Текст · 3 февраля 2020, 07:11
Александр Бородихин,

О колке орехов паровым молотом и завораживающем спокойствии Гималайских гор. Индийский суд признал незаконной блокировку интернета в Кашмире

5 августа 2019 года власти Индии лишили населенный преимущественно мусульманами штат Джамму и Кашмир особого статуса, ввели туда военных и отключили связь во всем регионе. 10 января Верховный суд страны признал неконституционным тотальное отключение интернета в Кашмирской долине. «Медиазона» публикует выдержки из решения суда — исполненного высокой поэзии 130-страничного документа, в котором недопустимость блокировки выводится из диалектики свободы и безопасности.

Прекрасная наша страна для каждого в сердце — рай на Земле, хотя ее история и полна насилием и войнами. Хотя Гималайские горы завораживают своим спокойствием, кровь проливается каждый день. В этом краю внутренних противоречий прошения истцов — новые противоречия; позиции двух сторон диаметрально противоположны и фактически непримиримы. В этом контексте работа суда осложняется масштабами стоящей перед ним задачи. Разумеется, суд не будет углубляться в вопрос о политической уместности принятого им решения, это лучше оставить демократическим силам. В наших ограниченных возможностях лишь отыскать такую грань между свободой и безопасностью, которая

позволит обеспечить право на жизнь наилучшим образом.

Свобода и безопасность всегда были не в ладах друг с другом. Проще говоря, перед нами стоит вопрос о том, чего нужно больше: свободы или безопасности? Хотя выбор на первый взгляд непростой, суду необходимо отстраниться от избитой риторики и дать взвешенный ответ, который обеспечит каждому гражданину разумный уровень безопасности и свободы. Маятник предпочтений не должен качнуться слишком далеко в какую-либо из сторон, чтобы одно совсем перевесило другое. Суду не пристало указывать, что лучше: наслаждаться свободой или оставаться в безопасности.

В прошлом — независимое княжество в Гималайских горах, Кашмир служит основным источником напряженности в отношениях между Индией и Пакистаном на протяжении всей их истории после раздела Британской Индии в 1947 году. Не закрепленная соглашениями о границах и оспариваемая обоими государствами (а также отчасти Китаем) территория до прошлого года входила в состав северного индийского штата Джамму и Кашмир с особым статусом и была единственным в стране регионом с мусульманским большинством (в самой Кашмирской долине ислам исповедуют до 97% населения). Несколько войн и постоянные теракты — в прошлом году власти Индии решили положить конец неопределенности и приступили к силовой интеграции Кашмира.

2 августа индийская армия предупредила о нападениях, которые якобы готовят в Кашмире пакистанские военные и сепаратисты. Туристам и студентам было предписано покинуть штат ради безопасности, после чего в Кашмире поползли слухи о готовящемся изменении статуса региона. Так и вышло: 5 августа здесь перестали работать все виды связи — пропал телесигнал, отключились телефоны и интернет. Возникла неразбериха: люди не могли связаться с родственниками, редакции СМИ не знали, что происходит с их корреспондентами.

В тот же день было объявлено об упразднении 370-й статьи Конституции Индии, которая закрепляла за регионом особый автономный статус; штат был разделен надвое — на союзную территорию Ладакх и союзную территорию Джамму и Кашмир. Только в первые дни кризиса были задержаны не менее 500 человек. Без доступа к интернету регион провел больше пяти месяцев: *Washington Post* описывала переполненный «интернет-поезд», на котором кашмирцы добирались до ближайшего города с действующим интернет-кафе, чтобы оформить документы или зарегистрироваться на экзамены. Возмущенные ситуацией главный редактор *Kashmir Times* Анурадха Бхасин и лидер оппозиции в верхней палате индийского парламента, депутат от Джамму и Кашмира Гулам Наби Азад подали иски к правительству Индии в Верховный суд, который вынес по ним решение 10 января.

Текст 130-страничного документа открывается эпиграфом из Чарльза Диккенса («Это было лучшее из всех времен, это было худшее из всех времен; это был век мудрости, это был

> век глупости...») и продолжается размышлениями судей Н. В. Рамана, Р. Субхаша Редди и Б. Р. Гаваи о свободе и безопасности.

Иск №1031 был заявлен 10 августа 2019 года на основании статьи 32[1] Конституции Индии главным редактором газеты *Kashmir Times,* которая выходит ежедневно в двух версиях — для Джамму и для [столицы Кашмира] Сринагара.

