

РУКОВОДСТВО ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ ЖУРНАЛИСТОВ

Третье издание

Изложенные здесь оценки, мнения, рекомендации и выводы исходят от автора публикации, и не обязательно отражают официальную позицию ОБСЕ и ее стран-участниц.

Автор: Уильям Хорсли
Редактор: Андрей Рихтер
Макет и верстка: Пено Мишоян
Перевод на русский язык: Виктория Гаспарова

© 2020, Бюро ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, А-1010 Вена, Австрия.

Телефон: +43-1-514-36-68-00
Электронная почта: pm-fom@osce.org
<http://www.osce.org/fom>

ISBN: 978-3-903128-62-0

РУКОВОДСТВО ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ ЖУРНАЛИСТОВ

Третье издание

Содержание

Предисловие к третьему изданию	7
Часть первая. Основы безопасности журналистов	11
Часть вторая. Регион ОБСЕ: Проблемы и рекомендации	37
Часть третья. Защита и уголовное преследование	97
Часть четвертая. Предупреждение преступлений: безопасная и благоприятная среда для неограниченной свободы прессы	129
Часть пятая. Журналисты и организации СМИ: самопомощь и передовые методы обеспечения безопасности журналистов	161
Приложение: Эволюция принципов и обязательств ОБСЕ в отношении безопасности журналистов	181

**Предисловие
к третьему
изданию**

Предисловие к третьему изданию

С момента публикации в 2014 году второго издания Руководства по вопросам безопасности журналистов,¹ обстановка в регионе ОБСЕ остается сложной и опасной для журналистов и других медиа-акторов. Согласно ежегодному докладу ОБСЕ, по состоянию на конец 2018 года более 150 журналистов все еще находились в тюрьмах по сравнению со 170 в 2017 году.²

В 2019 году Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ отреагировал на многочисленные нападения и угрозы в адрес журналистов. В 2019 году в регионе ОБСЕ были убиты два журналиста: Лира Макки, которая была застрелена во время освещения беспорядков в Северной Ирландии, Великобритания; и Вадим Комаров, который умер после нападения в Черкассах, Украина. Многие другие журналисты подвергались нападениям, ранениям или угрозам из-за их расследований, репортажей или критических взглядов. Деятельность в защиту безопасности журналистов и против безнаказанности нападений на них является приоритетом нашего Бюро.

В апреле 2019 года Бюро организовало в Вене конференцию «Нападения на журналистов: угроза свободе СМИ», целью которой было помочь государствам-участникам ОБСЕ в реализации принятого в 2018 году решения Совета министров ОБСЕ о безопасности журналистов и обеспечить безопасные условия труда журналистов. Более 200 участников из более чем 30 стран обсудили вопросы безопасности работников средств массовой информации и выслушали показания журналистов, подвергшихся нападениям, а также родственников, коллег и друзей убитых журналистов.³

1 Руководство по вопросам безопасности журналистов (Второе издание). Вена: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 2014. См. на сайте: <https://www.osce.org/fom/118052>.

2 См.: OSCE 2018 Annual Report, Vienna 2019. https://www.osce.org/files/f/documents/6/c/416624_0.pdf.

3 См.: OSCE 2019 Annual Report, Vienna 2020. https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/449104_0.pdf.

Проект Бюро по обеспечению безопасности женщин-журналистов онлайн (#SOFJO) продолжил повышать осведомленность об угрозах и притеснениях, с которыми конкретно сталкиваются женщины-журналисты в интернете.⁴

Автором третьего издания Руководства по вопросам безопасности журналистов, как и предыдущих двух, является соучредитель и международный директор Центра по свободе СМИ на отделении журналистики университета Шеффилда Уильям Хорсли, которому наше Бюро искренне благодарно.⁵ Я хотел бы выразить признательность сотрудникам Бюро, которые внесли свой вклад в редактирование и публикацию его рукописи, в частности Лусинэ Апресян, Айдару Ботагарову, Тону ван ден Брандту, Себастьяну Дентону, Ане Карлсрайтер, Андрею Рихтеру (который подготовил окончательную редакцию), Олесе Фесенко, Юлии Хаас и Дениз Язычи.

Я хотел бы воспользоваться этой возможностью и поблагодарить правительства Австрии, Литвы и Нидерландов за их щедрый вклад, благодаря которому эта публикация стала возможной.

Юрген Хайсель,
директор
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ
Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

⁴ См.: <https://www.osce.org/fom/safety-female-journalists-online>.

⁵ См.: <https://www.sheffield.ac.uk/journalism/people/academic/william-horsley>.

Часть первая.
ОСНОВЫ
БЕЗОПАСНОСТИ
ЖУРНАЛИСТОВ

Часть первая.

Основы безопасности журналистов

› «Неприемлемый» масштаб угроз и насилия

В мае 2012 года была принята «Совместная декларация о преступлениях против свободы выражения мнения» Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специального докладчика Организации американских государств по вопросам свободы выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации, в которой подчеркивалась неприемлемость убийств, угроз смерти, исчезновений, похищений, судебных преследований, тюремного заключения, пыток, преследований и иных преступлений в отношении лиц, осуществляющих свое право на свободу выражения мнения.⁶

В Совместной декларации особо подчеркивается неприемлемость преступлений против свободы выражения мнения, совершаемых государственными властями, и выражается обеспокоенность по поводу специфических проблемы опасностей, с которыми сталкиваются женщины-журналисты. В декларации сформулирован ряд принципов, при помощи которых органы государственной власти должны отслеживать угрозы; и ее рекомендации касаются обязательств государств по предупреждению и пресечению преступлений против свободы выражения мнения, защите международных стандартов, проведению эффективных расследований для привлечения виновных и подстрекателей к ответственности и по предоставлению компенсации жертвам. В ней также подчеркивается роль других заинтересованных сторон.

⁶ См. на сайте: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/2/91595.pdf>.

Кризис в реализации прав журналистов на сообщение информации был еще раз констатирован в 2018 году в новаторском Решении Совета министров ОБСЕ, принятом всеми государствами-участниками на основе консенсуса.⁷ Решение призывает государства-участники:

- В полном объеме выполнять все принятые в ОБСЕ обязательства и их международные обязательства, касающиеся свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации;
- Привести свои законы, политику и практику, касающиеся свободы средств массовой информации, в полное соответствие с их международно-правовыми и иными международными обязательствами;
- Заново рассмотреть и, где это необходимо, отменить или внести поправки в законы, которые ограничивают способность журналистов осуществлять свою работу независимо и без ненадлежащего вмешательства;
- Публично и безоговорочно осуждать все нападения на журналистов и акты насилия в отношении них, такие, как убийства, пытки, насильственное исчезновение, произвольный арест, произвольное задержание и произвольное выдворение, запугивание, преследование и угрозы в любой форме, в том числе физической, юридической, политической, технологической или экономической, используемые для подавления их работы и/или неправомерного силового закрытия их редакций, в том числе в условиях конфликта;

⁷ См. на сайте: <https://www.osce.org/chairmanship/406538>. См. анализ в публикации: Andrei Richter and Deniz Yazici, "Pioneer Decision on Safety of Journalists in the Preceding Context", in P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, M. Nowak, & G. Oberleitner (Eds.), *European Yearbook on Human Rights* 2019, pp. 339-368.

- Осуждать также нападения на женщин-журналистов, в том числе с использованием цифровых технологий;
- Выступить с настоятельным призывом к незамедлительному и безусловному освобождению всех журналистов, подвергшихся произвольному аресту или задержанию, взятых в заложники или ставших жертвами насильственного исчезновения;
- Принять эффективные меры с целью положить конец безнаказанности за преступления, совершаемые в отношении журналистов, путем обеспечения привлечения к ответственности, обеспечения проведения незамедлительного, эффективного и беспристрастного расследования актов насилия и угроз в отношении журналистов;
- Привлечь виновных к суду и обеспечить доступ к надлежащим средствам правовой защиты;
- Выступить с настоятельным призывом к политическим лидерам, государственным должностным лицам и/или органам власти воздерживаться от запугивания, угроз или потворства насилию в отношении журналистов:
- Не допускать подрыва доверия к правдивости журналистов и проявлять уважительное отношение к важности независимой журналистики;
- Воздерживаться от произвольного или незаконного воспрепятствования использованию журналистами технологий шифрования и анонимизации, а также воздерживаться от использования методов незаконного или произвольного наблюдения;

- Побуждать государственные учреждения и правоохранительные органы заниматься информационно-просветительской работой и профессиональной подготовкой по вопросам, связанным с обеспечением безопасности журналистов, и способствовать вовлечению гражданского общества в такую деятельность;
- Наладить или усилить национальную систему сбора данных, их анализа и отчетности о случаях нападения на журналистов и насилия в отношении них;
- Обеспечить, чтобы законы о диффамации не предусматривали чрезмерных санкций или наказаний;
- Более эффективно выполнять применимые нормы правовой базы, касающиеся защиты журналистов; а также,
- В полной мере сотрудничать с Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, в том числе по вопросу о безопасности журналистов.

