

РУКОВОДСТВО ОБСЕ ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ ЖУРНАЛИСТОВ

Об авторе:

Уильям Хорсли, международный директор Центра по свободе СМИ Университета Шеффилда, Соединенное Королевство, и консультант по вопросам свободы прессы и демократического правления, много лет работал зарубежным корреспондентом "Би-би-си Ньюз", в настоящее время представляет Ассоциацию европейских журналистов в Совете Европы и других международных органах.

Выражение признательности:

Автор выражает признательность заместителю председателя Союза журналистов Литвы д-ру Аудроне Нугарайте и бывшему редактору международных новостей Литовского ТВ Викинтасу Пугачяускасу за представленные ими замечания в процессе подготовки данного Руководства.

По поручению:

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам
свободы СМИ и Литовского Председательства ОБСЕ

Редакторы:

Жан-Кристоф Пэк
Майк Стоун

Опубликовано в 2012 году

СОДЕРЖАНИЕ

3	Предисловие Аудронюс Ажубалис
5	Введение Дунья Миятович
8	Часть I. Безопасность журналистов: актуальная проблема для государств-участников ОБСЕ
18	Часть II. Положить конец безнаказанности: неотложная задача для ОБСЕ
24	Часть III. Безопасность и защита журналистов: ответственность государств-участников ОБСЕ
32	Часть IV. Безопасность журналистов и роль гражданского общества и неправительственных организаций
34	Часть V. Профессиональные стандарты и саморегулирование СМИ
40	Часть VI. Принципы и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, как основа для обеспечения безопасности журналистов
46	Часть VII. Прочие международные обязательства
52	Часть VIII. Основные проблемы и рекомендации в области безопасности журналистов
72	Приложение: Вильнюсские рекомендации
77	О Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

Предисловие

Об истинном качестве демократии в государстве можно судить по уровню безопасности и защищенности журналистов.

Когда журналисты могут работать без страха, чувствуя себя защищенными в частной жизни и в профессиональной деятельности, они получают права и возможности, для того чтобы сообщать людям крайне важную информацию. Они становятся представителями демократии и свободы. Они выполняют функцию контроля за институтами общества. Они могут достоверно и объективно освещать действия и позиции влиятельных сил в обществе. Таким образом, им принадлежит столь же важная роль, как и любому другому участнику или институту при демократической форме правления.



В отсутствие свободного потока знаний и информации люди, которые составляют фундамент демократии, становятся глухими, немыми и в итоге бессильными. Люди попадают под контроль и подвергаются преследованиям со стороны любой из групп или отдельных личностей. Это могут быть силы в сфере экономики, идеологические группировки, отдельная политическая партия или лидер, или государственная машина.

Сегодня мы все являемся свидетелями того, насколько сильна свобода слова, которой мы обладаем. Заключительный акт Хельсинкского совещания 1975 года, в котором утверждалась необходимость свободы слова, вдохновил всю Восточную Европу. В том же духе семья ОБСЕ должна решать современные проблемы свободы слова и безопасности журналистов во всем Евроатлантическом и Евразийском регионе.

Идея данного Руководства, содержащихся в нем рекомендаций и руководящих принципов, возникла в ходе Совещания по вопросам безопасности журналистов

в регионе ОБСЕ, состоявшемся в Вильнюсе, Литва, в июне 2011 года, среди его участников и при неоценимом содействии и поддержке со стороны Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Я выражаю благодарность автору Руководства Уильяму Хорсли за проделанную работу. Рекомендую эту публикацию всем – людям, учреждениям и государственным органам, которые занимаются вопросами свободного выражения мнения в СМИ и вопросами свободы граждан иметь доступ к общественной информации и знаниям не только в регионе ОБСЕ, но во всем мире.



Аудронюс Ажубалис

Министр иностранных дел Литовской Республики

Введение

Проблема безопасности журналистов приковала к себе внимание международного сообщества, и для этого есть все основания. Число сотрудников СМИ, убитых за последнее десятилетие при исполнении профессиональных обязанностей – убитых за то, что они передавали информацию, – ужасает. По данным международных организаций, защищающих права журналистов, это число неизменно превышает 100 человек ежегодно. Продолжает возрастать количество случаев физического насилия. Во многих районах мира, в том числе в регионе ОБСЕ, быть журналистом просто небезопасно.

Жизненно важное значение безопасности журналистов подтолкнуло Литву как действующего Председателя ОБСЕ и мое Бюро к тому, чтобы предпринять практические шаги по привлечению внимания к этой проблеме и к тому, что она означает для демократического общества.

Возможность получать и передавать информацию имеет для ОБСЕ огромное значение. Признавая это, государства-участники создали в 1997 году уникальный институт – Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации. Представитель, задачей которого является контроль за положением дел со свободой СМИ во всех 56 государствах-участниках, осуществляет функцию раннего предупреждения, информируя Постоянный совет о нарушениях обязательств в области свободы СМИ.

Нет более тяжкого нарушения этих обязательств, чем нападения на журналистов, имеющие характер физического насилия, эмоционального, правового и административного давления.

Признавая серьезность проблемы, действующий Председатель провел в июне 2011 года двухдневное Совещание по вопросам безопасности журналистов. На совещании в Вильнюсе действующий Председатель в сотрудничестве с Представителем огласили Вильнюсские рекомендации, в которых подчеркивается

роль национальных правительств, законодательных и правоохранительных органов, а также самих средств массовой информации в обеспечении безопасных условий работы для журналистов. Подготовка настоящего Руководства была поручена одному из самых известных международных экспертов в этой области Уильяму Хорсли.

В данной публикации ставятся вопросы, которые государства-участники должны учитывать при оценке путей улучшения климата для работы журналистов в своих странах. В ней также содержатся практические рекомендации, касающиеся шагов, которые могут быть предприняты для создания дружественной к СМИ среды.

Призываю всех читателей принять во внимание приведенные в Руководстве примеры передовой практики, с тем чтобы весь регион ОБСЕ смог выполнить свои достойные уважения обязательства по обеспечению свободы средств массовой информации.

Дунья Миятович,
Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

Вена,
ноябрь 2011 года

Часть I.

Безопасность журналистов: актуальная проблема для государств – участников ОБСЕ

Безопасность журналистов – актуальная проблема для правительств государств – участников ОБСЕ, поскольку масштабы насилия в отношении журналистов, в том числе убийств и нападений с нанесением тяжких телесных повреждений, за последние годы значительно возросли, что имеет далекоидущие и разрушительные последствия.

Другие способы подавления независимых новостных средств массовой информации, например с помощью незаконных арестов и уголовного преследования, жестокого политического и коммерческого давления, удушающих форм государственного регулирования, также стали обычным явлением для журналистов, работающих в регионе ОБСЕ. Это порождает страх и неуверенность среди журналистов и других сотрудников СМИ и в силу этого оказывает отрицательное воздействие на свободу слова во всем обществе.

Интернет оказывает преобразующее воздействие на общества, поскольку открывает или расширяет возможности выражения мнений для местных средств массовой информации, гражданских журналистов, блогеров и других пользователей, а также для профессиональных журналистов.

Однако по мере возрастания значения такой деятельности и развития в этой связи плюрализма в представлении информации, журналисты сетевых СМИ, блогеры и пользователи Интернета все чаще становятся объектом насилия и ложных обвинений в противоправных действиях, что должно заставить их замолчать.

Свобода слова распространяется на Интернет так же, как и на все средства коммуникации.

Насилие, преследование и запугивание, направленные против журналистов, представляют собой посягательство на саму демократию. Они приводят к

удушению свободы средств массовой информации и свободы слова, лишая людей возможности принимать обоснованные решения, касающиеся их жизни.

В отсутствие безопасных условий работы журналисты не имеют возможности свободно и независимо писать и вести репортажи; безопасность СМИ – это предпосылка для существования свободных СМИ. Признавая это, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович придает первостепенное значение прекращению практики насилия и запугивания в отношении журналистов. Она обратилась к правительствам и неправительственным организациям с призывом объединить усилия по защите прав на свободу СМИ и на свободу слова.

Государства – участники ОБСЕ, наряду с гражданским обществом и журналистскими организациями, выражают растущую обеспокоенность, а многие сегодня призывают к решительным действиям по обеспечению безопасности и защищенности журналистов. Председательствующая в ОБСЕ 2011 году Литва назвала безопасность журналистов одним из своих приоритетов, а Республика Ирландия, которая заменила ее на этом посту в 2012 году, заявила, что сохранит этот приоритет.

ОБСЕ, как крупнейшая в мире региональная организация по безопасности, также несет особую ответственность за соблюдение в международном праве стандартов и норм в отношении всех аспектов свободы выражения мнения, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейской конвенции о защите прав человека.

В ответ на растущую в мире обеспокоенность в сентябре 2011 года в Париже было проведено Межведомственное совещание Организации Объединенных Наций с участием всех соответствующих специализированных учреждений и программ ООН с целью выработки Плана действий по повышению безопасности журналистов и противодействию безнаказанности. Региональным организациям, в том числе ОБСЕ, было предложено принять участие в разработке Плана действий и проявить

заинтересованность в результатах, которые окажут влияние на политику и программы ООН в странах мира.

Положительные результаты, основанные на принципах ОБСЕ

Настоящее Руководство предназначено для практического использования государствами – участниками ОБСЕ. В нем описывается характер фактических угроз для безопасности журналистов, излагаются действующие принятые нормы и стандарты ОБСЕ, содержится характеристика передовой практики, принятие которой настоятельно рекомендуется государствам.

Меры, добросовестно реализуемые государствами-участниками, способны создать здоровый климат для безопасной и успешной деятельности свободных СМИ в рамках соответствующей правовой системы.

Государства – участники ОБСЕ публично признали преимущества свободы прессы, многообразия и жизнеспособности как основных элементов демократического общества в своих странах и приняли на себя обязательство систематически содействовать свободным средствам массовой информации в части законодательства и на практике.

