого лица, в том числе в общественных местах, если только это прямо не предусмотрено законодательством. С начала прошлого года запрещена и трансляция зарубежных радиостанций в FM-диапазоне, в результате чего многие радиослушатели лишились доступа к важным источникам информации, таким как Би-Би-Си, «Голос Америки» и Радио Свобода. Ситуация с эфиром вообще полностью контролируется правительством, поскольку оно непосредственно определяет состав регулирующего органа, распределяющего частоты, - Национального совета по телерадиовещанию.

Что касается печатных СМИ, то здесь действует формально общественный саморегулируемый орган – Совет по прессе Азербайджана, периодически публикующий «черный список газет-рэкетиоров» - изданий, якобы нарушающих «правила

профессионального поведения журналистов». На момент завершения работы над этим докладом в списке значилось 80 газет, в отношении по меньшей мере части из них можно было предполагать наличие политических мотивов. Формально Совет по прессе не обладает исполнительными полномочиями, однако на практике государственные и коммерческие организации, в том числе и издательско-полиграфического профиля, отказываются иметь дело с изданиями из «черного списка», а официальные инстанции – предоставлять им информацию. В ряде случаев это уже приводило к вынужденному закрытию периодических изданий.

Международные нормы о правах человека, включая ратифицированные Азербайджаном Европейскую конвенцию о правах человека и Международный пакт о гражданских и политических правах, прямо обязывают правительство обеспечивать гарантии свободного выражения мнений. Это право относится к числу основополагающих, имеющих важнейшее значение как для демократического общества в целом, так и для отдельной личности. Международные нормы допускают возможность ограничения свободы выражения мнений в интересах защиты репутации других лиц, однако такие ограничения должны быть исчерпывающим образом определены, служить законной цели и быть безусловно необходимыми в демократическом обществе. Из практики Европейского суда по правам человека следует, что в Страсбурге считают уголовное преследование за клевету избыточным, особенно в тех случаях, когда то или иное высказывание касается общественно значимых вопросов или публичных фигур. На сегодняшний день в международных нормах о правах человека сложился устойчивый консенсус относительно того, что применительно к политикам и чиновникам изначально допустим более высокий порог допустимой критики и контроля, чем в случае с частными лицами.

На протяжении многих лет, особенно после принятия Азербайджана в 2000 г. в Совет Европы, многосторонние и двусторонние доноры оказывают этой стране содействие в соблюдении обязательств в области свободы выражения мнений. Вступая в Совет Европы, Баку обязался обеспечивать соблюдение основных прав и свобод, в том числе «гарантировать свободу выражения мнений и независимость СМИ и журналистов». Международные партнеры традиционно критикуют правительство за недостаточное выполнение взятых обязательств, но эта критика, как представляется, заметно не сказывается на их реальном сотрудничестве с Азербайджаном. В такой ситуации для обеспечения реальных подвижек в области свободы выражения мнений необходимо установление четких целевых показателей прогресса в ситуации с правами человека.

Азербайджанское правительство должно безотлагательно предпринять законодательные инициативы по упразднению уголовной ответственности за диффамацию и переводе этих вопросов в гражданско-правовую область. При этом необходимо предусмотреть разумный предел денежных компенсаций по искам о защите чести и достоинства.

Власти должны обеспечить проведение оперативных, тщательных и беспристрастных расследований в интересах искоренения безнаказанности насилия и угроз в отношении журналистов и правозащитников. Такие расследования должны обеспечивать возможность уголовного преследования конкретных лиц за противоправные посягательства, как того требуют международные обязательства Азербайджана.

Правительство также должно обеспечить многообразие СМИ, снять неоправданные ограничения на доступ к информации, на профессиональную журналистику и на зарубежное вещание в стране. Вместо поощрения подготовки и публикации «черных списков газет-рэкетигов» властям следовало бы сосредоточиться на поддержке усилий по разработке кодекса журналистской этики.

Властям нужно срочно принять меры по обеспечению свободного обмена информацией в преддверии ноябрьских парламентских выборов и участия в нем всех журналистов и правозащитников. Это могло бы во многом снять серьезные проблемы, в прошлом не раз препятствовавшие азербайджанским выборам быть свободными и справедливыми.