Убийства журналистов Павла Шеремета, погибшего в результате взрыва автомобиля в Украине в июле 2016 года, Дафны Каруаны Галиции, убитой в результате взрыва заминированного автомобиля с дистанционным управлением на Мальте в октябре 2017 года, и Яна Куцака, застреленного вместе со своей невестой Мариной Кушнировой в Словакии в феврале 2018 года, относятся к числу целенаправленных убийств журналистов и иллюстрируют собой те опасности, с которыми сталкиваются журналисты-расследователи, а также неспособность властей эффективно расследовать насильственные преступления против журналистов. Серьезная угроза свободе СМИ, вызванная этими и многими другими целенаправленными убийствами журналистов,

связана не только с хладнокровным, заранее продуманным характером преступлений, но и с отсутствием быстрого прогресса в последующем расследовании с целью выявления и судебного преследования лиц, которые являлись подстрекателями или заказчиками убийств.

Журналисты и правозащитные организации обратились к президенту Европейской комиссии с письмом, в котором выразили свою обеспокоенность по поводу того, что они назвали «атмосферой безнаказанности» в связи с убийствами в Словакии и на Мальте. Они выразили сомнение в том, что полицейские расследования были действительно «полными, тщательными и независимыми», и подчеркнули, что «атмосфера, в которой преобладает безнаказанность и в которой журналистов уважают только в том случае, если они служат интересам власть имущих, прокладывает путь насилию».⁸

Учитывая внимание международного сообщества к проблемам, возникавшим в ходе следственных и судебных действий, которые последовали за убийствами журналистов в прошлом, включая, например, убийства Эльмара Гусейнова в Азербайджане в 2005 году, Анны Политковской в России в 2006 году и Гранта Динка в Турции в 2007 году, государства должны полностью осознавать свои внутренние и международные обязательства. Стандарты проведения следствия и судебного преследования должны соответствовать принципам ОБСЕ, обязательствам, отраженным в решениях ОБСЕ и резолюциях Организации Объединенных Наций, а также обязательствам в рамках документов международного права, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская конвенция о правах человека.

⁸ "On heels of Slovakia and Malta murders, European Commission urged to take the lead to protect journalists", см.: https://www.ifex.org/europe_central_asia/2018/03/06/daphne-caruana-ian-kuciak/.

По-прежнему высокий уровень безнаказанности – выше 85 процентов в случаях убийств журналистов в государствах-участниках ОБСЕ⁹ – оказывает дополнительное сдерживающее воздействие на журналистов и подрывает доверие общества к судебным системам и другим государственным институтам. Безнаказанность также ставит под сомнение готовность к обеспечению безопасности журналистов и соблюдение принципа верховенства закона в соответствующем государстве.

Возникновение подобной «атмосферы безнаказанности» в некоторых частях региона ОБСЕ также явилось причиной принятия в апреле 2016 года Рекомендации Комитета министров Совета Европы, в которой государствам-членам Совета Европы настоятельно рекомендуется усилить защиту журналистики и безопасности журналистов посредством масштабных мер, включая независимый и тщательный обзор своих национальных законов и практики.¹⁰ Цель такого обзора заключается в выявлении и обосновании необходимых изменений или отмены законодательства и практики с целью приведения их в соответствие с обязательствами государств в рамках Европейской конвенции о правах человека. Хотя десять государств-участников ОБСЕ не являются государствами-членами Совета Европы, рекомендательные правовые документы Совета Европы вправе цитировать и другие национальные или международные суды, а постановления Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) имеют убедительный авторитет в международном праве.

⁹ Impunity for Murders of Journalists: A Challenge to Freedom of the Media, 11.12.2017 Conference report, на сайте: <https://www.osce.org/fom/368491>.

¹⁰ CM/Rec(2016)4 на сайте: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Objec-tId=09000016806415d9#_ftn1.

› Мониторинг и реагирование

В полномочия Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ входит раннее предупреждение и быстрое реагирование на серьезные угрозы безопасности журналистов и свободе средств массовой информации.¹¹ Реагирование со стороны Представителя ОБСЕ осуществляется в форме публичных заявлений и предупреждений, посещений стран и составления отчетов, «молчаливой дипломатии» и оказания помощи в выполнении обязательств ОБСЕ в отношении свободы средств массовой информации, например, путем анализа законодательства и тем самым оказания помощи в его разработке и реформировании, посредством организации конференций и круглых столов для проведения тренингов, дискуссий и обмена передовым опытом и путем публикации актуальных материалов, отчетов и руководств. Представитель ОБСЕ также использует свои полномочия для организации конструктивного диалога между журналистами, вовлеченными в политическую конфронтацию, например, между российскими и украинскими журналистами или между кипрскими коллегами из греческой и турецкой общин.

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ поддерживает тесные контакты с государственными органами и сотрудничает с соответствующими партнерами в области свободы СМИ, особенно с полевыми операциями ОБСЕ и другими международными и профессиональными организациями, международными ассоциациями СМИ, а также с региональными и местными НПО, специализирующимися в вопросах защиты свободы прессы.

Значение, которое журналисты и неправительственные организации придают деятельности Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы

¹¹ См. на сайте: <https://www.osce.org/fom/mandate>

СМИ, отражено в двух совместных заявлениях, опубликованных восемью международными организациями в феврале и июне 2017 года.¹² Как подчеркнули подписавшие заявления организации, благодаря своей решимости и дальновидности в содействии соблюдению обязательств и принципов ОБСЕ, лица, осуществляющие мандат Представителей ОБСЕ, внесли значительный вклад в инициативы по защите свободы СМИ. По их словам, в настоящий момент работа Представителя важнее, чем когда-либо, поскольку сегодня журналисты сталкиваются с беспрецедентным давлением.

Растущие угрозы безопасности журналистов и их праву независимо заниматься своей деятельностью тщательно задокументированы в отчетах и заявлениях, опубликованных ОБСЕ, Советом Европы и агентствами и органами Организации Объединенных Наций, а также журналистскими неправительственными организациями и научными учреждениями. В документе Совета Европы, опубликованном в 2017 году, приводилась информация, полученная из первых рук в результате опроса журналистов обоих полов во всех странах Европы. В нем говорилось, что в результате угроз или актов насилия или запугивания самоцензура стала обычным явлением и неприятным фактом жизни для значительной части опрошенных.¹³

Особую озабоченность вызывает безопасность женщин-журналистов, на которых ложится двойное бремя: они подвергаются нападениям и как журналисты, и как женщины. Нападения на женщин-журналистов часто происходят в Интернете и включают угрозы изнасилования и других видов сексуального насилия, а также угрозы физического

12 "Freedom of expression and journalists' organisations want OSCE states to show commitment to Media Freedom Representative's Office", на сайте: http://www.aej.org/page.asp?p_id=574.

13 Council of Europe "Journalists under pressure: Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe", Marilyn Clark and Anna Grech, на сайте: https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/home/-/asset_publisher/RAupmF2S6voG/content/journalists-are-under-threat-in-europe-

насилия, включая убийство или отправку им шокирующих сцен насилия. В значительном числе случаев нападения на журналисток приводили к самоцензуре или даже к уходу женщин из публичной сферы.

Женоненавистнические, расистские и иные клеветнические кампании и убийства героев репортажей и публикаций оказывают демотирующий эффект, а порой и заставляют замолчать женщин-журналистов, группы меньшинств и другие критические голоса, ограничивая свободу выражения мнения и негативно влияя на демократические процессы. В ходе целевого исследования, завершеного в 2015 году, ОБСЕ определила необходимость проведения комплексных мониторинговых исследований и сбора консолидированных данных с последующим осуществлением решительных действий по защите женщин-журналистов. Чтобы помочь государствам-участникам в оптимизации защиты журналистов, в том числе женщин, в 2015 году Бюро Представителя ОБСЕ начало комплексный проект по обеспечению безопасности женщин-журналистов в Интернете.¹⁴

Как показывают многие примеры, приведенные в данном Руководстве, правительства зачастую не предпринимали достаточного объема действий по противостоянию известным факторам, угрожающим журналистам и их работе. Масштаб угроз требует применения гендерно-чувствительного, всеобъемлющего и нацеленного на определенные группы подхода. Для того чтобы государства выполняли свои обязательства и обязательства перед ОБСЕ в соответствии с требованиями национального законодательства и международного права, необходимо реформировать некоторые национальные законы и практику и обеспечить более строгие гарантии. Правительства во всем регионе ОБСЕ сталкиваются с беспрецедентным количеством обращений

¹⁴ См.: <https://www.osce.org/fom/safety-female-journalists-online>.

со стороны средств массовой информации, организаций гражданского общества и органов государственной власти с требованием исправить недочеты и обеспечить журналистам безопасные условия для выполнения своей работы. Наибольшему риску подвергаются журналисты, критически настроенные по отношению к правительству или принадлежащие к дискриминируемым или маргинализированным группам.