В 2010 году на саммите ОБСЕ в Астане они вновь признали важную роль гражданского общества и свободных СМИ в обеспечении в полном объеме уважения прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы и верховенство права.

Свободные, независимые и разнообразные средства массовой информации – это одновременно признак здоровой демократии и одно из незаменимых условий ее достижения. Необходимо обеспечить подотчетность в жизни общества, доверие населения к власти и верховенство закона.

Свободные и независимые СМИ также приносят экономические выгоды, содействуя прозрачности в бизнесе и в экономических отношениях. Они дают возможность всему населению пользоваться преимуществами новых информационных и коммуникационных технологий.

В то же время действия и законы, подавляющие свободные и активные СМИ или препятствующие их деятельности, подрывают и ставят под угрозу безопасность и сотрудничество как внутри стран, так и в отношениях между государствами-участниками.

Для достижения реального прогресса и устранения серьезных недостатков правительствам следует признать опасности, с которыми сталкиваются журналисты в связи со своей профессиональной деятельностью, и решительно противодействовать им. На вильнюсском Совещании по вопросам безопасности журналистов в регионе ОБСЕ 7–8 июня 2011 года правительства и эксперты вновь подтвердили свою уверенность в том, что обеспечение безопасности журналистов необходимо для утверждения основополагающих целей ОБСЕ в интересах всех людей.

Почему насилие в отношении журналистов угрожает основам демократии

За последние шесть лет в регионе ОБСЕ более тридцати журналистов были убиты в связи со своей профессиональной деятельностью, имели место многие сотни случаев насилия с причинением телесных повреждений. В ряде случаев журналисты были похищены, и впоследствии их находили убитыми; в других случаях угрозы поступали в адрес членов семей журналистов, чтобы заставить их замолчать или уйти из профессии.

В значительном числе случаев характер преступлений указывает на заказное убийство или спланированное нападение с участием лиц, действовавших не опасаясь обнаружения и ареста. В некоторых местах атмосфера страха среди

журналистов усиливается в связи с очень низким процентом арестов и осуждения исполнителей и заказчиков этих преступлений.

Безнаказанность постепенно стала в регионе ОБСЕ обычным явлением, в особенности в отношении убийств и нанесения тяжких телесных повреждений журналистам.

Ситуация резко ухудшилась и достигла такой степени, что регион ОБСЕ, в который входит 56 государств-участников, в последние годы числится среди регионов мира с наибольшим количеством зарегистрированных физических нападения на журналистов, включая убийства.

Возможность для журналистов и других сотрудников СМИ пользоваться своими правами и выполнять свою функцию пристального наблюдения за жизнью общества существенно ограничена законами и практическими методами правительств, такими как судебные дела по обвинению в клевете и оказание давления с целью недопущения критических выступлений СМИ, что налагает новые ограничения на свободу слова и свободный поток информации.

В результате в некоторых районах региона ОБСЕ медийный ландшафт оказался деформирован и часть населения была лишена своего законного права на свободное получение и распространение информации и мнений.

Журналистские организации сообщают о широком распространении самоцензуры, поскольку журналисты, а также те, кто высказывается преимущественно через сайты или социальные сети в Интернете, опасаются физической или судебной расправы за то, что они пишут, говорят или сообщают.

Журналисты и сотрудники средств массовой информации подвергаются сильному давлению и риску запугивания или насилия, поскольку их деятельность по освещению событий в общественной жизни и расследованию преступлений и

коррупции встречает сопротивление со стороны влиятельных, а иногда агрессивных сил в обществе.

Сотни журналистов были вынуждены уйти из профессии или покинуть родину. Некоторым приходится скрываться или идти под защиту полиции, если существует такая возможность.

Такое развитие событий противоречит принятому ОБСЕ основополагающему принципу уважения свободы слова как одного из основных прав человека и базовых элементов демократического общества. Свобода прессы рассматривается как “мать всех свобод”, поскольку без нее невозможно осуществление других прав.

Многие из зарегистрированных случаев применения к журналистам насилия с причинением вреда здоровью включают обвинения в нападениях и других противоправных действиях государственных служащих, таких как тюремные надзиратели и полицейские. В марте 2011 года Комитет министров Совета Европы однозначно осудил такое поведение государственных служащих как в государствах-членах, так и в странах, не входящих в Совет Европы.

Для искоренения безнаказанности необходимо обеспечить независимость судебной системы от политического и иного давления. Расследование насильственных преступлений в отношении журналистов, как и всех других преступлений, должны проводиться оперативно, объективно, результативно и профессионально.

30 марта 2011 года Комитет министров Совета Европы утвердил Руководящие принципы по искоренению безнаказанности лиц, совершающих грубые нарушения прав человека. Министры отметили:

“Случаи безнаказанности лиц, совершающих нарушение прав человека, к сожалению, нередки в государствах – членах Совета Европы, это, в частности, касается нарушений, совершаемых тюремными служащими и полицейскими или направленных против правозащитников. Допущение безнаказанности за подобные

правонарушения свидетельствует об отсутствии уважения прав человека (что нередко само по себе является нарушением прав человека) и способствует рецидиву таких преступлений, поскольку правонарушители и прочие лица без колебаний идут на последующие преступления, зная, что будут защищены от наказания.

Безнаказанность подрывает верховенство закона. Более того, те, кто ее допускают, фактически попустительствуют совершению этих преступлений. Таким образом, необходимо искоренить безнаказанность в государствах-членах и призвать к этому государства за пределами Европы”.

Принципы ОБСЕ четко указывают, что в демократическом обществе недопустимо злоупотребление монополией государства на законотворчество и правоприменение в интересах каких-либо лиц или групп, обладающих властью. Правительства должны проявлять нетерпимость к злоупотреблениям любого должностного лица и создать структуры по осуществлению надзора и рассмотрению жалоб с целью обеспечения наказания за такие проступки.

Во многих случаях нападения на журналистов, включая убийства, совершаются криминальными организациями и другими негосударственными субъектами. Необходимо создать мощные и эффективные системы защиты для тех, кто может стать мишенью для таких групп. Правительства несут ответственность за предотвращение угроз или нападений на журналистов со стороны криминальных банд и любых незаконных элементов.

Ситуация в регионе ОБСЕ: оценка, представленная на Совещании ОБСЕ по вопросам безопасности журналистов в Вильнюсе 7–8 июня 2011 года

За последние два года Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций – авторитетный орган, состоящий из независимых экспертов в области права, – рассмотрел отчеты, представленные 18 государствами-участниками ОБСЕ. В десяти из вынесенных по ним заключений, что составляет более половины

от общего числа, Комитет выразил серьезную обеспокоенность и представил конкретные рекомендации по внесению изменений в законодательство, политику и практику. На состоявшемся в Вильнюсе 7–8 июня 2011 года Совещании ОБСЕ по вопросам безопасности журналистов профессор Майкл О'Флаэрти, заместитель Председателя Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, так охарактеризовал общий вывод Комитета:

“Нарушения свободы слова и формы нападения на журналистов в некоторых государствах ОБСЕ являются одними из наиболее серьезных в мире. Комитет акцентирует внимание на таких правонарушениях, как убийство журналистов и отсутствие расследования таких убийств или наказания лиц, их совершивших; принятие неприемлемых законов, запрещающих комментарии о положении дел в обществе, критику государства или его высших должностных лиц; установление удушающих регламентирующих рамок, а также грубые и неприемлемые попытки введения цензуры в Интернете”.

В отношении конкретно государств-участников ОБСЕ профессор О'Флаэрти сказал, что Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека пришел к однозначным выводам о том, что для выполнения своих обязательств этим государствам необходимо всесторонне пересмотреть свое законодательство, политику и практику. Он сказал о таком пересмотре:

“Он должен затронуть все структуры правительства – министерства, ответственные за коммуникации, юстицию, образование и т. д. Необходимы программы, одновременно направленные на предотвращение ограничений и нападений на средства массовой информации и на обеспечение защиты и реабилитации жертв таких нападений. Комитет неизменно подчеркивает, что защита СМИ должна быть для государств одним из высших приоритетов”.

Часть II.

Положить конец безнаказанности: неотложная задача для ОБСЕ

Все государства – участники ОБСЕ публично приняли на себя обязательство по обеспечению высоких стандартов правосудия, и важно то, что в 1994 году в Декларации Будапештского саммита ОБСЕ они осудили любые нападения на журналистов и обязались призвать к ответственности лиц, совершивших такие нападения.

Не далее как в 2009 году Парламентская ассамблея ОБСЕ на заседании в Вильнюсе приняла резолюцию, в которой содержится призыв к государствам-участникам проводить результативные расследования угроз применения насилия и актов насилия в отношении журналистов, особенно совершаемых с целью запугивания независимых журналистов, и обеспечить судебное преследование лиц, ответственных за такую преступную деятельность.

Однако сегодняшняя ситуация не дает оснований для удовлетворенности. Обеспокоенность по поводу нападений на журналистов и средства массовой информации возрастает в связи с реальной ситуацией, когда в некоторых государствах – участниках ОБСЕ сложилась атмосфера безнаказанности лиц, совершивших преступные акты насилия против журналистов.

По данным Международной сети содействия свободному обмену информацией (IFEX), во всем мире доля расследований таких преступлений, завершившихся осуждением и наказанием ответственных за них лиц, составляет лишь десятую часть всех дел, что значительно меньше по сравнению с другими категориями дел об убийствах. Это равносильно системе безнаказанности, которая имеет пагубные последствия, выходящие далеко за пределы конкретных случаев.

Безнаказанность представляет собой системный сбой в функционировании органов власти и принципа верховенства закона, служащих основой безопасности и прав каждого человека. Поэтому для ОБСЕ искоренение безнаказанности является

абсолютной необходимостью. В каждом случае безнаказанность представляет собой двойную несправедливость в отношении жертв насилия и подрывает принцип верховенства закона в том обществе, где она существует. Она ведет к утрате общественного доверия к независимости правоохранительных органов и судебных систем, а также поощряет совершение новых преступных деяний, поскольку те, кто намеревается совершить нападение или убийство, знают, что прошлые преступления остались безнаказанными.