## **Детальные рекомендации**

### ***Президенту и Правительству Азербайджанской Республики***

#### *Относительно законодательства о диффамации и практики его применения*

- Инициировать отмену уголовной ответственности за клевету и диффамацию.
- Обязать всех государственных служащих воздерживаться от подачи заявлений о возбуждении уголовных дел об ущербе чести, достоинству и деловой репутации как от собственного лица в официальном качестве, так и от лица соответствующего государственного органа.
- Публично обозначить позицию руководства страны о нежелательности в принципе задействовать уголовные нормы о диффамации.
- Инициировать поправки в Гражданский кодекс и другие законодательные акты, которые четко регламентировали бы вопросы ответственности, доказывания и компенсации в гражданских исках о защите чести и достоинства и соответствовали бы международным и европейским стандартам законодательства и правоприменительной практики в области прав человека. В частности:
  - Государственные органы не должны иметь права обращаться с исками о защите чести, достоинства и деловой репутации.
  - Бремя доказывания по всем пунктам должно быть возложено на заявителя.
  - Правдивость информации должна исключать вопрос о диффамации, а в ситуациях, связанных с общественными интересами, должно быть достаточно, чтобы автор материала добросовестно пытался выяснить истину.
  - Помимо денежной компенсации должны быть предусмотрены и другие меры возмещения ущерба, такие как извинение или опровержение.
  - Назначенная компенсация в любой форме должна строго соответствовать реально нанесенному ущербу.
- Внести предложение законодательно ограничить неким разумным пределом компенсацию по гражданским искам о нематериальном ущербе.

#### *Относительно осужденных журналистов*

- Без дальнейшего промедления исполнить решение Европейского суда по правам человека по жалобе *Фатуллаев против Азербайджана* о его немедленном освобождении.
- Освободить всех других журналистов, осужденных к лишению свободы за выражение ими своих взглядов, в первую очередь Эмина Милли и Аднана Гаджизаде.

- Покончить с практикой избирательного уголовного преследования и лишения свободы журналистов, правозащитников и других критиков власти.

#### *Относительно притеснений, запугивания и физических посягательств на журналистов*

- Покончить с массовой безнаказанностью за притеснения и насилие в отношении журналистов со стороны сотрудников полиции.
- Публично осудить притеснения и насилие в отношении журналистов и провозгласить политику «нулевой толерантности» к таким проявлениям.
- Рассмотреть вопрос о создании в МВД официального дисциплинарного механизма внутреннего расследования заявлений о нарушениях со стороны полиции вне зависимости от наличия официального обращения от пострадавшего.
- Добиваться тщательного, беспристрастного и исчерпывающего расследования убийства Эльмара Гусейнова.
- Добиваться оперативного и эффективного расследования смерти в заключении Новрузали Мамедова, как того требует статья 2 Европейской конвенции о правах человека.

#### *Относительно доступа к информации и выдачи лицензий на вещание*

- Инициировать внесение в Конституцию и профильное законодательство поправок, которые гарантировали бы обществу доступ к открытой информации.
- Отменить, в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии Совета Европы, принятые в марте 2009 г. поправки к Конституции, противоречащие статье 10 Европейской конвенции о правах человека.
- Разрешить зарубежным радиостанциям вещание в FM-диапазоне.
- В соответствии с рекомендациями Совета Европы законодательно обеспечить независимость состава Национального совета по телерадиовещанию.

#### *Относительно ноябрьских парламентских выборов*

- Обеспечить журналистам и гражданским активистам возможности для свободного выражения мнений и распространения информации накануне, во время и после парламентских выборов ноября 2010 г.

#### ***Министерству внутренних дел и Генеральной прокуратуре***

##### *Относительно законодательства о диффамации и практики его применения*

- Воздерживаться от инициирования таких уголовных дел от имени МВД, его подразделений или сотрудников.
- Отказаться от уже поданных заявлений о возбуждении уголовных дел об ущербе чести, достоинству и деловой репутации.

#### *Относительно притеснений, запугивания и физических посягательств на журналистов*

- Проводить оперативное, тщательное и эффективное расследование по всем заявлениям о насилии или угрозах в отношении журналистов и привлекать виновных к ответственности.
- Оперативно и тщательно проверять заявления о нарушениях со стороны сотрудников полиции в отношении представителей СМИ и привлекать виновных к дисциплинарной или уголовной ответственности.
- Покончить с массовой практикой терпимого отношения к притеснениям и запугиванию журналистов сотрудниками полиции.
- Обеспечить разъяснение сотрудникам полиции права прессы освещать их действия и работать на митингах и демонстрациях.
- Обеспечить разъяснение сотрудникам полиции права общественности на получение информации о нарушениях прав человека, неправомерных действиях полиции и других общественно значимых вопросах.

#### *Парламенту Азербайджанской Республики*

- Отменить уголовную ответственность за клевету и диффамацию, в частности исключить из УК статьи 147 и 148.
- Оперативно принять законодательство о защите чести и достоинства, которое отвечало бы приведенным выше требованиям.
- Отменить, как рекомендовано Венецианской комиссией СЕ, конституционные и законодательные изменения, ограничивающие представителям СМИ доступ к информации.
- Рассмотреть вопрос о формировании специальной парламентской комиссии для выяснения причин непринятия органами прокуратуры мер по расследованию неправомерных действий полиции в отношении журналистов и гражданских активистов.

#### *Судебной системе Азербайджанской Республики*

- Воздерживаться от назначения журналистам наказания в виде лишения свободы по уголовным делам о диффамации.
- Учитывать в таких делах статью 10 Европейской конвенции о правах человека и прецедентное право Европейского суда.