В своем ежегодном докладе по вопросу о свободе прессы за 2019 год глобальная мониторинговая организация «Фридом Хаус» (Freedom House), базирующаяся в США, тринадцатый год подряд зафиксировала последовательное снижение глобальной свободы.¹⁵ По ее оценке, 11 из 57 государств-участников ОБСЕ имеют «несвободную» прессу, а в 15 других пресса характеризуется как «частично свободная», что означает, что только 31 государство-участник относится к категории «свободная пресса». «Freedom House» охарактеризовала Евразию как один из регионов с наихудшими показателями свободы прессы, упомянув, что правительства некоторых государств региона «железной хваткой держат основные средства массовой информации», а также отметив нападения на журналистов, принудительное закрытие деятельности таких СМИ, как «Радио Свободная Европа / Радио Свобода», и частое блокирование критических вебсайтов.

Подрыв нормативно-правовой защиты свободных, независимых и плюралистических СМИ наблюдается не только в странах бывшего советского блока, где средства массовой информации в прошлом официально служили интересам органов государственной власти, но и во многих государствах, которые исторически признают свободу слова и свободные, независимые и плюралистические СМИ в качестве основных демократических ценностей.

¹⁵ "Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat", Freedom House Report, на сайте: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>.

Однако в последние годы международные нормы и стандарты, касающиеся безопасности журналистов и их права на сообщение информации, постепенно совершенствовались и усиливались. Этого удалось достичь благодаря беспрецедентному вниманию к безопасности журналистов и защите журналистики со стороны международных организаций, включая ОБСЕ, подкрепленному обширным списком недавно согласованных обязательств, касающихся физической, правовой, политической, технологической и экономической безопасности журналистов, с особым акцентом на противодействие угрозам, с которыми сталкиваются женщины-журналисты и представители маргинализированных групп. Необходимость максимально широкой защиты свободы СМИ часто признается в постановлениях ЕСПЧ и других международных судов по правам человека. Начиная с 2012 года, актуальность этих вопросов также неоднократно подчеркивалась Организацией Объединенных Наций путем принятия ряда резолюций по вопросам безопасности журналистов и безнаказанности, включая межведомственный «План действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности».¹⁶

Некоторые государства-участники ОБСЕ осуществили ряд позитивных реформ, таких как отмена уголовных законов о диффамации и принятие законодательства о свободе доступа к информации.¹⁷ Публичные демонстрации и движения в поддержку свободы слова, свободы СМИ и демократических прав свидетельствовали о настойчивом стремлении людей к этим свободам и в некоторых случаях помогли создать условия, в которых органы государственной власти смогли укрепить нормативную базу для защиты основных прав. В некоторых

¹⁶ UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, на сайте: https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_en.pdf.

¹⁷ "Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study" (Commissioned by the OSCE Representative on Freedom of the Media), 2017, на сайте: <https://www.osce.org/fo-m/303181?download=true>.

случаях были успешно внедрены практические меры для защиты журналистики и безопасности журналистов, такие как круглосуточная охрана силами полиции или системы раннего предупреждения. Кроме того, в Решении Совета министров 2018 года государства-участники ОБСЕ согласились «по мере возможности наладить или усилить национальную систему сбора данных, их анализа и отчетности о случаях нападения на журналистов и насилия в отношении них».¹⁸ Такой сбор данных и отчетность значительно повысили бы возможности по привлечению к ответственности за преступления, совершенные против журналистов.

С 2015 года онлайн-платформа Совета Европы по содействию защите журналистики и безопасности журналистов зарегистрировала более 800 сообщений о серьезных угрозах свободе СМИ.¹⁹ Эта совместная инициатива с участием ведущих журналистских организаций и организаций гражданского общества привлекла внимание правительств к необходимости обеспечить средства правовой защиты и предпринять дальнейшие шаги по созданию безопасных и благоприятных условий для беспрепятственного выполнения журналистами своей работы.

› **Необходима не только теоретическая, но и реальная защита**

Почему же не улучшаются условия для обеспечения безопасности журналистов? Обязательства обеспечить защиту, даже закрепленные в конституции и законодательстве, не будут эффективными на практике, если они не обеспечены и не подкреплены уверенными и последовательными действиями со стороны властей.

¹⁸ См. на сайте: <https://www.osce.org/chairmanship/406538>.

¹⁹ См. на сайте: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

В последние годы в некоторых частях региона ОБСЕ возникали кризисные ситуации, высокая политическая напряженность и даже конфликты, которые представляют особую опасность для журналистов и их деятельности. Продолжающийся конфликт в Украине и вокруг нее привел к гибели украинских и русских журналистов и их коллег из других стран. Некоторые журналисты и другие представители СМИ подвергались произвольному задержанию в контролируемых повстанцами частях Украины, иногда на недели или месяцы. С начала конфликта власти России и Украины неоднократно отказывали иностранным журналистам во въезде или выдворяли их со своей территории.

После серии террористических атак в Париже в ноябре 2015 года французское правительство ввело чрезвычайное положение сроком на два года. Законы о чрезвычайном положении предоставили правоохранительным органам исключительные полномочия по проведению обысков и арестов и ограничению передвижения без обеспечения обычных гарантий, что ослабило судебный надзор за этими действиями. Правительство воздержалось от принятия особых мер по введению цензуры в отношении СМИ, однако юристы-правозащитники и неправительственные организации выразили обеспокоенность по поводу ослабления защиты от злоупотреблений. Критики утверждали, что ужесточение закона о борьбе с терроризмом, заменившего чрезвычайное положение, нормализовало некоторые чрезвычайные меры, закрепив их в традиционном уголовном и административном законодательстве.

После попытки государственного переворота в Турции в июле 2016 года, приведшей к трагической гибели более 200 человек, правительство ввело чрезвычайное положение, которое включало широкие дискреционные полномочия по закрытию средств массовой информации и аресту или задержанию журналистов, а также ученых,

представителей гражданского общества, государственных служащих и других лиц, без обеспечения обычных демократических гарантий. К 2018 году более 150 журналистов и писателей находились в заключении, а более 180 средств массовой информации и издательств были закрыты. Многим журналистам были предъявлены обвинения в терроризме и других серьезных преступлениях, однако они не были должным образом информированы о выдвинутых против них обвинениях и не смогли воспользоваться своими основными судебными правами.

После визита в Турцию в ноябре 2016 года тогдашний Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение Дэвид Кэй принял к сведению обеспокоенность турецкого правительства по поводу национальной безопасности, однако выразил серьезную озабоченность по поводу ограничения свободы выражения мнения и призвал правительство немедленно освободить всех лиц, находящихся в заключении за осуществление своего права на свободу мнений и их свободное выражение. По его словам, законы о борьбе с терроризмом регулярно использовались в качестве предлога для ведения уголовной ответственности за сообщение информации, для подавления критики и закрытия всех видов средств массовой информации.²⁰

Фундаментальные правовые гарантии свободы выражения мнения подвергались серьезным угрозам или ставились под сомнение и на более широкой международной арене. Этот тревожный факт был признан государствами-участниками ОБСЕ в Решении Совета министров 2018 года о безопасности журналистов. В нем Совет Министров,

20 OHCHR, "UN expert urges Turkey to release detainees amid 'grave concern' about free speech", November 18 2016. См.: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20892&langlDE>.

...с озабоченностью отмечая, что применение неоправданных ограничительных мер в отношении журналистов может сказаться на их безопасности, не позволяет им информировать общественность и тем самым оказывает негативное воздействие на осуществление права на свободу выражения мнений...

... призывает государства-участники... привести свои законы, политику и практику, касающиеся свободы средств массовой информации, в полное соответствие с их международно-правовыми и иными международными обязательствами, заново рассмотрев их и, где это необходимо, отменив или внося в них поправки, с тем чтобы они не ограничивали способность журналистов осуществлять свою работу независимо и без ненадлежащего вмешательства".²¹

Правительства также расширили свои полномочия и возможности использования методов цифрового наблюдения, перехвата сообщений и судебного преследования в интересах защиты общественной безопасности и борьбы с терроризмом. В Решении Совета министров 2018 года о безопасности журналистов государства-участники ОБСЕ подчеркнули особые риски для безопасности в эпоху цифровых технологий, когда журналисты могут стать объектами хакерских атак, незаконного или произвольного наблюдения или перехвата сообщений, а также сослались на важность технологий шифрования и анонимизации, с тем чтоб журналисты могли эффективно выполнять свою работу. Журналисты часто становятся объектами злоупотреблений со стороны субъектов, облеченных расширенными полномочиями, что затрудняет или даже делает невозможным защиту журналистских источников из-за тайного или автоматического электронного сбора данных государственными органами или частными лицами.²²

21 См. на сайте: <https://www.osce.org/chairmanship/406538>.

22 Там же.