Европейский суд по правам человека, который рассматривает индивидуальные жалобы, поданные в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека, постановил, что государства обязаны защищать свободу выражения мнения и права журналистов, которые сталкиваются с угрозами применения насилия или других репрессий в связи с их профессиональной деятельностью.

В ряде случаев были выявлены нарушения со стороны государств, проявившиеся в неспособности защитить жизнь и свободу выражения мнений журналистов, столкнувшихся с угрозами и ставших жертвами убийц.

Суд также установил наличие нарушений по основаниям отсутствия результативного расследования дел в случаях убийства журналистов.

Из 56 государств – участников ОБСЕ 47 являются членами Совета Европы. Все государства – члены Совета Европы ратифицировали Европейскую конвенцию о защите прав человека и включили ее положения в свое внутреннее законодательство.

Расследования нападений на журналистов требуют особой чуткости и специальных знаний и опыта, поскольку необходимо, чтобы были выявлены и учтены все возможные связи между преступлением и профессиональной деятельностью журналиста. Важным доказательством может послужить статья в газете, сообщение на радио или телевидении или любая форма публикации.

Своевременные и результативные расследования имеют решающее значение для сохранения доказательств и отправления правосудия.

К сожалению, в ряде случаев в государствах – участниках ОБСЕ власти слишком быстро отменяют возможность наличия такой связи и в результате надлежащее расследование не проводится.

Поэтому рекомендуется провести соответствующую подготовку полицейских, прокуроров, адвокатов и судей для приобретения ими необходимой квалификации.

Органы полиции и государственной власти должны также учитывать тот факт, что журналисты могут быть особенно уязвимы для злонамеренных физических нападений по причине осуществляемой ими деятельности. Они должны быть готовы принять меры по обеспечению защиты в случае обоснованных опасений или непосредственной угрозы нападения или причинения вреда.

Другие угрозы для журналистов и свободы выражения мнения: лишение свободы, преследование и изоляция

Физические нападения и угрозы применения насилия или причинения вреда в отношении журналистов и членов их семей представляют собой крайнюю форму цензуры. Запугивание и преследование, принимающие самые разные формы, лишают журналистов безопасности или защищенности, в результате чего может сформироваться привычка к самоцензуре в СМИ, ограничивающая свободу выражения мнений в обществе.

К сожалению, в государствах – участниках ОБСЕ угроза уголовного обвинения и возможного лишения свободы нередко используется, чтобы заставить журналистов замолчать и лишить их возможности выполнять свою работу.

Во многих случаях журналисты подвергаются незаконному аресту по, как позже выясняется, вымышленным обвинениям; тем не менее итогом уголовного

расследования и преследования является задержание или тюремное заключение журналистов в связи с их профессиональной деятельностью.

Особую и все возрастающую обеспоеченность вызывает тот факт, что в ряде государств-участников журналистам предъявляются обвинения и выносятся приговоры за совершение уголовного преступления диффамации какого-либо публичного деятеля или государственного учреждения, что является нарушением норм, установленных в порядке прецедентной практики Европейским судом по правам человека в решениях, касающихся Статьи 10 (о праве на свободу выражения мнения) Европейской конвенции о защите прав человека.

Более 20 лет назад Суд установил принцип, согласно которому политический деятель должен допускать в отношении себя больше критики, чем физическое лицо. В решении 1986 года по уголовному делу о диффамации, связанному с критическим сообщением в прессе о Бруно Крайски, тогдашнем канцлере Австрии, Суд постановил, что политический деятель сознательно открывается для пристального внимания общества и должен терпимо относиться к большому объему критики в отношении себя (*Лингенс против Австрии*, 1986 8 EHRR40).

Разъясняя свое решение, Европейский суд по правам человека отмечал, что политические дебаты составляют “самую суть понятия демократического общества. Таким образом, политики должны быть готовы к тому, что суды будут серьезно рассматривать значимость политических дебатов при вынесении решения по делу о диффамации”. Это решение нашло отражение в последующих постановлениях Страсбургского суда.

Постоянные угрозы уголовного преследования, которые противоречат признанному праву на защиту источников информации, также вызывают все большую обеспоеченность. В прецедентной практике Европейского суда по правам человека прессе предоставлялась самая широкая защита, в том числе в отношении конфиденциальности используемых журналистами источников информации.

В знаковом постановлении 1996 года Суд постановил, что защита источников является одним из основных условий свободы прессы. “В отсутствие такой защиты, – указал Суд, – источники могут удерживаться от оказания содействия прессе в информировании общественности по вопросам, представляющим общественный интерес”, и может быть подорвана жизненно важная роль “службы общественного надзора”, которую играет пресса.

Журналисты также сталкиваются с другими весьма деструктивными мерами, такими как необоснованные и обременительные налоговые проверки, отказ в разрешениях на проезд или в получении визы, отказ в доступе на мероприятия для прессы и в праве задавать вопросы, а также с другими административными преградами.

Государственные чиновники не должны отказывать в доступе ни одному журналисту или средству массовой информации на дискриминационной основе и не должны требовать или просить о благоприятном освещении, применять к журналистам давление или угрожать им преследованием или изоляцией по причине, связанной с содержанием или манерой изложения их материалов. СМИ, являющиеся работодателями, не должны приказывать журналистам вести себя незетично или сообщать ложные сведения.

К сожалению, в ряде государств – участников ОБСЕ журналисты все еще лишены надлежащей правовой защиты от угрозы неправомерного увольнения и потери средств к существованию для них и членов их семей. Правительства несут ответственность за то, чтобы основные меры защиты были предусмотрены законом.

Часть III.

Безопасность и защита журналистов: ответственность государств – участников ОБСЕ

Ответственность за исполнение всех обязательств ОБСЕ лежит на правительствах государств-участников. Национальные правительства призваны принимать необходимые меры по защите и обеспечению физической безопасности журналистов, которые сталкиваются с угрозами насилия.

Это обязательство предусматривает осуществление согласованной государственной политики и практических мер. Необходимо, чтобы национальное законодательство, административная и судебная системы обеспечивали защиту и поддержку свободы выражения мнений, защищали жизнь и профессиональные права журналистов.

Политики на выборных должностях и все лица, занимающие высокие посты, должны демонстрировать твердую приверженность соблюдению свободы прессы и обеспечению безопасности журналистов. Политики и официальные должностные лица не должны злоупотреблять своим положением, отзываясь о журналистах и средствах массовой информации в пренебрежительном или оскорбительном тоне.

Подобные высказывания, звучащие из уст ведущих государственных деятелей, могут спровоцировать экстремистов к тому, чтобы считать журналистов объектами для нападков, которых следует заставить замолчать. Поэтому на политических лидерах высокого уровня лежит особая обязанность не допускать несдержанных или неприемлемых высказываний.

Основа обеспечения безопасности журналистов в системе законодательства и административного управления

Изложенные ниже 16 пунктов охватывают вопросы права, нормативного регулирования и практики, которые в совокупности представляют собой

основу защиты безопасности и законных профессиональных прав журналистов в государствах – участниках ОБСЕ:

- наличие в национальных конституциях и законодательных актах базовых положений, гарантирующих свободу убеждений, свободу выражения мнений и свободу СМИ; в частности, клевета, диффамация и оскорбление должны быть декриминализованы и считаться гражданскими правонарушениями, за которые могут быть предусмотрены санкции только в виде соразмерных штрафов;
- гарантии свободного потока информации и свободы выражения мнений без учета государственных границ, в том числе международного вещания и других форм распространения информации;
- обеспечение открытости Интернета; следует содействовать развитию и поддержанию свободы Интернета, не допускать принудительного блокирования и фильтрации контента и вебсайтов;
- открытые и оперативные государственные структуры, обеспечивающие возможность для свободных, независимых и информированных средств массовой информации исполнять функции контроля в сфере публичной жизни без преследований и препятствования со стороны государственных органов и прочих организаций и лиц;
- прочные и ясные гарантии независимости судебных органов, обеспечивающие защиту свободных СМИ и привлечение к суду ответственных за нападения на журналистов;
- отмена законов, предусматривающих специальные механизмы защиты от критики должностных лиц или политических представителей на выборных должностях; публичные деятели должны понимать, что они в большей степени подвержены критике, чем простые граждане;
- государственные органы должны соблюдать тайну источников информации журналистов как основное условие свободы прессы; распоряжение о раскрытии источников информации не может быть совместимым с правом СМИ на информирование общественности, кроме случаев, когда такое распоряжение обосновывается "требованиями первостепенной важности" в общественных интересах;

- положение о защите существенных общественных интересов в судебных делах о журналистских методах сбора информации и об основаниях для обнародования информации;
- регулирование деятельности и контроль за деятельностью правоохранительных органов, в том числе полицейской и тюремной служб, с эффективными процедурами надзора и подачи и рассмотрения жалоб;
- законы о государственной безопасности и о противодействии терроризму должны быть четко сформулированы и иметь ограничения по времени и сфере применения; при их разработке и применении необходимо должным образом учитывать основополагающее право на свободу убеждений и выражения мнений;
- принятие законов, гарантирующих право на свободу информации и доступ к официальным документам и архивам;
- обеспечение для сотрудников средств массовой информации возможности встречаться с ответственными должностными лицами и официальными представителями государства, а также возможности посещать публичные мероприятия и мероприятия для прессы без какой-либо дискриминации и произвольных запретов;
- обеспечение открытости сведений о владельцах органов СМИ и введение надлежащих правил конкуренции в целях недопущения чрезмерной концентрации прав собственности, рыночных перекосов и увеличения риска оказания неправомерного давления на редакторов и журналистов;
- недопущение попыток лицензирования печатных средств массовой информации и контроля за производством и распространением продукции СМИ;
- принятие и соблюдение законов о защите трудовых прав журналистов, в том числе права на организацию профсоюзов и на вступление в них, что может защитить их от произвольного увольнения, а также от неправомерного давления с целью принуждения журналистов к нарушению этических или профессиональных норм;

- поддержка механизмов, обеспечивающих защиту журналистов от насилия и запугивания, например института Омбудсмана или Комиссара по правам человека.