Днем 4 августа 2019 года в Кашмирской долине и некоторых районах Джамму и Ладакха перестали функционировать сети сотовой связи, интернет-услуги и стационарные телефоны. Никаких официальных распоряжений, на основании которых такие действия были предприняты, населению этих регионов представлено не было. Жители Кашмира оказались в информационной блокаде. Действия ответчиков сделали для журналистов невозможным поиск новостей, репортерскую работу, публикацию и распространение издания, а также распространение информации в целом, привели к заморозке интернет-порталов и новостных сайтов.

С утра 5 августа в штате Джамму и Кашмир фактически был введен чрезвычайный режим управления, что сопровождалось появлением на улицах множества военных и заграждений и отключением всех средств коммуникации. В то же самое время, 5 августа, в *Gazette of India* был опубликован Конституционный приказ в отношении Джамму и Кашмира <...> 9 августа в *Gazette* было опубликовано уведомление, согласно которому закон

должен вступить в силу 31 октября, когда будет образована новая Союзная территория Джамму и Кашмира. Все это было произведено, пока штат [находился] в условиях блэкаута средств связи. В таких условиях издание *Kashmir Times* для Сринагара перестало публиковаться 5 августа и не могло выйти в печать до 11 октября — и даже после 11 октября выходит в урезанном формате из-за жестких ограничений в виде блокировки интернета и СМС. Сайт заморожен по сей день.

Истцы, госпожа Анурадха Бхасин и господин Гулам Наби Азад, обратились в суд в соответствии со статьей 32 Конституции с требованием обязать ответчиков отменить любые приказы, уведомления, указания и распоряжения, которые предусматривают действующую блокировку всех средств связи — интернета, мобильной и стационарной телефонной связи. Также истцы просят суд обязать ответчиков немедленно восстановить работу всех видов связи в Джамму и Кашмире в целях восстановления нормальной работы средств массовой информации. Также один из истцов просит суд обязать ответчика принять необходимые меры по обеспечению свободного и безопасного передвижения журналистов и прочих работников медиа, а также установить правила для недопущения в дальнейшем необоснованного ограничения журналистских свобод. Другой истец сообщил суду, что ему не позволили приехать в собственный округ в Джамму и Кашмире, в связи с чем он утверждает, что из-за ограничений не смог поддерживать связь с избирателями.

Истцы подчеркнули, что ограничения привели к нарушению прав на свободу передвижения, свободу слова и выражения мнений, на свободную торговлю и свободу вероисповедания.

Далее в решении суда приводится аргументация прокурора. Представлявший позицию властей в суде генеральный прокурор бывшего штата Джамму и Кашмир Тушар Мехта говорил, что первоочередной обязанностью государства является обеспечение безопасности граждан и их имущества. По его словам, у истцов — в отличие от государства — не было полной информации о происходящем в Кашмире, а для оценки действий силовиков нужно рассматривать их в контексте не только современности, но и исторического прошлого региона. По версии прокурора, государство стало жертвой как традиционного, так и «цифрового трансграничного терроризма», но даже в этих сложных условиях власти не нарушали право граждан на свободное перемещение, а некоторые из закрытых на время учреждений уже возобновили работу.

В настоящее время ограничения сняты почти на 100%. Запреты ослабляются в зависимости от уровня угрозы. На территории Ладакха[2] ограничения вообще не вводились — этот факт свидетельствует о том, что при исполнении распоряжений местные власти принимали взвешенные решения, а масштабных ограничений, о которых заявляют истцы, не вводилось.

Также Генеральный прокурор привел разнообразные данные, свидетельствующие о том, что население штата живет своей обычной жизнью; он сообщил,

что функционируют все газеты, теле- и радиоканалы, в том числе в Сринагаре. Он указал, что власти предприняли определенные меры для обеспечения доступа населения к ключевым инфраструктурным объектам.

По словам Генерального прокурора, в штате Джамму и Кашмир сложилась ситуация, при которой ограничения могли быть оправданы в целях охраны безопасности. Что касается довода истцов о том, что ограничения можно было ввести в отношении конкретных лиц, Генпрокурор заявил, что невозможно отделить нарушителей спокойствия от обычных граждан, чтобы их контролировать.

Говоря об отключениях связи и интернета, Генпрокурор подчеркнул, что в Джамму и Ладакхе интернет не отключался вовсе. Также он сообщил, что социальные сети, через которые можно отправлять сообщения и общаться с несколькими людьми одновременно, могут быть использованы в целях подстрекательства к насильственным действиям.