Предписанные государством отключения, блокирование и фильтрация сети Интернет вызывают опасения по поводу цензуры со стороны органов государственной власти и по поводу дискреционных полномочий и непрозрачных критериев, используемых компаниями-владельцами социальных сетей и другими интернет-посредниками, а также назначенными государством регулируемыми органами, в целях блокировки или удаления контента в Интернете. В этой связи Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ опубликовал всеобъемлющий итоговый отчет о конференции с конкретными рекомендациями в адрес государств-участников и других заинтересованных сторон в отношении роли и ответственности интернет-посредников. Ключевые рекомендации включают следующее:

- Обеспечить, чтобы Интернет оставался открытой сетью для свободного обмена информацией и идеями, вне государственных границ, и чтобы любые предложения по регулированию Интернета обеспечивали гарантию прав человека и основных свобод как в сети, так и за ее пределами, включая право на свободу выражения мнения;
- В срочном порядке рассмотреть объем обязанностей и ответственности посредников и способы их отражения в законах, которые защищают граждан и обеспечивают динамичную интернет-среду;
- Стремиться к большей прозрачности, в том числе в отношении характера удаляемого контента, применяемых критериев и действующих процедур, позволяющих оспорить чрезмерное удаление;
- Обеспечить надлежащие процессуальные гарантии в отношении случаев удаления контента посредниками, в том числе в виде

требований об обосновании уведомлений [об удалении], введения встречных уведомлений и эффективных механизмов обжалования.²³

На условия работы журналистов в регионе ОБСЕ негативно повлияло резкое усиление анти-медийной риторики, включая словесные выпады, оскорбления и обвинения в распространении «фейковых» новостей со стороны общественных деятелей, а также онлайн-угрозы и риторика ненависти. «Совместная декларация о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде» осуждает такое манипулирование информацией как призванное вводить людей в заблуждение, а также препятствовать реализации права общества получать информацию.²⁴

Совместная декларация отражает озабоченность «случаями, когда органы государственной власти порочат и запугивают средства массовой информации и угрожают им, утверждая, в частности, что эти СМИ «являются оппозицией», «лживы» и преследуют тайные политические цели, что порождает повышенный риск угроз и насилия в отношении журналистов, подрывает в среде общественности доверие к журналистике как институту, выполняющему функцию общественного контроля».

В некоторых странах региона ОБСЕ избранные должностные лица демонстрируют определенные модели поведения, такие как словесные оскорбления, стигматизация, а иногда и едва завуалированные угрозы в адрес СМИ или отдельных журналистов. По словам руководителя международной неправительственной организации «Репортеры без

23 См.: <https://www.osce.org/fom/371846?download=true>.

24 Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News”, Disinformation and Propaganda, 3 March 2017, на сайте: <https://www.osce.org/fom/302796?download=true>.

границ», «разжигание ненависти к журналистам – одна из самых страшных угроз демократии».²⁵

Особое внимание общественности уделяется тому факту, что вскоре после своего вступления в должность президент США объявил «войну средствам массовой информации». Президент, а также некоторые из его сотрудников и сторонников, публично озвучивают издевательскую риторику в адрес СМИ, популяризируя понятие «фейковые новости» в целях дискредитации средств массовой информации и даже называя определенные СМИ «врагами американского народа». Тогдашний Верховный комиссар ООН по правам человека Зейд Раад аль-Хусейн открыто раскритиковал американского лидера, заявив: «Когда кто-то называет новостные организации «фейковыми», это наносит огромный вред, и следует задать себе вопрос: «Когда я подобным образом отзываюсь о журналистах, не является ли это подстрекательством к нападкам на них?»²⁶ По мнению организации «Фридом Хаус», подобное повторяющееся пренебрежительное отношение к конкретным журналистам и в целом к СМИ со стороны лиц, занимающих высокие политические должности, подрывает доверие общества к журналистике, основанной на фактах.²⁷

В этом отношении в Решении Совета министров 2018 года о безопасности журналистов государства-участники ОБСЕ выступили с призывом к «политическим лидерам, государственным должностным лицам и / или органам власти воздерживаться от запугивания, угроз или потворства насилию в отношении журналистов и безоговорочно

25 RSF Index 2018: Hatred of journalism threatens democracies. См. на сайте: <https://rsf.org/en/rsf-index-2018-hatred-journalism-threatens-democracies>.

26 "Trump attacking freedom of the press: U.N. rights boss" / Reuters, 30 August 2017, на сайте: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-un-rights-idUSKCN1BA1B6>.

27 "Freedom of the Press 2017: Press Freedom's Dark Horizon", Freedom House, на сайте: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017>.

осудить его, с тем чтобы уменьшить риски или угрозы, которым могут подвергаться журналисты, и не допускать подрыва доверия к правдивости журналистов, а также подрыва уважительного отношения к важности независимой журналистики».²⁸

Хотя прямую связь между словесными оскорблениями и физическим насилием в отношении журналистов трудно доказать, известно, что в большинстве случаев зафиксированным нападениям и убийствам журналистов предшествовали угрозы насилия. Опубликованное Советом Европы исследование, основанное на результатах опроса, показало, что многие европейские журналисты, особенно освещающие темы политики, преступности и коррупции, считают преследование и даже запугивание обычным делом в своей работе.²⁹ Опрошенные журналисты отметили, что в результате самоцензура становится привычным, даже рутинным явлением, и что большинство журналистов, столкнувшихся с необоснованным вмешательством, таким как насилие или угрозы, не сообщали об этом в полицию из-за недоверия к официальным органам.

› Вызовы безопасности в условиях нового цифрового медиа-ландшафта

Революционное развитие интернета и систем обмена данными открыло для всех огромные возможности самовыражения в сети. Это также положило конец тому привилегированному статусу, которым пользовались многие традиционные организации СМИ в двадцатом веке, подорвав устоявшиеся экономические модели печатной прессы и вещательных СМИ и проложив путь на бесконечно расширяющийся

²⁸ См. на сайте: <https://www.osce.org/chairmanship/406538>.

²⁹ Council of Europe “Journalists under pressure: Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe”, Marilyn Clark and Anna Grech, p. 33, на сайте: https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/home/-/asset_publisher/RAupmF2S6voG/content/journalists-are-under-threat-in-europe-

рынок для множества источников информации. Журналистика изменилась. Постоянно появляются новые медиа-предприятия и сотрудничества. Однако в краткосрочной перспективе изменения значительно истощили ресурсы, необходимые организациям СМИ, чтобы сохранять жизнеспособность и выполнять сложные операции по сбору информации, особенно в сфере журналистских расследований.

Несколько частных интернет-компаний заняли лидирующие позиции и получают основную долю доходов от рекламы в сети. Традиционные средства массовой информации потеряли большую часть прежнего дохода от продаж и подписки и стали зависеть от платформ, позволяющих им распространять свой контент среди зрителей и читателей. Это привело к экономической нестабильности, в результате которой многие СМИ подверглись политическому давлению или были захвачены политическими или коммерческими группами, обладающими огромными финансовыми ресурсами и преследующими разнообразные интересы.

В этих условиях новостные СМИ и журналисты утратили общественное доверие, что отражается в опросах общественного мнения. Недоверие объясняется тем, что общественность воспринимает СМИ как пристрастные источники информации, не обладающие редакционной независимостью и в определенной мере утратившие способность получать достоверную информацию из первых рук. Другая причина заключается в привлекательности для потребителя сенсационных и зачастую очень личных материалов, размещаемых на онлайн-платформах, видеоканалах и других сайтах.

Журналисты, особенно женщины и представители других маргинализированных групп, подвергаются особому риску в Интернете. Журналистки часто становятся мишенью жестоких нападок в социальных сетях с использованием сообщений в Твиттере или публикаций

в Фейсбуке, онлайн-комментариев на новостных платформах и платформах для обмена сообщениями. В проекте Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Безопасность женщин-журналистов онлайн» подчеркивается необходимость применения систематического гендерно-чувствительного подхода в рамках более широкой правовой базы для обеспечения безопасности журналистов и противодействия онлайн-угрозам и злоупотреблениям в отношении женщин-журналистов. В Решении Совета министров 2018 года о безопасности журналистов государства-участники ОБСЕ также признали эту насущную необходимость, отдельно подчеркнув особый риск, «которому подвергаются женщины-журналисты в связи со своей работой, и который связан, в том числе, с использованием цифровых технологий». Государства-участники далее признали, что конкретные нападения могут принимать разные формы, «включая сексуальные домогательства, надругательства, запугивание, угрозы и насилие», и подчеркнули важность обеспечения эффективного противодействия им. Это стало важным шагом вперед со стороны государств-участников ОБСЕ.