Общие обязанности государств – участников ОБСЕ

В Астанинской юбилейной декларации, принятой в 2010 году, государства-участники вновь подтвердили, что все принципы и обязательства ОБСЕ являются вопросами неотложной и законной озабоченности для всех государств-участников. Задача обеспечения безопасности журналистов относится к числу тех, которые необходимо решать совместно.

В 1997 году государства – участники ОБСЕ учредили механизм для реализации этого принципа – Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ.

С тех пор деятельность Представителя по вопросам свободы СМИ сосредоточена на оперативном принятии мер в случае серьезных проблем несоблюдения государствами-участниками принципов и обязательств ОБСЕ в отношении свободы выражений мнений и свободы СМИ.

Представитель содействует соблюдению обязательств ОБСЕ, направляя предупреждения и рекомендации.

Работа Бюро Представителя включает проведение различных мероприятий по оказанию содействия в решении возникающих вопросов, в том числе путем предоставления экспертных консультаций при подготовке законодательных и нормативно-правовых актов, оказания технического содействия и организации обучения, посещения стран и обмена информацией, представления регулярных отчетов Постоянному совету и публичных выступлений.

Эта работа носит внесудебный характер и заключается в том, чтобы привлекать внимание к проблемам, действовать согласованно с государственными органами и соответствующими неправительственными организациями при выработке решений.

Полномочия Бюро Представителя поддерживают все государства-участники, его деятельность осуществляется на основе равного отношения ко всем государствам.

Кроме того, государства – участники ОБСЕ связаны обязательствами, предусмотренными международно-правовыми актами, в том числе Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), который имеет обязательную силу для ратифицировавших его государств.

Все большая обеспокоенность государств – участников ОБСЕ в отношении вопросов безопасности журналистов соответствует обеспокоенности государств – членов Организации Объединенных Наций по поводу убийств журналистов, которые происходят в странах многих регионов мира. По данным, опубликованным Международным институтом безопасности журналистов (INSI), только в 2011 году более чем в 30 государствах были убиты более 100 журналистов.

Эти прямо выраженные обязанности государств разъяснены Комитетом Организации Объединенных Наций по правам человека, который является органом надзора за соблюдением МПГПП.

В июле 2011 года Комитет опубликовал взвешенное толкование статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающееся свободы убеждений и свободы слова (Замечание общего порядка № 34 к статье 19).

В этом замечании общего порядка отмечается, что все государства должны принять эффективные меры по обеспечению защиты от нападения, направленных на то, чтобы заставить замолчать тех, кто реализует свое право на свободу слова, в том числе журналистов.

В этом замечании общего порядка Комитет по правам человека включил журналистов в категорию лиц, которые нередко подвергаются угрозам, устрашению и нападениям в связи с осуществляемой ими деятельностью, наряду с лицами, которые занимаются сбором и анализом информации о положении в области прав человека и публикуют доклады о правах человека, включая судей и юристов.

Речь идет о таких угрозах и нападениях, как “произвольный арест, пытки, угрозы жизни и убийство”. В данном замечании общего порядка отмечается, что все подобные случаи нападения “должны активно и своевременно расследоваться, виновные должны привлекаться к уголовной ответственности, а пострадавшим или их представителям должно предоставляться надлежащее возмещение ущерба”. Выдержка из замечания общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах:

“23. Государства-участники должны принять эффективные меры по защите от нападений, направленных на то, чтобы заставить замолчать тех, кто реализует свое право на свободу выражения мнения. Пункт 3 [статьи 19] ни при каких обстоятельствах не может использоваться в качестве обоснования для подавления какой-либо пропаганды многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека. Кроме того, нападение на отдельное лицо в связи с осуществлением этим лицом права на свободу мнений и их свободное выражение, в том числе такие формы нападения, как произвольный арест, пытки, угрозы жизни и убийство ни при каких обстоятельствах не может быть обосновано в соответствии со статьей 19. Журналисты нередко подвергаются подобным угрозам, запугиванию и нападениям в связи с осуществляемой ими деятельностью. То же относится и к лицам, занимающимся сбором и анализом информации о положении в области прав человека и публикующим доклады о правах человека, в том числе к судьям и юристам. Все подобные случаи нападения должны активно и своевременно расследоваться, виновные должны привлекаться к

уголовной ответственности, при этом пострадавшим, а в случае убийства – их представителям, должно предоставляться надлежащее возмещение ущерба”.

Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
 - а) для уважения прав и репутации других лиц;
 - б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Часть IV.

Безопасность журналистов и роль гражданского общества и неправительственных организаций

Одной из основных характеристик демократической системы правления и свободного общества является поощрение и содействие выражению различных взглядов как через свободные СМИ, так и через деятельность граждан в рамках независимых неправительственных организаций, участвующих в активных открытых публичных дискуссиях.

Деятельные и независимые неправительственные организации играют важнейшую роль в поддержании открытой демократии. Они предоставляют СМИ и всему обществу независимую информацию по вопросам, имеющим общественное значение, они могут выступать против правительства и других заинтересованных кругов по широкому кругу проблем, вызывающих законную озабоченность.

Кроме того, многие национальные и международные неправительственные организации в регионе ОБСЕ содействуют защите и обеспечению безопасности журналистов, осуществляя мониторинг случаев насилия в отношении представителей СМИ и других существенных нарушений свободы выражения мнений, защищая журналистов от противозаконного уголовного преследования, добиваясь надлежащего расследования преступлений против журналистов.

Важно, чтобы государства обеспечивали благоприятные условия для эффективной деятельности организаций гражданского общества любого рода, не возлагали на них обременительных обязательств и не вводили в отношении них ограничений, учитывали выводы и проблемы этих организаций на равной основе с другими представительными организациями местных сообществ, коммерческих предприятий, профессий и профсоюзов.

Часть V.

Профессиональные стандарты и саморегулирование СМИ

Журналисты, редакторы и владельцы СМИ отвечают за принятие всех возможных мер по обеспечению личной безопасности работников СМИ, действующих в районах вооруженных конфликтов и выполняющих опасные задания, включая оформление индивидуального страхования, системы подготовки и обеспечения.

Указанные меры предосторожности и обеспечения со стороны организаций и работников СМИ необходимы для сведения к минимуму факторов опасности и риска. Однако их эффективность в огромной степени зависит от выполнения государствами обязательств по оказанию содействия в защите журналистов и по предоставлению им возможности выполнять свою работу. Все органы государства, в том числе вооруженные силы, должны признавать и защищать права журналистов как гражданских лиц, ведущих репортажи из зон военных конфликтов с целью информирования общественности.

Журналисты и СМИ должны постоянно стремиться к соблюдению высоких профессиональных стандартов. В случае если журналисты допускают ошибки, правительства не должны пользоваться этим для введения мер контроля или добиваться закрытия средства массовой информации.

Государство не должно владеть средствами массовой информации или осуществлять прямой контроль над ними, оно должно обеспечивать беспристрастность в применении норм, регулирующих публичное вещание, в выдаче лицензий на право вещания, в том числе при переходе на цифровое вещание, а также при решении других вопросов.

В качестве наилучшей схемы соблюдения этических и профессиональных стандартов рекомендуется саморегулирование СМИ через независимые советы по делам прессы, советы по делам СМИ и прочие аналогичные органы. Эти органы призваны обеспечивать соблюдение согласованных кодексов профессиональной

этики, предусматривающих в совокупности этические нормы, которые не ограничиваются соблюдением требований законодательных актов. В некоторых случаях национальные советы по делам прессы даже проводят расследования по жалобам представителей общественности на содержание публикуемых редакционных материалов.

Саморегулирование СМИ означает, что представители различных СМИ должны разработать подробные кодексы профессиональной этики и обеспечивать их соблюдение. Если речь идет о корпоративных нормах и правилах, таких как Редакционные руководящие принципы британской корпорации “Би-би-си”, их соблюдение контролируют высокопоставленные редакторы корпорации.

В большинстве государств – участников ОБСЕ также имеются те или иные советы по делам прессы или СМИ, и это позволяет редакторам различных медийных организаций обеспечивать соблюдение норм журналистской деятельности. Эти функции должны осуществляться независимо от государства и от любых политических органов, хотя на практике эти организации существенно различаются по степени независимости и эффективности.

В качестве примера вопросов и проблем, которые решаются в рамках подобных структур, можно привести Кодекс профессиональной этики для редакторов британской Комиссии по жалобам в связи с деятельностью прессы, который предусматривает требование о признании и исправлении неточностей в публикациях, устанавливает руководящие принципы по таким проблемам, как вторжение в сферу частной жизни, преследования, дискриминация, использование уничижительных выражений в отношении тех или иных групп населения, подтверждает принцип защиты журналистами конфиденциальности источников информации, устанавливает руководящие принципы определения сферы публичного интереса с точки зрения деятельности СМИ, например необходимость разоблачать преступные или тяжкие неправомерные деяния, а также не допускать введения общественности в заблуждение.

Кроме того, крупные журналистские организации разработали собственные кодексы профессиональной деятельности, фиксирующие профессиональные принципы, которые члены этих организаций обязуются соблюдать.

Международная федерация журналистов разработала официальный свод профессиональных и этических принципов, которые должны соблюдать журналисты. Он касается вопросов независимости редакционной политики и саморегулирования, подтверждает право журналиста не подчиняться указаниям работодателя об осуществлении тех или иных действий, которые привели бы к нарушению норм профессиональной этики.

Кроме того, в некоторых государствах – участниках ОБСЕ имеются положительные примеры выработки согласованных руководящих принципов, направленных на формирование корпоративных взаимоотношений между органами полиции и репортерами, фотокорреспондентами и другими работниками СМИ, особенно при освещении демонстраций, криминальной хроники и важнейших событий.