Индийские силовики звонят со своих мобильных телефонов, охраняя закрытый рынок в Сринагаре. Фото: *Mukhtar Khan / AP* / ТАСС

Целью властей при ограничении доступа к интернету было недопущение рассылки сообщений из-за границы с целью осложнения обстановки на местах. Также, отметил он, через интернет можно передавать фейковые новости или изображения, используемые

для подстрекательства к насилию. Наконец, в даркнете можно с легкостью покупать оружие и запрещенные вещества.

Прокурор особо подчеркнул, что не считает свободу слова в традиционных печатных СМИ и свободу слова в интернете равноценными. Он продемонстрировал суду фотографии, твиты и сообщения кашмирских политиков, которые, по его мнению, могли ввести население в заблуждение или угрожали суверенитету Индии. Наконец, прокурор отметил, что нельзя запретить только часть интернета, сохранив доступ к его «правильному» сегменту.

В ходе слушаний Генпрокурор также вспомнил термин War on Terror («война с терроризмом»), которым обычно называют глобальную кампанию США против исламского радикализма. В рамках такой «войны» тотальная блокировка интернета оправданна, считает прокурор — если в прежние времена целостность государства оказывалась под угрозой только в случае нападения внешнего врага или сепаратисткого мятежа, то сейчас «война» приобретает более изощренные формы, затрагивающие повседневную жизнь.

Обращения истцов, их общий контекст и поведение сторон ставят суд в странное положение. Суду было предложено перейти к вопросу о легитимности распоряжений об ограничении передвижения и блокировке связи в штате Джамму и Кашмир, принятых различными органами власти, однако сами распоряжения суду представлены не были. Истцы и третьи лица утверждают, что доступа к текстам этих

распоряжений не было, поэтому они и не смогли их представить.

В свою очередь ответчик, хотя и не отрицает самого факта отсутствия распоряжений в свободном доступе, не представил суду указанные документы. Когда суд своим постановлением от 16 октября предписал представить эти распоряжения, ответчик представил лишь образцы документов, сославшись на трудности сбора многочисленных распоряжений, которые отзывались и изменялись ежедневно.

В итоге судьи раскритиковали представителей правительства, которые «должны были действовать на опережение» и обеспечить доставку всех необходимых документов. После этого суд перешел к наиболее важной части решения, в которой постулируется, что свобода слова в Индии является фундаментальным правом гражданина.

Судьи подробно исследовали опыт США, где свобода самовыражения исторически воспринимается как одно из важнейших общественных достижений. После исторического экскурса, охватившего суд над Клементом Валландигэмом при Линкольне, действующий до сих пор «Закон о шпионаже» и гонения на коммунистов времен Холодной войны, судьи заключили, что выступления, подстрекающие к насилию, не пользуются в США конституционной защитой.

При этом суд отметил важность принципа пропорциональности, чтобы ни одно из прав не было ограничено в большей степени, чем это необходимо. Этот принцип судьи привели в афористической

формулировке британского судьи лорда Диплока: «Не стоит колоть орех паровым молотом, когда достаточно щелкунчика».

Без преувеличения можно утверждать, что в современном мире интернет является наиболее используемым и доступным средством обмена информацией <...> Право и технологии плохо смешиваются — как нефть и вода. Постоянно высказывается критика, что законодательство не поспевает за темпом развития технологий. В этом контексте следует отметить, что закон должен ориентироваться на технологическое развитие и менять правила в соответствии с потребностями общества. Непризнание технологий в правовой сфере — всего лишь попытка избежать неизбежного. В этой связи нельзя недооценивать важность интернета, так как с утра до вечера мы погружены в киберпространство, и вся наша деятельность сегодня зависит от интернета.

При этом необходимо разграничить интернет как инструмент и свободу выражения мнений в интернете. Нет никаких сомнений в том, что свобода слова и выражения мнений подразумевает право распространять информацию среди как можно более широких слоев населения. Широкая аудитория или степень воздействия распространяемой информации не могут ограничивать это право или оправдывать его ущемление.

В этой связи стоит отметить, что в своих решениях суд последовательно признавал свободу слова одним из основных гражданских прав и, по мере развития технологий, признал право на свободу слова и

выражения мнений с использованием различных средств. Актуальность выражения мнений через интернет делает его одним из основных средств распространения информации. Таким образом, свобода слова и выражения мнений через интернет является неотъемлемой частью пункта a) части 1 статьи 19[3], и любое ограничение этого права должно соответствовать части 2 статьи 19[4] Конституции.