В 2016 году Совет ООН по правам человека принял Резолюцию о безопасности журналистов,³⁰ включающую в себя положения, сформулированные с учетом гендерной специфики, а Совет Европы принял «Рекомендацию о защите журналистики и безопасности журналистов и других субъектов СМИ», призывающую к систематическому гендерно-чувствительному подходу к противодействию конкретным рискам, с которыми сталкиваются женщины-журналисты, а также с лежащими в основе этих рисков стереотипами и дискриминацией.³¹

30 A/HRC/33/L.6, на сайте: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session33/Pages/ResDecStat.aspx>.

31 CM Rec(2016)4, пара 2. См.: CM/Rec(2016)4, см.: на сайте https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1.

В то же время органы государственной власти не должны использовать ошибки средств массовой информации для введения произвольных или ненужных мер регулирования или контроля в отношении СМИ. Попытки государственных властей вытеснить независимые СМИ, оценивая достоверность медиа-контента, а то и применяя цензуру или приказывая удалить контент как «лживый» или «содержащий фейковые новости», представляют собой неприемлемое нарушение свободы слова. Правительствам следует работать над созданием безопасной и благоприятной среды для онлайн-СМИ. Это означает содействие независимости, плюрализму и разнообразию средств массовой информации, помимо прочего, путем устранения государственного контроля над СМИ; обеспечение независимости и беспристрастности органов, регулирующих деятельность СМИ и телекоммуникаций; поддержку и обеспечение плюралистических мнений; обеспечения мер для предотвращения чрезмерной концентрации собственности на СМИ; и применения справедливых правил распределения государственных ресурсов, таких как размещение государственными органами рекламы в СМИ.

› **Свобода слова как универсальное право**

Свобода слова и средств массовой информации обеспечивает реализацию ряда других прав. Когда создание препятствий в работе независимых журналистов и их преследование принимают регулярный характер, они обычно связаны с более широкими недостатками в системе правосудия, системах обеспечения верховенства права и проведения свободных и справедливых выборов, а также с чрезмерными ограничениями других основных прав, которые также необходимы для развития свободного и открытого общества.

Свобода выражения мнения является универсальным правом, а деятельность и функции Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ служат жизненным интересам всех государств-участников ОБСЕ и их населения в целом. Право на свободу мнения и свободу его выражения включает в себя право каждого не только *распространять*, но также *осуществлять поиск и получать* информацию и идеи, независимо от государственных границ и в любых видах СМИ.

Следовательно, любое ограничение свободы прессы также является посягательством на право общества на свободу слова и на получение информации. Вопросы, рассматриваемые в этом Руководстве, касаются основных социальных, гражданских и политических прав каждого человека, включая право на голосование, мирный протест и создание ассоциаций и профсоюзов без необоснованных ограничений.

Любые акты насилия, убийства, пытки, насильственные исчезновения, произвольное задержание или тюремное заключение, произвольное изгнание, запугивание, преследование и любые формы угроз, такие как физические, юридические, политические, технологические или экономические угрозы, а также регулярное непринятие адекватных ответных мер со стороны национальных правоохранительных и судебных систем ограничивают или подрывают способность журналистов выполнять свою работу. Любые нападки на журналистику представляют собой нарушение принципов и обязательств в рамках ОБСЕ, а также международных норм и стандартов, касающихся свободы выражения мнения и свободы СМИ.

Данное Руководство содержит рекомендации в адрес государств-участников ОБСЕ относительно действий и стратегий по выполнению своих обязательств в рамках ОБСЕ и применению передовой международной практики для противодействия всем основным угрозам безопасности

журналистов и свободе СМИ, а также по обеспечению свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации.

Часть вторая.
**Регион ОБСЕ:
Проблемы и
рекомендации**

Часть вторая.

Регион ОБСЕ: Проблемы и рекомендации

Государства-участники ОБСЕ несут ответственность за соблюдение добровольно утвержденных ими принципов и обязательств в рамках ОБСЕ в отношении безопасности журналистов, свободы СМИ и обеспечения свободного обмена информацией. Они обязались гарантировать право на свободу выражения мнения, привлекать к ответственности лиц, виновных в нападениях и преследовании журналистов, и рассматривать взятые на себя обязательства в области человеческого измерения, включая свободу СМИ, как вопросы, вызывающие законную озабоченность всех государств-участников.

Обязательства в области человеческого измерения являются предметом непосредственного и законного интереса для всех государств-участников, а не исключительно внутренним делом каждого отдельного государства.³² Государства заявили, что ценят важную роль гражданского общества и свободных СМИ в содействии полному обеспечению прав человека, основных свобод, принципов демократии, включая свободные и справедливые выборы, и принципа верховенства закона. Совсем недавно, в 2018 году, они признали эволюционирующий характер журналистики и технологий и их роль в содействии общественным дебатам, а также связанное с этим увеличение диапазона рисков, подрывающих безопасность журналистов.

К основам для выполнения государственными органами своих обязательств относится конституционное разделение власти; независимость судебной власти и открытость правосудия; а также признание того, что эффективное осуществление свободы выражения мнения налагает на органы государственной власти «позитивные

32 Helsinki Final Act and 2010 Astana Summit.

обязательства», включая обязательство принимать эффективные меры для защиты журналистов и других лиц, сталкивающихся с очевидной угрозой нападения, а также обязательство проводить незамедлительное, независимое и эффективное расследование случаев угроз, нападений или убийств журналистов.

Свобода выражения мнения и свобода печати являются основными столпами демократического общества и обеспечивают реализацию широкого спектра других основных прав, таких как право на свободу собраний и право принимать участие в свободных и справедливых выборах. Законы, защищающие эти права, должны быть не только теоретически, но также практически осуществимыми и эффективными. Важно, чтобы лица, осуществляющие властные полномочия в качестве государственных чиновников или должностных лиц, соблюдали нейтралитет и не смешивали интересы государства со своими личными интересами.

Права, которыми обладает каждый в реальной жизни, применимы и в виртуальном пространстве, как это признано в Резолюции ООН «Поощрение, защита и осуществление прав человека в Интернете».³³ На заседании Совета министров в Софии в 2004 году государства-участники ОБСЕ подтвердили значение прав на свободу мнений и свободу выражения, включая свободу поиска, получения и распространения информации, которые жизненно важны для демократии и фактически подкрепляются Интернетом.³⁴ Обязательства ОБСЕ отражают принцип демократического согласия и требуют от правительств добросовестного взаимодействия со средствами массовой информации и гражданским обществом по вопросам, касающимся свободы средств массовой

33 См.: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/L.10/Rev.1 (2012).

34 Permanent Council Decision No. 633 (2004), на сайте: <https://www.osce.org/mc/23133?download=true>.

информации, безопасности журналистов и свободного обмена информацией. В 2016 году Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ опубликовал руководство по свободе СМИ в Интернете.³⁵

› **Рекомендуемые действия и меры по предотвращению нападений и угроз в отношении журналистов**

По мере возможности следует наладить или усилить национальную систему сбора данных, анализа и отчетности о случаях нападения на журналистов и насилия в отношении них;

Необходимо создать эффективную базу законов и гарантий на национальном, региональном и местном уровнях для защиты всеобщего права журналистов на свободу выражения мнения и безопасность, чтобы свободные, независимые и плюралистические СМИ могли информировать общественность и обеспечивали форум для открытых публичных дебатов.

Следует создавать и поддерживать независимые механизмы для обзора национальных законов и практики, касающихся безопасности журналистов и их права на сообщение информации, включая защиту других основных прав, и обеспечивать их соответствие обязательствам государств в рамках ОБСЕ, а также внутрисударственным и международным обязательствам, изменяя или отменяя их по мере необходимости.

Необходимо принять эффективные меры для защиты журналистов и других представителей СМИ, которым угрожают лично или в Интернете. Это может включать круглосуточную охрану сотрудниками

³⁵ См. на сайте: <https://www.osce.org/neifreedom-guidebook?download=true>.

правоохранительных органов и специальные программы защиты с учетом обстоятельств и пожеланий лица, которому угрожает опасность. Меры защиты от всех форм угроз, запугивания и подавления несогласных должны основываться на правозащитном подходе и осуществляться с учетом конкретных рисков, с которыми сталкиваются некоторые группы журналистов и представителей СМИ, такие как женщины-журналисты и маргинализованные группы, а также с учетом особых вызовов, стоящих перед независимыми журналистами.

Законодательные, правоохранительные и органы государственной власти должны внимательно относиться к конкретным рискам, с которыми сталкиваются женщины-журналисты при выполнении своей работы, включая сексуальные домогательства, злоупотребления, запугивание, угрозы и акты насилия, в том числе с использованием цифровых технологий, и должны применять гендерный-чувствительный подход к осуществлению мер по защите безопасности всех журналистов.

Необходимо предусмотреть более суровые меры наказания за преступления, связанные с нападениями на журналистов, без применения срока давности.

Необходимо создать или укрепить аппарат независимого уполномоченного или омбудсмена по правам человека или другой аналогичный институт, обладающий полномочиями отслеживать случаи нападения на представителей СМИ и давать рекомендации законодателям и правительственным ведомствам по поводу необходимых изменений в законодательстве и практике для защиты журналистов и независимой журналистской деятельности. Подобному ведомству следует предоставить адекватные ресурсы и полномочия для эффективного противодействия нападениям и угрозам в отношении журналистов.

Необходимо разработать и применять руководящие принципы и оперативные руководства для сотрудников правоохранительных органов, судебных органов, органов безопасности и других государственных служащих. Следует разработать специальные программы подготовки в поддержку этих принципов, особенно мер, необходимых для защиты журналистской деятельности и безопасности журналистов.