Один из примеров – действующая договоренность между несколькими союзами журналистов и различными органами полиции Великобритании о рекомендациях для сотрудников полиции, которым они должны следовать, предоставляя возможности и оказывая содействие работникам СМИ при подготовке и ведении репортажей с мест происшествий, при условии что работники СМИ не будут мешать сотрудникам полиции в выполнении их обязанностей.

В этих руководящих принципах изложены права работников СМИ в ситуациях возможных конфликтов, меры по содействию практическому взаимодействию, нормы о признании полицией удостоверений журналиста в качестве документа, удостоверяющего личность представителя данного органа массовой информации.

Эти различные формы саморегулирования СМИ и кодексы профессиональной этики служат становлению и сохранению открытого и демократического общества, ограждая важнейшую деятельность свободной прессы от возможного

вмешательства со стороны государственных органов, корпораций или других
влиятельных кругов.

Часть VI.

Принципы и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, как основа для обеспечения безопасности журналистов

Во многих актах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и ОБСЕ, принятых в разные годы, имеются положения, касающиеся свободы печати, свободы выражения мнений и информации, безопасности журналистов. Значение этих вопросов с течением времени возрастает. Ниже изложены основные этапы этого процесса.

Хельсинкский заключительный акт (1975 год)

В Хельсинском заключительном акте 1975 года руководители СССР, США, Канады, государств Восточной и Западной Европы впервые выразили совместное признание важного значения свободы выражения мнений и свободы убеждений, роли журналистов в отстаивании этих свобод:

“Раздел IV, глава 2

Информация:

Государства-участники,

- *сознавая потребность во все более широком знании и понимании различных аспектов жизни других государств-участников,*
- *отмечая вклад этого процесса в рост доверия между народами,*
- *желая с развитием взаимопонимания между государствами-участниками и с дальнейшим улучшением отношений между ними продолжать и дальше усилия с целью прогресса в этой области,*
- *отмечая важное значение распространения информации из других государств-участников и лучшего ознакомления с такой информацией,*
- *подчеркивая существенную и влиятельную роль печати, радио, телевидения, кино и телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях,*

- ставят своей целью содействовать более свободному и широкому распространению всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами, а также улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность на территории другого государства-участника”.

Парижская хартия для новой Европы, 1990 год

В 1990 году, в обстановке глубоких перемен в политическом ландшафте Европы, главы государств и правительств государств – участников органа, который в тот период назывался СБСЕ, подписали Парижскую хартию, в которой выражена решимость всех государств к формированию нового уровня сотрудничества на основе общей приверженности демократическим ценностям при свободном обмене информацией в качестве одного из важнейших элементов:

“Мы обязуемся строить, утверждать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах.

...Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека.

... В соответствии с нашими обязательствами в рамках СБСЕ мы подчеркиваем, что свободное передвижение наших граждан и контакты между ними, а также свободный поток информации и идей имеют важнейшее значение для сохранения и развития свободных обществ и процветающих культур”.

Декларация Будапештского саммита СБСЕ (1994 год)

К моменту проведения саммита СБСЕ в Будапеште начался процесс распада бывшей Югославии. В условиях гражданской войны работники СМИ в ряде случаев

становились объектами незаконных посягательств, а сами СМИ использовались противоборствующими сторонами как средства пропаганды. Обеспокоенность указанными обстоятельствами отражена в пунктах Декларации саммита, посвященных свободе выражения мнений и независимости СМИ:

“36. Государства-участники вновь подтверждают, что свобода выражения своего мнения является правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления. Их руководящим принципом будет защита этого права.

37. Они осуждают все случаи нападения на журналистов и целенаправленно враждебного поведения по отношению к ним и будут стремиться привлекать к ответственности лиц, непосредственно виновных в таких нападениях и в таком поведении”.

На **Лиссабонском саммите 1996** года государства – участники организации, недавно переименованной в ОБСЕ, постановили, что имеется потребность в усилении выполнения обязательств ОБСЕ в области средств массовой информации. Было принято решение разработать мандат для назначения представителя ОБСЕ по вопросам, относящимся к свободе средств массовой информации.

Согласно этому решению в 1997 году была учреждена должность Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ; в круг обязанностей Представителя входит, в частности:

“(3) оперативное принятие мер в случае существенного нарушения государствами-участниками принятых в рамках ОБСЕ принципов и обязательств в отношении свободы выражения мнений и свободы СМИ”.

На **Маастрихтской встрече Совета министров ОБСЕ в 2003 году** государства-участники еще раз подчеркнули центральную роль свободных и плюралистических СМИ в укреплении механизмов эффективного управления, повышении прозрачности и борьбе с коррупцией:

“2.2.5 Мы будем повышать прозрачность наших государственных органов посредством дальнейшего развития процедур и институтов, предназначенных для предоставления средствам массовой информации, деловым кругам, гражданскому обществу и гражданам своевременной информации, включая надежные статистические данные, по представляющим интерес для общества вопросам экономического и экологического характера, в целях создания условий для диалога между хорошо информированными сторонами, восприимчивыми к мнению друг друга. Это совершенно необходимо для принятия решений с учетом меняющихся условий, а также потребностей и пожеланий населения”.

В последующие годы государства – участники ОБСЕ также уделяли внимание вопросам плюрализма СМИ и обеспечения безопасности журналистов.

В **Астанинской памятной декларации 2010 года** главы государств и правительств 56 государств-участников вновь подтвердили приверженность принятым в рамках ОБСЕ принципам и отметили взаимную заинтересованность каждого государства в выполнении этих обязательств остальными государствами:

“[Мы] вновь подтверждаем актуальность принципов, на которых основана эта Организация, и нашу приверженность им. Мы достигли значительного прогресса, но при этом также признаем, что необходимо сделать больше для обеспечения полного уважения и выполнения этих базовых принципов и обязательств, принятых нами в области военно-политического, экономико-экологического и человеческого измерений, особенно в области прав человека и основных свобод.

Мы рассматриваем эти обязательства [ОБСЕ] как наше общее достижение и поэтому считаем, что они представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников.

... Мы категорически и окончательно подтверждаем, что обязательства, принятые в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся исключительно к внутренним делам соответствующего государства. Мы ценим важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая нам в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы и верховенство закона".

Часть VII.

Прочие международные обязательства

Резолюция № 29, принятая ЮНЕСКО: Осуждение насилия, направленного против журналистов

ЮНЕСКО – учреждение Организации Объединенных Наций, напрямую призванное содействовать свободе выражения мнений и свободе СМИ, обеспечению безопасности журналистов. В 1997 году государства – члены ЮНЕСКО приняли Резолюцию № 29 “Осуждение насилия, направленного против журналистов”.

Резолюция была предложена и принята государствами вследствие глубокой обеспокоенности по поводу убийств журналистов во многих странах и свидетельств распространения практики безнаказанности, т.е. неоднократных случаев неспособности законных властей предать правосудию ответственных за такие деяния.

В резолюции отмечен более масштабный ущерб, которые наносят обществу многочисленные убийства журналистов, содержится призыв к государствам исполнять свой долг по расследованию подобных преступлений и наказанию виновных, а также отменить срок давности в отношении ответственности за убийства журналистов.

Кроме того, в резолюции содержится настоятельный призыв к компетентным органам государств исполнять свой долг по предотвращению и расследованию таких преступлений, наказанию за их совершение и принятию мер для ликвидации связанных с ними последствий; а также предлагается усилить законодательные положения для обеспечения возможности привлечения к ответственности и осуждения тех, по чьим заказам совершаются убийства лиц, осуществляющих свое право на свободу выражения.

В этой резолюции ЮНЕСКО рекомендует правительствам отменить положения о сроке давности в отношении ответственности за преступления против личности, совершаемые для того, чтобы помешать осуществлению права на свободу

информации и выражения, или для того, чтобы воспрепятствовать отправлению правосудия.

Конференция учреждений системы ООН по вопросам обеспечения безопасности журналистов и проблеме безнаказанности

13–14 сентября 2011 года в штаб-квартире ЮНЕСКО (учреждения ООН, имеющего мандат “поощрять свободное распространение идей словесным и изобразительным путем”) состоялась первая конференция учреждений системы ООН по вопросам безопасности журналистов и проблеме безнаказанности с участием всех заинтересованных учреждений, фондов и программ системы ООН, в том числе Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, Всемирного банка и Программы развития ООН.

Цель проведения конференции – формирование согласованного подхода, единого для всей системы ООН, к вопросам предотвращения и борьбы с насильственными преступлениями против журналистов, включая нападения, похищения, сексуальное насилие, запугивание, преследования, аресты, незаконные задержания.

Конференция проводилась в рамках консультаций, по итогам которых предполагается разработать План действий ООН, предусматривающий, помимо прочего, создание согласованного межведомственного механизма для решения вопросов, связанных с безопасностью журналистов и недопущением безнаказанности. В рамках механизма будет предусмотрена и система мониторинга за выполнением плана как на национальном, так и на международном уровне.

Вопросы безопасности журналистов и недопущения безнаказанности будут также включены в предложения ООН по национальным стратегиям, в частности в программы оказания содействия в области развития и в рекомендации о возможном привлечении представителей СМИ к работе по подготовке некоторых проектов ООН по содействию развитию.

Проект документа предусматривает также расширение нынешней деятельности ЮНЕСКО по предотвращению преступлений против работников СМИ. В частности, речь идет об оказании содействия странам в разработке законодательства и механизмов, способствующих становлению свободы выражения мнений и свободы информации, о поддержке усилий стран по реализации действующих международных норм и принципов, особенно по выполнению резолюции ЮНЕСКО 1997 года об осуждении насилия против журналистов.

Кроме того, в целях усиления работы по предотвращению таких преступлений для стран-членов, организаций гражданского общества, неправительственных организаций и других заинтересованных органов будут проводиться информационные кампании по вопросам свободы выражения, безопасности журналистов и опасных последствий безнаказанности преступников для демократии.