Нет сомнений в том, что штат Джамму и Кашмир на протяжении многих лет остается очагом террористических выступлений. В этой связи можно воспользоваться официальными данными о том, что за период с 1990 по 2019 год произошло 71 038 терактов, погибли 14 038 гражданских лиц и 5 292 сотрудника силовых структур, были убиты 22 536 террористов. Нельзя игнорировать или преуменьшать значение геополитического противостояния. Даже самая широкая гарантия свободы слова не может защитить полный спектр самовыражения. Задача суда — определить, существует ли реальная опасность в ограничении такого выражения.

Ответчик выступает категорически против введения избирательного доступа в интернет в отсутствие технологий, позволяющих обеспечить такой режим работы. Если суд примет такой аргумент, власти смогут вводить полную блокировку интернета в любой момент по своему желанию. Возможность полной блокировки с неограниченным сроком ограничения доступа к интернету не может быть принята судом.

В то же время вполне обосновано утверждение властей о том, что интернет можно использовать для распространения террористических идей, угрожающих суверенитету и целостности Индии. Здесь суд лишь отмечает, что достижение мира и спокойствия в бывшем штате Джамму и Кашмир требует разностороннего подхода без чрезмерного ограничения свободы слова.

С учетом формулировок [Правил по ограничению доступа к телекоммуникационным услугам из части 7 «Закона о телеграфе»] суду представляется, что основанием для распоряжения об ограничении доступа стало возникновение «чрезвычайного положения» или необходимость предпринять действия «в интересах общественной безопасности». Стоит отметить, что, хотя Правила и не предусматривают опубликования распоряжения или уведомлений об их подписании, одним из устоявшихся принципов права и правосудия является понимание того, что нормативный акт, в особенности, касающийся вопросов жизни, свободы и имущественных прав, должен быть доступным. Всякий закон, обязательный к соблюдению гражданами, должен быть четко доведен до их сведения.

Суд настаивает, что обстоятельства применения ограничений в отношении интернета должны быть внезапны и серьезны, а произвольно продляемые запреты могут свидетельствовать о злоупотреблении властью. Чрезвычайные полномочия, которые дает правительству статья 144 Уголовно-процессуального кодекса Индии, не могут быть использованы в целях подавления законного права на выражение

недовольства, а само распоряжение об ограничении доступа к связи должно содержать факты, которые может оценивать суд при осуществлении надзора.

В связи с этим суд постановил:

— Ответчик и компетентные органы **обязаны опубликовать все действующие распоряжения** и публиковать все распоряжения в будущем в соответствии со статьей 144 УПК, в том числе, по прекращению оказания телекоммуникационных услуг, чтобы пострадавшие могли опротестовать их в суде.

— Свобода слова и выражения мнений, а также право на работу, ведение торговли и предпринимательской деятельности с использованием Интернета пользуются конституционной защитой. Ограничение этих **основных прав** должно соответствовать статьям 19 (2)[5] и 19 (6)[6] Конституции с учетом принципа пропорциональности.

— Приостановка интернет-услуг на неопределенный срок недопустима.

— Любое распоряжение о приостановке доступа к интернету должно придерживаться принципа пропорциональности и не должно продляться сверх необходимого срока.

— Компетентные органы должны немедленно проверить все распоряжения, приостанавливающие работу интернет-сервисов. Распоряжения, не соответствующие закону, **должны быть отменены.**

— Последовательные распоряжения в рамках «чрезвычайной» статьи 144 УПК будут считаться злоупотреблением полномочиями.

> 24 января — через две недели после того, как суд вынес это решение — в Джамму и Кашмире заработал мобильный интернет, правда, в формате *2G*. Более того, доступ решено открыть только к сайтам из одобренного властями списка; доступа к социальным сетям в Кашмире по-прежнему не будет. Такие же правила касаются проводного интернета, доступ к которому решено восстановить в больницах, банках, отелях и турфирмах.
> Главред *Kashmir Times* Анурадха Бхасин в беседе с *Guardian* посетовала, что решение суда исполняется лишь частично: «Власти не сняли ограничения на интернет полностью, что не соответствует решению суда».

Редактор: Дмитрий Ткачев

1. Право обращаться в Верховный суд.

2. Буддистского региона, входившего до прошлого года в состав преимущественно мусульманского Джамму и Кашмира.

3. Все граждане имеют право на свободу слова и выражения мнения.

4. В ней допускаются «разумные» ограничения свободы слова и выражения мнений в интересах обеспечения суверенитета и целостности Индии, безопасности государства, дружественных отношений с иностранными государствами, публичного порядка, приличия или морали или в связи с неуважением к суду, клеветой или подстрекательством к преступлению.

5. См. выше.

6. Право гражданина на работу по любой профессии не ограничивает государство во введении «разумных» запретов в общественных интересах.