Необходимо обеспечивать оперативное, независимое и эффективное расследование нападения на журналистов с целью выявления, судебного преследования и привлечения к ответственности всех виновных, включая исполнителей и подстрекателей нападения; а также в приоритетном порядке возобновить или усилить меры по расследованию нераскрытых убийств журналистов, других нападения и насильственных исчезновений.

С целью реализации вышеуказанных мер на основе «общегосударственного подхода», следует создать межведомственные целевые группы, которым также может быть поручено обеспечить адекватное и быстрое реагирование на международные предупреждения или сообщения в соответствующие международные организации, такие как Комитет ООН по правам человека, Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Платформа Совета Европы по защите журналистики и безопасности журналистов.

Следует создать механизм конструктивных консультаций с гражданским обществом и независимыми журналистскими организациями и организациями СМИ в виде постоянно действующей комиссии по свободе выражения мнения или аналогичного органа для сбора и обмена информацией и мнениями о государственной политике, законодательстве и проблемных вопросах. Такие консультации

могут улучшить качество законодательства и практики, влияющих на безопасность журналистов и защиту журналистской деятельности.

Законы о занятости и труде должны соответствовать международным стандартам и гарантировать право на свободное создание профсоюзов и других ассоциаций, а также предусматривать надежные гарантии против произвольного увольнения и эксплуататорских условий труда. Эффективные трудовые инспекции и независимые судебные органы должны обеспечивать соблюдение этих законов.

› **Примеры существующей политики**

В 2017 году Министерство внутренних дел Италии создало Координационный центр по борьбе с актами запугивания журналистов и объявило о помещении девятнадцати журналистов под непосредственную охрану полиции из-за угроз расправы со стороны преступных организаций или крайне правых экстремистских групп. Полиция также приняла «меры предосторожности» для защиты еще 167 человек. В 2017 году мониторинговая организация «Ossigeno per l'Informazione» зарегистрировала 423 случая запугивания, угроз или репрессий в отношении журналистов, блогеров и представителей СМИ из-за обнародованной ими информации. Вместе с другими журналистскими и правозащитными организациями, «Ossigeno» призвала к осуществлению практических и законодательных мер, включая масштабную реформу итальянского законодательства о диффамации, в целях усиления защиты журналистов, подвергающихся риску нападения или причинения вреда из-за своей журналистской деятельности.

В декабре 2016 года правительство Сербии подписало «Меморандум о взаимопонимании в отношении мер по улучшению условий труда с целью обеспечения безопасности журналистов» с несколькими

объединениями журналистов и СМИ, включая Ассоциацию независимых журналистов Сербии. Была создана специальная комиссия, состоящая из представителей журналистских кругов, правительственных чиновников и сотрудников служб безопасности и разведки. Комиссия являлась несудебным органом, обладающим полномочиями на расследование фактов, касающихся нераскрытых дел об убийствах журналистов в период с 1994 по 2001 гг.³⁶ Комиссия обладала правом поиска и оценки материалов, связанных с расследованием убийств, но не имела независимых правоприменительных полномочий. Первые результаты работы комиссии были расценены как обнадеживающие. В 2019 году несколько бывших сотрудников госбезопасности были осуждены по делу об убийстве в 1999 году независимого журналиста Славко Чурувии. Однако по прошествии нескольких лет остальные дела об убийствах так и не были должным образом раскрыты, а личности заказчиков убийств, которые общественность считает политически мотивированными, остались неустановленными. Отсутствие прогресса вызвало недоверие к Комиссии и сомнения в политической воле соответствующих органов государственной власти.

Озабоченность ростом угроз в адрес СМИ выразило правительство Швеции. В 2018 году оно утвердило план действий «Защита свободы слова» – комплекс мер по защите журналистов, избранных представителей и деятелей искусства от угроз и преступлений на почве ненависти. Сотрудники полиции обязаны проходить специальную подготовку и действовать в соответствии с новыми руководящими принципами в целях реализации плана действий и оказания поддержки журналистам, в том числе независимым, а в случае необходимости – и редакциям. Процедуры, связанные с сообщением и расследованием

36 Более подробно см. на сайте: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&m=08&dd=03&nav_id=104779.

инцидентов, должны быть усовершенствованы с учетом политики усиления защиты участников демократического дискурса.³⁷

В 2018 году, после серии насильственных нападений на журналистов и СМИ, освещающих тему организованной преступности в Нидерландах, между журналистами и правоохранительными органами было достигнуто соглашение о создании новых каналов связи и механизмов координации для противодействия угрозам и насилию в отношении журналистов. Кроме того, в 2017 году специалисты Амстердамского университета начали широкомасштабный «аудит» законов, политики и практики страны, затрагивающих свободу выражения мнения и участия, с целью выявления передовых методов и недостатков в национальном законодательстве и административной практике. В состав экспертно-консультативной группы этого проекта входят правительственные чиновники и представители гражданского общества, СМИ, академических кругов, журналисты и юристы. В будущем намечено подробное исследование с вынесением конкретных рекомендаций. Эта инициатива задумывалась как пилотный проект для последующего осуществления аналогичных проектов в других странах.³⁸

В Италии и Сербии, а также во многих других государствах-участниках ОБСЕ средства массовой информации и специальные неправительственные организации отслеживают и публикуют подробные отчеты о физических нападениях на журналистов и угрозах их безопасности,³⁹ а также рисках правового преследования и других предполагаемых угрозах свободе СМИ. Государствам

37 "Government of Sweden Action Plan: Defending free speech – measures to protect journalists, elected representatives and artists from exposure to threat and hatred". См. на сайте: <https://www.government.se/4990f9/contentassets/bd181f7b0f4640e7920807d110b3c001/action-plan-defending-free-speech.pdf>.

38 Audit of freedom of expression in the Netherlands, Institute for Information Law, University of Amsterdam, на сайте: <https://www.ivir.nl/projects/auditoffreedomofexpression/>.

39 Включая, например, Армению, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Россию, Турцию и Украину.

следует принимать эти отчеты во внимание и добросовестно решать проблемы, возникающие в связи с содержащимися в них данными, в целях обеспечения средств правовой защиты и, при необходимости, возмещения ущерба.

› **Защита журналистов в условиях вооруженных конфликтов**

В соответствии с Дополнительными протоколами I и II от 1977 года к четырем Женевским конвенциям 1949 года, органы государственной власти, вооруженные силы и сотрудники других служб безопасности обязаны защищать журналистов, сотрудников средств массовой информации и связанный с ними персонал в ходе вооруженных конфликтов и уважать их профессиональную независимость и права.

Согласно требованиям международного гуманитарного права, журналисты рассматриваются как гражданские лица и в качестве таковых пользуются защитой при условии, что не совершают никаких действий, несовместимых с их статусом гражданских лиц. Резолюция Совета Безопасности ООН 1738 (2006) «Защита гражданских лиц в вооруженном конфликте» посвящена вопросу о безопасности журналистов, сотрудников средств массовой информации и связанного с ними персонала, а также устанавливает обязанности государств. Она напоминает государствам-членам ООН, что нападения, намеренно направленные против гражданских лиц, включая журналистов, в условиях вооруженных конфликтов, являются военными преступлениями.

Решение Совета министров ОБСЕ о безопасности журналистов напоминает об этом, четко заявляя, что журналисты, работники средств массовой информации и связанный с ними персонал,

находящиеся в опасных профессиональных командировках в районах вооруженного конфликта, рассматриваются как гражданские лица и в качестве таковых пользуются защитой. В Решении осуждаются все нарушения и злоупотребления, совершаемые в отношении журналистов, работников СМИ и связанного с ними персонала в условиях вооруженного конфликта.⁴⁰

Все стороны в вооруженном конфликте должны выполнять свои обязательства и делать все возможное, чтобы обеспечить судебное преследование виновных в серьезных нарушениях международного гуманитарного права и положить конец безнаказанности. С этой целью военнослужащих и сотрудников всех сил безопасности, присутствующих в зонах конфликтов, следует ознакомить с нормами международного гуманитарного права («законами войны»). Принципы и правила передовой практики должны быть четко изложены в руководстве для вооруженных сил, которое будет доступно всем военнослужащим.

Резолюция 2222 Совета Безопасности ООН от 2015 года настоятельно призывает к безоговорочному освобождению журналистов, работников средств массовой информации и связанного с ними персонала, которые были похищены или взяты в заложники в условиях вооруженного конфликта; а также призывает государства-члены создавать и поддерживать в рамках закона и на практике безопасные и благоприятные условия для того, чтобы в ситуациях вооруженного конфликта журналисты, работники средств массовой информации и связанный с ними персонал могли выполнять свою работу независимо и без необоснованного вмешательства.

⁴⁰ См. на сайте: <https://www.osce.org/chairmanship/406538>.

› **Соблюдение правовых ограничений на использование чрезвычайного положения, законов о чрезвычайном положении и поправок к конституции**

Согласно международному праву в области прав человека, государства могут отступать от некоторых своих обязательств в случае войны или «чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации». Однако отступления допустимы только в той степени, в которой этого требует «злободневность ситуации», при этом не допускается отступление от некоторых основных прав, включая право на жизнь и запрет на применение пыток.