Проект Плана действий будет представлен Международной программе развития коммуникации, реализуемой под эгидой ЮНЕСКО, на ближайшей сессии этого органа, которая состоится в марте 2012 года, а затем будет направлен в органы, отвечающие за координацию деятельности учреждений системы ООН.

Резолюция № 1738 (2006 год) Совета Безопасности ООН осуждает нападения на журналистов в условиях вооруженных конфликтов

В резолюции, принятой единогласно в 2006 году, отмечается, что журналисты, находящиеся в опасных профессиональных командировках в районах вооруженных конфликтов, считаются гражданскими лицами и подлежат защите в качестве таковых.

В резолюции подчеркивается, что в соответствии с нормами международного гуманитарного права нападения, намеренно направленные против гражданских лиц, являются военными преступлениями, и содержится настоятельный призыв ко всем сторонам вооруженного конфликта уважать профессиональную независимость

и права журналистов, сотрудников средств массовой информации и связанного с ними персонала как гражданских лиц. [Совет Безопасности ООН]:

“1. осуждает преднамеренные нападения на журналистов, сотрудников средств массовой информации и связанный с ними персонал в ситуациях вооруженного конфликта и призывает все стороны положить конец такой практике;

7. подчеркивает ответственность государств за соблюдение соответствующих обязательств согласно международному праву по прекращению безнаказанности и привлечению к судебной ответственности лиц, виновных в серьезных нарушениях международного гуманитарного права;

9. напоминает, что совершение систематических, вопиющих и широкомасштабных нарушений норм международного гуманитарного права и прав человека в ситуациях вооруженного конфликта могут представлять собой угрозу международному миру и безопасности, и вновь подтверждает в этой связи свою готовность рассматривать такие ситуации и при необходимости принимать надлежащие меры”.

В резолюции содержится просьба к Генеральному секретарю ООН включать в свои следующие доклады для Совета Безопасности о защите гражданских лиц в условиях вооруженных конфликтов вопрос о защите и безопасности журналистов.

Часть VIII.

Основные проблемы и рекомендации в области безопасности журналистов

Важнейшая функция, которую выполняют СМИ, – стоять на страже общественных интересов и действовать в качестве одного из элементов системы сдержек и противовесов в демократическом обществе. В силу своей работы журналисты подвергаются особому риску судебных преследований, запугивания, а иногда и насильственных нападений. Ниже перечислены основные проблемы, возникающие в этой области, а также Рекомендации в отношении мер реагирования в соответствии с передовой практикой на основе принципов и обязательств в рамках ОБСЕ.

Примеры положительного реагирования приводятся в качестве иллюстраций; преимущества надлежащих мер политики и действий достигают цели при их эффективном и последовательном осуществлении:

Правовая база

Проблема: конституции и законодательство различных стран должны содержать четкие и эффективные гарантии соблюдения свободы выражения и безопасных условий работы СМИ в соответствии с принципами и обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, а также международными обязательствами государств – участников ОБСЕ

Передовая практика: любые ограничения свободы выражения, в том числе по соображениям государственной безопасности, должны быть установлены законом, необходимы для защиты интересов, признанных международным правом, и соразмерны. Они также должны быть четкими и ясными, легкодоступными для общественности и включать возможность быть оспоренными.

Государства должны предпринимать необходимые шаги для приведения своего законодательства, касающегося свободы СМИ и свободы выражения мнения, в

соответствие с международными нормами путем принятия в законодательном порядке мер общего характера, предусмотренных Европейским судом по правам человека, и путем введения в действие внутреннего законодательства о всеобщих правах в соответствии с авторитетным толкованием международного права о свободе выражения мнения, данным Комитетом ООН по правам человека (Замечание общего порядка № 34 к Статье 19 МПГПП).

Закон признает, что право на свободу выражения мнения включает право на выражение взглядов и мнений, которые задевают, шокируют или возмущают.

Закон не дает государству дискреционных или чрезвычайных полномочий на цензурирование или закрытие каких-либо СМИ.

Всеобщее право на свободу выражения мнения применимо к материалам в Интернете так же, как и к традиционным СМИ.

Свобода выражения мнения и свободный поток информации гарантируются независимо от границ.

Судебная, правоохранительная и пенитенциарная системы

Проблема: судебная система должна быть независимой от государственной власти или какого-либо политического влияния

Передовая практика: полицейские силы, другие правоохранительные органы и тюремные службы находятся под надзором независимых систем с прозрачными процедурами внутренних дисциплинарных взысканий и рассмотрения жалоб населения.

Расследования тяжких преступлений против журналистов проводятся своевременно, независимо и эффективно; власти проводят расследование с надлежащей тщательностью и должным образом учитывают все показания,

указывающие на связь преступления с профессиональной деятельностью журналиста.

Ограничения на освещение судопроизводства применимы только в исключительных обстоятельствах, например для защиты несовершеннолетних.

Никто не может быть наказан или заключен в тюрьму за выражение мнения или распространение информации, если не доказано, что данное лицо совершило другое тяжкое правонарушение (например, разжигание насилия или терроризм).

Взаимодействие СМИ с органами государственной власти: регулирование, открытость и диалог

Проблема: национальные, региональные и местные государственные органы и ведомства должны быть открытыми для СМИ, быстро реагировать на запросы СМИ и обеспечивать возможность свободным, независимым и проводящим расследование СМИ выполнять свою роль по тщательному изучению и расследованию вопросов, представляющих общественный интерес, и их свободному и беспрепятственному освещению

Передовая практика: государство не предъявляет неправомерных требований к журналистам перед началом их работы.

Органы, регулирующие вещание, действуют беспристрастно при выдаче лицензий на вещание и в иных вопросах.

Расследования нарушений налогового законодательства и другие особые административные требования не применяются к СМИ произвольно в качестве формы преследования или без должного основания.

Доступ сотрудников СМИ к должностным лицам, представителям правительства, а также публичным мероприятиям и мероприятиям для прессы осуществляется без дискриминации или произвольного исключения каких-либо СМИ.

Государство поддерживает механизмы участия гражданского общества в укреплении защиты прав журналистов, такие как управление Омбудсмана по рассмотрению жалоб частных лиц на государственные учреждения или Комиссар по правам человека.

Рекомендация: представители правительства, государственные служащие и занимающие выборные должности политики не могут руководить никакими медиаорганизациями или контролировать их во время пребывания в должности.

Выборы

Проблема: в период выборов и во время социальной напряженности или массовых мероприятий журналисты подвергаются повышенному риску задержания, обвинения или преследования за якобы совершенные ими уголовные правонарушения, включая клевету и диффамацию; на них может также оказываться неправомерное давление с целью вынудить их освещать события необъективно или с позиций какой-либо партии

Передовая практика: в период выборов особенно необходимо соблюдать законы и нормы, гарантирующие свободу СМИ в плане тщательного рассмотрения всех аспектов выборного процесса.

Законодательство о выборах, государственные избирательные комиссии и правила вещания обязывают СМИ обеспечить беспристрастное освещение избирательных кампаний всех политических партий и кандидатов, а также процедур голосования.

Уличные демонстрации, протесты и массовые мероприятия

Проблема: журналисты и фотографы, освещающие публичные протесты или митинги, подвергались незаконным арестам и ненадлежащему обращению со стороны полиции и служб безопасности; в некоторых случаях им был нанесен ущерб в виде телесных повреждений, потери или поломки оборудования в процессе работы или в период содержания под стражей; полицейская слежка и надзор за сотрудниками СМИ во время публичных акций протеста могут служить для запугивания журналистов и создания препятствий в их законной деятельности

Передовая практика: полиция не задерживает, не арестовывает и не применяет насилие против работников СМИ, которые выполняют свою надлежащую роль, освещая акции протеста или иные события в общественных местах.

Сотрудники правоохранительных органов разрешают освещение в СМИ уличных демонстраций и аналогичных событий, с уважением относятся к опознавательным знакам прессы, таким как удостоверения журналистов и нарукавные повязки, и поддерживают каналы связи для ведения диалога со СМИ в целях снижения риска возникновения конфликтов.

Рекомендация: полицейские органы и журналистские организации заключают соглашения о руководящих принципах взаимоотношений между сотрудниками полиции и работниками СМИ и проводят обучение полицейских сотрудников для обеспечения понимания и соблюдения этих принципов.

Рейды полиции в редакции СМИ и дома журналистов

Проблема: полиция проводит рейды в редакции СМИ и дома журналистов, которые сопровождаются задержанием физических лиц, повреждением имущества и выемкой оборудования, включая компьютеры, аудио- и видеозаписи, файлы и записные книжки

Передовая практика: правоохранительные органы соблюдают права журналистов на освещение вопросов, представляющих общественный интерес, и воздерживаются от их ареста или конфискации оборудования и имущества без исключительно веских доказательств того, что подобные действия необходимы в интересах общества.

Тюремное заключение журналистов

Проблема: некоторых журналистов противозаконным образом заключают в тюрьму по необоснованным и ложным обвинениям; гораздо большее число журналистов содержат под стражей, иногда очень длительный срок, в предварительном или досудебном заключении

Передовая практика: случаи ложных обвинений журналистов в совершении обычных правонарушений, таких как хулиганство или хранение наркотиков, расследуются и в случае установления их необоснованности отклоняются независимыми следователями, прокурорами и судьями.

Сотрудники правоохранительных органов, несущие ответственность за фабрикацию улик или злоумышленное предъявление обвинений, несут должное наказание.

Никто не может быть обвинен или осужден за совершение уголовного преступления на основании того, что им написано или сообщено в СМИ, либо за выражение своего мнения в любом СМИ, за исключением случаев, когда это соответствует строго определенным условиям для ограничения свободы выражения мнения.