#### *Национальному совету по телерадиовещанию*

- Своевременно обнародовать информацию о доступных частотах.

- Обеспечить своевременное, прозрачное и беспристрастное проведение тендеров на предоставление свободных частот.
- Обеспечить общедоступность информации о принимаемых Советом решениях.

#### ***Совету по прессе Азербайджана***

- Немедленно отказаться от составления, публикации и распространения «черных списков газет-рэкетиров».
- Рассмотреть вопрос о разработке кодекса журналистской этики, проведения тренингов для журналистов и реализации других мер по повышению профессионального уровня журналистики.

#### ***США, Евросоюзу и другим двусторонним партнерам Азербайджана***

- Сделать соблюдение права на свободное выражение мнений неотъемлемой частью двусторонней и многосторонней повестки отношений с Азербайджаном.
- Обеспечить включение тематики свободы выражения мнений и ее важности для нормального функционирования демократической системы во все спонсируемые тренинги по демократии и законности для сотрудников полиции, прокурорских работников, законодателей и профильных государственных служащих.
- Продолжить поддержку неправительственных организаций, работающих в области мониторинга и развития СМИ.
- Оказывать поддержку гражданским группам, помогающим лицам, в отношении которых возбуждены уголовные дела о диффамации.

#### ***Евросоюзу***

- Сделать соблюдение права на свободное выражение мнений неотъемлемой частью диалога по правам человека с Азербайджаном, четко обозначив конкретные шаги, которые азербайджанской стороне необходимо предпринять для снятия существующих проблем, включая, как минимум, освобождение неправоммерно осужденных журналистов и отмену уголовной ответственности за диффамацию.
- Прямо увязать переговоры о заключении Соглашения об ассоциации с ЕС с конкретным и измеримым прогрессом в области свободы выражения мнений.
- При любой возможности, особенно на встречах высокого уровня, настоятельно призывать азербайджанскую сторону освободить журналистов, осужденных к лишению свободы за выражение ими своей позиции.
- Обеспечить адекватный мониторинг и освещение нарушений права на свободное выражение мнений при оценке выполнения Плана действий в рамках политики «Европейского соседства».
- Организовать тренинги по вопросам диффамации и международных стандартов свободы СМИ для адвокатов, профильных НПО и заинтересованных журналистов.

### ***Совету Европы***

- При мониторинге Парламентской ассамблеей соблюдения Азербайджаном обязательств в рамках членства в СЕ следует сохранить повышенное внимание к вопросам свободы выражения мнений.
- Комитет министров СЕ должен настоятельно призвать Баку без дальнейших проволочек исполнить решение Европейского суда по жалобе Эйнуллы Фатуллаева и немедленно освободить его из мест заключения.
- Комитет министров СЕ должен настоятельно призвать Баку выполнить рекомендации комиссара по правам человека Томаса Хаммарберга по итогам его посещения Азербайджана в марте 2010 г.
- Оказать азербайджанской стороне содействие в приведении уголовных и гражданских норм о диффамации в соответствие с международными стандартами.
- Оказать азербайджанской стороне содействие в организации систематических и периодических тренингов для судейских и прокурорских работников всех уровней по вопросам Европейской конвенции о правах человека и прецедентного права Европейского суда. При этом следует акцентировать вопросы свободы выражения мнений и права на справедливый суд.
- Организовать тренинги по вопросам диффамации и международных стандартов свободы СМИ для адвокатов, профильных НПО и заинтересованных журналистов.

### ***Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе***

- Представителю ОБСЕ по свободе СМИ следует продолжить отслеживать ситуацию в Азербайджане и в рамках структурированного диалога ставить перед Баку вопросы о необходимости исправления продолжающихся нарушений, включая те, которые документированы в этом докладе.
- Представителю ОБСЕ по свободе СМИ следует продолжить работу с азербайджанской стороной в интересах декриминализации диффамации.
- Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека должно тщательно отследить и обнародовать факты притеснений и физических посягательств в отношении журналистов и другие ограничения прав СМИ в связи с парламентскими выборами в ноябре 2010 г.
- Бюро ОБСЕ в Азербайджане должно отслеживать и обнародовать факты насилия в отношении представителей СМИ и вести регулярный мониторинг судебных процессов по обвинению журналистов в диффамации.

### ***ООН***

- Спецдокладчик по праву на свободное выражение мнений должен запросить приглашение на посещение Азербайджана и представить доклад о ситуации с подробными рекомендациями по ее исправлению.

- Комитету по правам человека следует сохранять повышенное внимание к нарушениям права на свободное выражение мнений в Азербайджане, обозначенное им в заключительных замечаниях по итогам рассмотрения в 2009 г. соблюдения этой страной Международного пакта о гражданских и политических правах. Тогда азербайджанскому правительству было предложено в течение года сообщить о мерах, принятых по выполнению рекомендаций Комитета, в том числе и в области свободы выражения мнений.