Выступая перед Парламентской ассамблеей ОБСЕ в 2019 году, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ отметил следующее:

На протяжении всей истории, когда государства сталкивались с серьезными проблемами, такими как гражданская война или беспорядки, вооруженные конфликты или стихийные бедствия, идеи «чрезвычайной ситуации» или связанные с ними концепции, такие как «бедствие» и «кризис», служили основанием для приостановления основных прав и свобод, гарантированных законом, особенно конституционным [...]. В последнее время, особенно в регионе ОБСЕ, чрезвычайное положение вводилось в ответ на террористические атаки, в частности, после терактов в Париже в ноябре 2015 года или после попытки государственного переворота в Турции в 2016 году. Однако я отмечаю современный феномен: во многих странах злоупотребление термином «чрезвычайное положение» в политической риторике создает впечатление, что мы находимся в постоянном «чрезвычайном положении», даже без его официального или юридического объявления [...] В соответствии с международным правом, права и свободы

журналистов и организаций СМИ необходимо защищать и во время чрезвычайных ситуаций и кризисов.⁴¹

Пример

В марте 2017 года Венецианская комиссия (Европейская комиссия за демократию через право) составила заключение по поводу предусмотренных в турецком законодательстве мер ограничения свободы СМИ в условиях чрезвычайного положения. В заключении говорится, что массовая ликвидация средств массовой информации «представляется излишней и не была оправдана злободневностью ситуации»; а также подчеркивается сдерживающий эффект, который законы о чрезвычайном положении могут оказать на СМИ в целом.⁴²

В отношении референдума по поводу поправок к Конституции Турции, который должен был состояться в апреле 2017 года, Венецианская комиссия заявила: «В преддверии решающего референдума особенно важно иметь здоровую и плюралистическую медиа-арену, где можно обсуждать противоположные точки зрения, не опасаясь репрессий... текущая ситуация со свободой СМИ серьезно ухудшилась, в основном, в результате различных чрезвычайных мер, и не позволяет надлежащим образом провести публичные дебаты по будущему конституционному устройству Турции».⁴³ Парламентская ассамблея ОБСЕ горячо приветствовала отмену чрезвычайного положения в Турции в июле 2018 года.⁴⁴

⁴¹ См. полный текст речи на сайте <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/412277?download=true>.

⁴² См.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)007-e).

⁴³ См.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)007-e).

⁴⁴ См.: <https://www.osce.org/parliamentary-assembly/388739>.

В заявлении по поводу Всемирного дня свободы печати 3 мая 2020 года Генеральный секретарь Совета Европы Мария Пейчинович-Бурич призвала правительства избегать необоснованного ограничения свободы СМИ во время кризиса, связанного с COVID-19. Она отметила:

*«Правительства сталкиваются с беспрецедентными проблемами во время кризиса в связи с коронавирусом, однако нельзя использовать ситуацию для того, чтобы заставить журналистов замолчать или препятствовать их работе. СМИ должны иметь возможность свободно освещать все аспекты кризиса. Журналисты играют ключевую роль и несут особую ответственность перед общественностью за предоставление своевременной, точной и надежной информации. Они должны иметь возможность тщательно анализировать решения властей в ответ на пандемию».*⁴⁵

Совет Европы опубликовал авторитетный инструментарий с изложением рекомендаций в адрес правительств по вопросам соблюдения прав человека, демократии и верховенства права в период кризиса, вызванного COVID-19. В рекомендациях говорится, что СМИ и профессиональные журналисты, в частности, общественные вещатели, играют ключевую роль во время кризиса и несут особую ответственность за предоставление общественности точной и надежной информации. Официальные сообщения не должны быть единственным каналом получения информации о пандемии для общественности, потому что это приведет к цензуре и подавлению обоснованных опасений. Журналисты, средства массовой информации, работники здравоохранения, активисты гражданского общества и широкая общественность должны иметь возможность критиковать государственные власти и тщательно анализировать предпринимаемые ими меры реагирования на кризис.

⁴⁵ См.: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/-/secretary-general-governments-must-protect-essential-role-of-journalists-in-democracy-especially-in-times-of-crisis>.

Любые ограничения определенных тем для обсуждения, закрытие СМИ или прямое блокирование доступа к платформам онлайн-коммуникации оправданы только в самых исключительных обстоятельствах. Кроме того, пандемия не должна использоваться для того, чтобы заставить замолчать информаторов или политических оппонентов.⁴⁶

1 мая 2020 года Международный институт прессы (IPI) опубликовал отчет, представив данные, демонстрирующие, что пандемия коронавируса способствовала ограничению свободы СМИ в Европе и Северной Америке, а также в других регионах мира. Как обнаружил Международный институт прессы, аресты, физические нападения и регрессивные правила в отношении «фейковых новостей» усугубили и без того непростые условия для деятельности СМИ.⁴⁷ Особое внимание в отчете уделяется росту числа государств, принявших законы против дезинформации или «фейковых новостей», которые, по мнению авторов отчета, могут использоваться для подавления критики.

Пример

23 марта 2020 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ выразил обеспокоенность положениями законопроекта о мерах реагирования на коронавирус в Венгрии, которые могли негативно повлиять на освещение пандемии в средствах массовой информации. В частности, обеспокоенность была вызвана тем фактом, что закон планировался на неопределенный срок и предусматривал наказание в виде тюремного заключения от одного до пяти лет за распространение ложных фактов, подрывающих или ставящих

⁴⁶ См.: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1d91>, п. 6-7.

⁴⁷ См.: <https://ipi.media/wpfd-2020-covid-19-accelerating-a-global-decline-in-media-freedom/>.

под сомнение эффективность предпринимаемых правительством мер по реагированию на пандемию.⁴⁸ Европейский Парламент сделал заявление, в котором принятые в Венгрии меры были охарактеризованы как «совершенно несовместимые с европейскими ценностями».⁴⁹ В июне 2020 года венгерское правительство отозвало закон о чрезвычайном положении, однако, по мнению правозащитных групп, чрезвычайные полномочия усилили обеспокоенность в связи со свободой прессы, вселив в СМИ страх перед суровым наказанием за «нагнетание паники» в связи с пандемией.

› **Защита прав журналистов в ходе освещения демонстраций и протестов**

Большое количество нападений и актов насилия, совершаемых в отношении представителей СМИ сотрудниками полиции и других правоохранительных органов, представляет серьезную угрозу безопасности и работе журналистов. Многие нападения приводят к физическим травмам и связаны с публичными демонстрациями и протестами.

Полиция не должна задерживать или применять силу в отношении представителей средств массовой информации, освещающих акции протеста и другие события в общественных местах. СМИ играют решающую роль в предоставлении информации об отношении властей к публичным демонстрациям. Присутствие СМИ является важной гарантией того, что представители власти могут быть привлечены к

⁴⁸ "Coronavirus response bill should not impede the work of the media in Hungary, says OSCE Media Freedom Representative", на сайте: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449062>.

⁴⁹ См.: <https://www.euronews.com/2020/04/20/analysis-how-should-the-eu-deal-with-totally-incompatible-hungary>.

ответственности за их поведение по отношению к демонстрантам и общественности в целом.

Сотрудники полиции обязаны проявлять уважение в отношении лиц, носящих опознавательные знаки представителей СМИ, например, нарукавные повязки, или имеющих при себе журналистские удостоверения, и поддерживать диалог с журналистскими организациями и организациями СМИ, чтобы снизить риск возникновения споров.

Необходимо организовывать программы профессиональной подготовки для сотрудников полиции и других правоохранительных органов, чтобы содействовать пониманию и соблюдению ими признанных международных норм уважительного отношения к роли журналистов и других представителей СМИ во время протестов и демонстраций.⁵⁰

Пример

Согласно имеющейся информации, с ноября 2013 по февраль 2014 года в результате силового подавления спецподразделениями демонстраций в ходе Евромайдана в Украине был убит как минимум один журналист, а более двухсот получили серьезные травмы, в том числе огнестрельные ранения.⁵¹ Журналистские организации сообщали, что опознавательные знаки представителей СМИ, в том числе жилеты с надписью «Пресса», практически не обеспечивали им защиты от нападения, а иногда, напротив, делали их мишенями. Тот факт, что в дальнейшем виновные в жестоком применении силы

⁵⁰ Council of Europe Thematic Factsheet on "Media coverage of protests and demonstrations", на сайте: <https://rm.coe.int/factsheets-demonstrations-final-rev1august2017/1680735d83>

⁵¹ См.: <https://www.osce.org/fom/111478>.

не понесли уголовной ответственности, породил опасения по поводу системной безнаказанности.

Пример

Насколько известно, в апреле 2018 года в Армении нападению подверглись как минимум пятнадцать работников СМИ, освещавших уличные протесты и акции гражданского неповиновения в Ереване, за которыми последовала отставка премьер-министра и смена правительства.⁵² Средства массовой информации и организации по защите гражданских прав ранее неоднократно выражали протест против полицейского насилия в отношении журналистов во время демонстраций и игнорирования жалоб журналистов на необоснованное применение силы сотрудниками полиции и спецслужб в штатском. После формирования нового правительства в мае 2018 года по некоторым прошлым фактам насилия в отношении журналистов были возбуждены уголовные дела.