Угрозы и насильственные действия в отношении журналистов

Проблема: угрозы и акты насилия в отношении журналистов в регионе ОБСЕ продолжали иметь место в последние годы, а в некоторых частях данного

региона число таких случаев даже возросло. За угрозами по телефону, факсу, электронной и обычной почте и т. п. следовали физические нападения, в том числе и убийства

Передовая практика: государственные власти расследуют сообщения об угрозах незамедлительно и тщательно, а также принимают должные меры к защите лица или лиц, получивших угрозы.

Правительства обязаны представлять защиту лицам, физическая безопасность которых находится под угрозой. Они учитывают тот факт, что журналисты, блогеры и правозащитники принадлежат к тем группам общества, которые подвержены риску нападений в силу своей деятельности.

Правоохранительные органы принимают решительные и энергичные меры по устранению угроз со стороны членов организованных преступных групп.

Пример: в Италии и Сербии полиция предоставляла действенную защиту журналистам, получавшим угрозы.

Расследование случаев нападения на журналистов и убийства журналистов, обеспечение привлечения виновных к суду и искоренение безнаказанности

Проблема: вследствие большого количества нападений и убийств журналистов некоторые части региона ОБСЕ попали в число наиболее опасных в мире мест для работы журналистов; верховенство закона и репутация правоохранительной и судебной систем стали вызывать сомнения; атмосфера безнаказанности усиливается

Передовая практика: к таким преступлениям не применяется срок давности.

Проводятся незамедлительные и эффективные уголовные расследования с целью ареста и передачи суду виновных.

Полиция и прокуратура разрабатывают и используют специализированные протоколы и методы обеспечения того, что расследования преступлений, совершенных против журналистов, включают тщательную проверку на предмет наличия возможных связей с профессиональной деятельностью журналиста.

Правительства соблюдают Руководящие принципы по искоренению безнаказанности, опубликованные Комитетом министров Совета Европы в 2011 году, в которых установлены нормы и стандарты проведения эффективных, своевременных и независимых расследований, защиты свидетелей, доступа для членов семей жертвы и т. д.

Полиция, прокуратура, адвокаты и судьи проходят обучение, необходимое для реализации вышеуказанных положений.

Судебный процесс, как правило, открыт для публики, в нем четко определены исключения и процедуры для оспаривания решений о закрытых слушаниях.

Сербия: правительство приняло незамедлительные меры, начав расследование нападения в июле 2010 года на Теофила Панчича, колумниста еженедельника “Время” (Vreme), и угроз, поступивших в адрес Бранкицы Станкович, сотрудницы радиостанции “B92”.

Пример: в России были возобновлены расследования по нескольким делам, связанным с убийством журналистов; в мае 2010 года двое обвиняемых были осуждены и приговорены за двойное убийство адвоката-правозащитника Станислава Маркелова и журналистки “Новой газеты” Анастасии Бабуровой в Москве в 2009 году.

До этого единственный с 2000 года обвинительный приговор по делам, связанным с убийством журналистов, был вынесен в 2007 году пяти членам преступной группировки за убийство в 2000 году журналиста “Новой газеты” Игоря Домникова. Следователи не смогли выявить заказчиков убийства Домникова.

Россия: созданная Международной федерацией журналистов база данных по случаям смерти журналистов www.journalists-in-russia.org и сайт <http://mediacconflictsinrussia.org>, где регистрируются случаи угроз и нападения на журналистов в России, предоставляют тщательно проверенную информацию, которая может быть полезна всем заинтересованным сторонам, включая следственные органы страны. Информацию для обоих вебсайтов собирают наблюдатели Фонда защиты гласности и Центра экстремальной журналистики.

Россия: на местном уровне состоялись предварительные контакты между прокуратурой, с одной стороны, и журналистскими и правозащитными организациями, с другой стороны, с тем чтобы обсудить пути улучшения процесса сбора доказательств о нападениях на журналистов, включая информацию, обнаруженную в ходе журналистских расследований или опубликованную в СМИ и в вышеупомянутых базах данных.

Пример: Хорватия: 3 ноября 2010 года суд доказал виновность и вынес обвинительный приговор в отношении шести человек за убийство Иво Пуканича, директора еженедельника Nacional, и его директора по маркетингу Нико Франьича. Оба были убиты при взрыве устройства, заложенного в автомобиль, в 2008 году; есть надежда, что заказчики убийства тоже предстанут перед судом.

Вооруженный конфликт

Проблема: журналисты по-прежнему подвергаются высокой степени риска получения ранения или гибели во время вооруженных конфликтов, насильственных действий в результате политической нестабильности и краха правопорядка

Передовая практика: в зонах вооруженных конфликтов гражданские лица, включая журналистов, находятся под эффективной защитой международного гуманитарного права в дополнение к нормам универсального права о правах человека.

Полностью соблюдается Резолюция № 1738 от 2006 года Совета Безопасности ООН, в которой вновь заявляется, что намеренные нападения на представителей СМИ являются военным преступлением, и устанавливаются обязательства всех государств по защите всех сотрудников СМИ и по обеспечению преследования виновных в их нарушениях.

Рекомендация: правительства и медийные организации должны быть знакомы с положениями гуманитарного права, а также с официальными и неофициальными процедурами по минимизации опасностей для журналистов в зонах конфликта, в том числе:

Хартия безопасности журналистов, работающих в зонах военных действий или опасных районах, составленная организацией “Репортеры без границ”, которая призывает СМИ, журналистов и органы государственной власти проводить совместные консультации в целях сокращения рисков в зонах военных действий и в опасных районах.

Кодекс безопасности Международного института безопасности новостных СМИ (INSI), в котором установлены обязанности медийных организаций по предоставлению обучения работе в условиях враждебной окружающей среды, гарантий безопасности и мер защиты; Кодекс также призывает правительства и вооруженные силы заботиться о безопасности журналистов, независимо от того, сопровождают они войска или нет, и воздерживаться от излишнего ограничения их свободы передвижения и сбора информации, а также от преследования, запугивания и физических нападений на журналистов при осуществлении ими их законной деятельности.

Пособие по выживанию журналистов под названием “Живые новости”, изданное в 2003 году Международной федерацией журналистов, в котором перечислены обязанности правительств, включая обязанность защищать журналистов от любого принуждения к даче показаний в трибуналах по военным преступлениям,

обеспечивать их физическую безопасность, а также защищать их от любого подозрения в предвзятости.

Круглосуточная “горячая линия” Международного комитета Красного Креста (ICRC) для оказания помощи журналистам на опасных заданиях; телефон “горячей линии” +41792173285. Номер предназначен специально для того, чтобы им пользовались члены семей журналистов и профессиональные журналистские ассоциации.

ICRC реагирует на гуманитарные проблемы, возникающие в случаях пропажи или пленения журналистов и других гражданских лиц в период военных действий либо их задержания в ситуациях внутренних беспорядков или напряженности в стране.

Государственная безопасность и законы о борьбе с терроризмом

Проблема: законы о борьбе с терроризмом, об экстремизме и законы о национальной безопасности часто использовались для преследования и заключения в тюрьму журналистов и для помещения их под особый надзор

Передовая практика: законы о борьбе с терроризмом не используются для преследования журналистов или других лиц, если только выражение ими своего мнения не имеет целью и не способно с большой долей вероятности спровоцировать акты насилия, как установлено международным правом; сбор и освещение фактов о терроризме и комментарии по связанным с терроризмом вопросам не приравниваются к поддержке терроризма.

В случае утечки конфиденциальной информации получившего или опубликовавшего ее журналиста или СМИ не привлекают к ответственности ни за какие уголовные правонарушения.

Сфера применения антитеррористического законодательства не является слишком широкой; эти законы определяют четкие границы вмешательства органов власти и содержат процедурные гарантии, достаточные для предотвращения

злоупотребления законом (См. Резолюцию Конференции министров Совета Европы, Рейкьявик, май 2009 года; документ № MCM (2009)011).

Рекомендация: государства должны проводить периодический пересмотр национального антитеррористического законодательства и практики с целью удостовериться, что они не нарушают право на свободу выражения (Статья 10 Европейской конвенции по правам человека). См.: MCM (2009)011 (выше).

Клевета и диффамация

Проблема: законы о клевете, диффамации и оскорблении широко использовались в некоторых государствах – участниках ОБСЕ для преследования и заключения в тюрьму журналистов или для принуждения их к уплате карательных штрафов; это оказало разрушительное и сковывающее воздействие на работу сотен журналистов

Передовая практика: законы о клевете и диффамации декриминализованы, а штрафы для тех, кто признан виновным, являются соразмерными и по своему масштабу не способны повлиять на жизнеспособность средства массовой информации или вынудить его закрыться.

К настоящему времени 14 государств – участников ОБСЕ декриминализовали клевету и диффамацию, в частности 6 из них только за последние три года. Российская Федерация, Черногория и Киргизия сделали это в 2011 году, Армения – в 2010 году, а Ирландия, Румыния и Соединенное Королевство – в 2009 году. Остальные – это Босния и Герцеговина, Кипр, Эстония (за исключением диффамации государственных властей), Грузия, Молдова (с некоторыми исключениями, в т. ч. оскорбление следователей и судей), Украина и Соединенные Штаты (за исключением 19 штатов и 2 территорий).

Пример: Соединенное Королевство в настоящее время готовит билль о реформировании законодательства о клевете, в котором устанавливается новая

проверка на предмет “существенного вреда” и более прочная защита общественных интересов.

Защита журналистских источников

Проблема: журналисты подвергались арестам и угрозам судебного преследования, а их рабочие места и дома, а также личные записи обыскивались с целью обнаружения источника конфиденциальной информации, которая была или может быть обнародована

Передовая практика: конфиденциальность журналистских источников информации защищается в соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека.

Пример: в Албании парламентский комитет принял решение воздержаться от запроса сведений о телефонных переговорах журналистов, освещавших бурные демонстрации в январе 2011 года, уважая право журналистов на конфиденциальность источников информации.

Пример: во Франции в 2011 году суд в Бордо вновь подтвердил право журналистов не раскрывать свои источники информации, постановив, что полиция действовала незаконно, изучая записи о телефонных переговорах двух журналистов газеты Le Monde, обнародовавших некоторые аспекты дела о подозрении в незаконном финансировании политической партии.

Законы о хранении данных

Проблема: законы, которые обязывают провайдеров сохранять записи данных, относящихся к личным сообщениям, длительные периоды времени (полгода и более), широко использовались государственными следственными органами в соответствии с законами о борьбе с терроризмом; в результате этого журналисты подвергались скрытому наблюдению со стороны

государственных органов, что делало их более уязвимыми для попыток раскрыть их конфиденциальные источники информации

Передовая практика: законы о защите данных соответствуют нормам защиты неприкосновенности личной жизни, устанавливают круг тех, кому разрешен доступ к личным данным, и используются таким образом, что это не нарушает право журналистов на защиту конфиденциальности их источников информации.

Законы о свободе информации

Проблема: отсутствие законов о свободе информации и ограниченное применение этих законов ведут к отказу в праве общества на информацию о деятельности государства

Передовая практика: законы о свободе информации введены в действие с незначительными ограничениями в соответствии с принципами гласного правления.

Применение законов о свободе информации является независимым, прозрачным и свободным от необоснованных проволочек и расходов.

Пример: Украина в 2011 году впервые приняла закон о доступе к информации; существует надежда на то, что реализация нового закона поможет повысить прозрачность деятельности государственных органов.

Рекомендация: государства рассмотрят вопрос о присоединении к Конвенции Совета Европы 2009 года о доступе к официальным документам, которая устанавливает право на запрос информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти в любой форме.

Трудовые права

Проблема: трудовые права журналиста должны включать право на самоорганизацию в профсоюзы для целей заключения коллективных договоров о заработной плате и условиях труда; журналисты не могут быть наказаны или уволены за отказ от неэтичных поступков

Передовая практика: введение в действие и защита трудовых прав журналистов, включая право на организацию и вступление в профсоюзы, которые могут защитить их от необоснованного увольнения или ненадлежащего давления с целью вынудить их поступать неэтичным или непрофессиональным образом.

Журналисты имеют возможность подписать “моральную оговорку” в трудовом контракте, которая защищает их от любых санкций или потери работы в результате их отказа нарушать кодекс журналистской этики.

Рекомендация: редакторы и издатели разрабатывают и принимают добровольный кодекс, в котором обязуются не принуждать журналистов в приказном порядке к совершению неэтичных поступков или сообщению недостоверной информации.

Онлайновая журналистика и социальные сети

Проблема: растут масштабы и разнообразие методов блокирования и фильтрации вебсайтов

Передовая практика: свобода выражения мнения применима к Интернету так же, как и ко всем другим средствам коммуникации.

Правительства воздерживаются от обязательного блокирования или фильтрации контента или вебсайтов, что может быть приравнено к предварительной цензуре, с использованием таких средств, как фильтры, исключающие страницы, которые содержат ключевые слова; любые распоряжения о закрытии ограничиваются

нарушающим закон элементом или страницей, но не относятся ко всему вебсайту в целом.

Перекрытие доступа в Интернет всему населению или определенным сегментам общества или прекращение доступа к социальным сетям не являются оправданными.

Государство содействует всеобщему доступу в Интернет.

Пример: в 2000 году Эстония объявила доступ в Интернет одним из основных прав человека.

Правила в отношении прав собственности на СМИ

Проблема: сверхконцентрация собственности на СМИ дает владельцам исключительную власть мнения; она препятствует плюрализму СМИ и ограничивает свободу выражения мнения для некоторых слоев общества; непрозрачность или секретность в отношении собственников тех или иных СМИ мешает определить, не нарушаются ли нормы плюрализма

Передовая практика: существуют нормы плюрализма и конкуренции, предотвращающие сверхконцентрацию собственности на СМИ.

Владение или контролирование СМИ каким-либо правительственным или государственным органом, либо доминирующее влияние государства за счет посредников или действующих в интересах государства владельцев не поощряются; подобные СМИ преобразовываются в общественные СМИ с независимыми управляющими структурами или приватизируются.

“Частные” СМИ не должны находиться под управлением или принадлежать государству или контролируемым государством корпорациям.

Существуют нормы для обеспечения прозрачности прав собственности на все СМИ за счет регистрации и публикации финансовой отчетности компании.

Пример: в апреле 2011 года Грузия внесла поправки в закон о вещании с целью обеспечения прозрачности прав собственности на СМИ.

Общественное вещание: телевидение и радио

Проблема: общественное телерадиовещание остается влиятельным или доминирующим источником информации для населения во многих местах; политический контроль, вмешательство или доминирующее влияние на общественное ТРВ подрывают независимость деятельности редакции и работы журналистов

Передовая практика: общественное телерадиовещание функционирует в условиях гарантированной независимости, беспристрастности и редакционной этики без влияния или руководства со стороны какой-либо политической или иной внешней группы; система управления общественным ТРВ и назначения сотрудников редакции организованы в соответствии с этим принципом; связи с какой-либо политической партией не являются основанием для найма на работу в качестве руководителя высшего звена или журналиста.

Саморегулирование СМИ

Проблема: государственные контроль, владение и регулирование СМИ несовместимы со свободой журналистских расследований и независимостью СМИ; они ставят под угрозу защищенность журналистов, устанавливая прямую или косвенную зависимость их найма на работу от государства

Передовая практика: саморегулирование СМИ и работы журналистов посредством советов по делам прессы, комиссий по рассмотрению жалоб на прессу и т. д. обеспечивает защищенность журналистов и делает их ответственными за

соблюдение профессиональных норм без опасения цензуры или контроля со стороны государства.

Саморегулирование СМИ – это достижение общества, где государственное управление осуществляется с согласия народа в рамках плюралистической демократии, где люди имеют свободу выражения мнения и свободную, беспрепятственную и неподцензурную прессу.



ПРИЛОЖЕНИЕ:

ВИЛЬНЮССКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

В июне 2011 года Литва, выполняя функции Председателя ОБСЕ, провела конференцию, по итогам которой был принят ряд рекомендаций по безопасности журналистов в регионе ОБСЕ. Этот документ, подготовленный совместно с Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, подчеркивает роль национальных правительств и законодательных собраний, правоохранительных органов и самих СМИ в обеспечении безопасных условий работы для журналистов.

В Вильнюсских рекомендациях по безопасности журналистов

Председательство ОБСЕ и Представитель:

- настоятельно призывают правительства государств – участников ОБСЕ рассматривать насилие в отношении журналистов как прямое посягательство на свободу выражения мнений и публично пресекать любые попытки заставить замолчать критически настроенных или инакомыслящих членов общества;
- рекомендуют правительствам оказывать свою полную политическую поддержку укреплению свободы СМИ путем обеспечения для журналистов возможности безопасно и беспрепятственно выполнять свои профессиональные обязанности;
- призывают законодателей повысить безопасность условий работы журналистов путем разработки законодательства, поощряющего свободу СМИ, включая гарантии свободного доступа к информации, защиту конфиденциальных источников информации и декриминализацию журналистской деятельности, в том числе диффамации и клеветы;
- призывают власти в приоритетном порядке проводить незамедлительные и действенные расследования, посылая обществу сигнал о том, что исполнители и вдохновители актов насилия в отношении журналистов будут неизбежно преданы суду;
- настоятельно призывают обеспечить правоохранительные органы достаточными ресурсами и экспертным потенциалом для проведения действенных расследований в конкретной области СМИ и развивать практику,

предусматривающую уважение юридических прав сотрудников СМИ, включая их беспрепятственный доступ к информации во время публичных протестов или в случаях гражданских и общественных беспорядков;

- призывают уделить должное внимание проявлению общественностью интереса к судебным процессам, инициированным в отношении журналистов в результате выполнения ими своих профессиональных обязанностей, и обеспечить, чтобы такие дела рассматривались безотлагательно и в условиях транспарентности;
- призывают правоохранительные органы и СМИ совместно принять надлежащую практику, которая может повысить безопасность сотрудников СМИ, и участвовать в совместных мероприятиях по подготовке к распространению этой практики;
- поддерживают работу структур ОБСЕ на местах по выполнению их важной роли в оказании государствам-участникам помощи в этом отношении и призывают структуры на местах осуществлять дальнейшие проекты, направленные на укрепление потенциала и подготовку кадров для СМИ, включая налаживание диалога между СМИ и правоохранительными органами.

Полный текст документа доступен по адресу:

<http://www.osce.org/cio/78522>

О Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

В разгар “холодной войны” страны Северного полушария осознали крайнюю важность свободного потока информации в деле ослабления напряженности и поддержания мира и стабильности. В 1975 году в Хельсинкском заключительном акте было закреплено их решение действовать в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека и, в частности, укрепить сотрудничество в области информации, и расширить доступ к информации и улучшить условия работы журналистов.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, возникшая в результате Хельсинкского процесса, создала в 1997 году Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ для активизации реализации принципов и обязательств Организации, касающихся свободы выражения и свободных СМИ.

Бюро остается единственной межправительственной организацией в мире, уполномоченной защищать и пропагандировать свободу СМИ.

Бюро находится в Вене и работает в тесном контакте с двумя другими независимыми институтами, созданными ОБСЕ: Бюро по демократическим институтам и правам человека, расположенном в Варшаве, и Управлением Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, базирующемся в Гааге.

Другими партнерами являются национальные, региональные и глобальные правозащитные организации, а также медийные ассоциации и журналисты из региона ОБСЕ.

Дополнительную информацию вы можете найти на вебсайте Бюро www.osce.org/fom, где доступны для скачивания доклады, заявления, отзывы и пресс-релизы. В Бюро можно также обратиться по электронной почте по адресу: pm-fom@osce.org.

Дополнительную информацию можно также получить лично в Бюро при Секретариате ОБСЕ по адресу: Wallnerstrasse 6, A-1010 Vienna, Austria.