Пример

Убийство вооруженным злоумышленником пяти сотрудников газеты «Capital Gazette» в июне 2018 года в Аннаполисе, штат Мэриленд (США), стало самым крупным нападением на работников СМИ в регионе ОБСЕ с самым большим числом погибших после убийства

⁵² <https://rsf.org/en/news/violence-against-reporters-during-11-days-protests-armenia>.

двенадцати сотрудников редакции сатирического журнала «Charlie Hebdo» в Париже в январе 2015 года.

В 2017 году американские СМИ зафиксировали 34 случая ареста журналистов в США, в основном, во время акций протеста, а также рост числа физических нападений на журналистов по сравнению с предыдущими годами. Коалиция СМИ, правозащитных и других экспертных организаций «US Press Freedom Tracker» сообщила о 45 нападениях на журналистов за тот же год, большинство из которых произошли во время публичных протестов.⁵³ По сообщениям, в тридцать одном случае нападения на журналистов совершали сотрудники полиции, в том числе в ходе публичных акций протеста против совершенного бывшим полицейским убийства афроамериканца в Сент-Луисе, штат Миссури, осенью 2017 года. В нескольких случаях на журналистов в общественных местах набрасывались разгневанные политики. В Монтане кандидат в Конгресс от республиканской партии бросился на репортера газеты «Гардиан», который попытался задать ему несколько вопросов, и разбил ему очки. Позднее политик извинился и сделал пожертвование одной из американских организаций по защите свободы прессы. Сообщается, что рост числа актов насилия в отношении представителей СМИ произошел на фоне частых проявлений враждебного и презрительного отношения к прессе со стороны самого президента США, а также некоторых его высокопоставленных чиновников и сторонников. Американские ассоциации СМИ призвали проводить тренинги для сотрудников правоохранительных органов на тему опасностей, с которыми сталкиваются журналисты, и обязанности органов государственной власти защищать их.

53 См.: <https://pressfreedomtracker.us/>

Пример

В феврале 2019 года власти задержали нескольких журналистов и блогеров, освещавших митинги в городах Алматы, Жанаозен и Уральск в Казахстане. Одной из задержанных, корреспондентке службы «Азаттык» радио «Свободная Европа» Сании Тойкен, позднее предъявили обвинение в неповиновении полиции и оштрафовали на сумму в размере 20 минимальных заработных плат. Милиция задержала и допросила корреспондентов газеты «Уральская неделя», освещавших несанкционированный митинг в Уральске провести 23 июня 2018 года. Кроме того, власти ненадолго задержали корреспондентов радио «Свободная Европа» и газеты «Диапазон» в Астане и Актобе.⁵⁴

› **Предотвращение судебных и административных преследований и обеспечение доступа к правосудию для журналистов, ставших объектами преследования**

Государства-участники ОБСЕ взяли на себя следующие обязательства:

Принять эффективные меры с целью положить конец безнаказанности за преступления, совершаемые в отношении журналистов, путем обеспечения привлечения к ответственности в качестве одного из ключевых элементов предупреждения нападений в будущем, в том числе путем обеспечения проведения правоохранительными органами незамедлительного, эффективного и беспристрастного расследования актов насилия и угроз в отношении журналистов, с тем чтобы привлечь виновных к суду и обеспечить жертвам доступ к надлежащим средствам правовой защиты;

⁵⁴ См.: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/412628>.

Побуждать государственные учреждения и правоохранительные органы заниматься информационно-просветительской работой и профессиональной подготовкой, связанными с необходимостью обеспечения безопасности журналистов, и способствовать, где это целесообразно, вовлечению гражданского общества в такую деятельность;

Более эффективно выполнять применимые правовые нормы, касающиеся защиты журналистов, и все соответствующие обязательства, принятые в ОБСЕ.⁵⁵

Неправомерное использование судебных или юридических средств для оказания давления на журналистов представляет собой серьезную угрозу безопасности и свободе журналистов в регионе ОБСЕ. Запугивание посредством неправомерного применения норм закона включает в себя злокозненные, сутяжнические или политически мотивированные уголовные расследования и иски, выдвинутые против журналистов по сфабрикованным обвинениям с намерением удержать их от обнародования информации.

Судебное давление или преследование также имеет место при отсутствии в законодательстве эффективных гарантий, например, если законодательство предусматривает крупные суммы возмещения ущерба по искам о диффамации; допускает произвольное применение уголовного права в делах о диффамации или борьбе с терроризмом; или не предусматривает адекватных правовых гарантий против политического контроля над СМИ.

⁵⁵ <https://www.osce.org/chairmanship/406538?download=true>.

Государствам следует изменить соответствующее законодательство и практику и ввести эффективные гарантии, с тем чтобы требования к объему доказательств, используемых полицией или прокуратурой для начала уголовного расследования или предъявления обвинений журналистам, соответствовали международным правовым стандартам.

Прецедентное право Европейского суда по правам человека призывает к «самому широкому объему защиты» права на свободу выражения мнения, например, когда принятые государственными органами меры или санкции препятствуют участию прессы в дебатах по вопросам, затрагивающим законные общественные интересы.

Медийные и журналистские организации не должны подвергаться преследованиям в виде произвольных, носящих преднамеренно разрушительный или карательный характер налоговых или иных административных расследований и проверок, либо в виде условий выдачи лицензий или иных административных требований, которые препятствуют их работе или подрывают их жизнеспособность.

В составленном Венецианской комиссией контрольном перечне признаков несоблюдения принципа верховенства права в качестве такого явного признака указано отсутствие независимого судебного производства.⁵⁶ Этот перечень включает в себя выборочное исполнение закона, политически мотивированное преследование и влияние исполнительной власти на действия прокуратуры.

56 См. на сайте: <https://book.coe.int/en/constitutional-law/7019-pdf-the-rule-of-law-checklist.html>.

Пример

К моменту гибели в октябре 2017 года мальтийской журналистки и блогера Дафны Каруаны Галиции, занимавшейся журналистскими расследованиями, против нее было подано 47 гражданских и уголовных исков о диффамации со стороны общественных и деловых деятелей, в том числе от одного из министров правительства Мальты. Иски были связаны с репортажами журналистки о предполагаемой коррупции в высших эшелонах власти и о секретных финансовых операциях, обнаружившихся в «Панамском досье». Мальтийские законы о диффамации критиковали за то, что они позволяли возбуждать несколько судебных исков по поводу публикации одного и того же блога и предусматривали чрезмерно крупные суммы в качестве возмещения ущерба. Сын убитой журналистки рассказал о «трех десятилетиях беспощадного преследования» его матери.⁵⁷ В интервью, записанном незадолго до ее смерти, Дафна Каруана Галиция говорила об «атмосфере страха», возникшей на Мальте в результате постоянных попыток влиятельных людей заставить ее замолчать под угрозой преследования по закону или при помощи актов насилия, включая поджог ее дома. 15 мая 2019 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ с одобрением отозвался о поправках к мальтийскому закону о диффамации, в том числе об отмене уголовной ответственности и сокращении максимальной суммы возмещения ущерба. Однако он назвал «возмутительным» тот факт, что 34 лица, подавших гражданские иски в отношении журналистки, продолжали требовать возмещения ущерба от членов ее семьи даже после ее смерти. Представитель ОБСЕ призвал государственных должностных лиц Мальты

⁵⁷ См.: <https://www.standard.co.uk/news/london/son-of-murdered-journalist-daphne-caruana-galizia-speaks-out-about-threats-six-months-on-from-a3815246.html>.

утвердить более высокий порог допустимой критики и прекратить производство по неурегулированным судебным искам.⁵⁸

Пример

В 2019 году в Армении против журналистов и СМИ было возбуждено 89 гражданских дел по обвинению в оскорблении и клевете.⁵⁹ Армянская общественная организация «Комитет по защите свободы слова» и другие заинтересованные стороны жаловались на слишком упрощенный порядок в законе для возбуждения исков о диффамации против СМИ.

› **Задержание и помещение журналистов под стражу**

Государства должны безоговорочно освободить всех журналистов и работников СМИ, подвергшихся произвольному аресту или задержанию или взятых в заложники. В Решении Совета министров 2018 года о безопасности журналистов государства-участники напрямую обязались выполнить следующее:

Выступить с настоятельным призывом к незамедлительному и безусловному освобождению всех журналистов, подвергшихся произвольному аресту или задержанию, взятых в заложники или ставших жертвами насильственного исчезновения;

⁵⁸ См.: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/381355>.

⁵⁹ См.: <https://khosq.am/en/reports/annual-report-of-cpfe-on-the-situation-with-freedom-of-expression-and-violations-of-rights-of-journalists-and-media-in-armenia-2019/>.

Привести свои законы, политику и практику, касающиеся свободы средств массовой информации, в полное соответствие с их международно-правовыми и иными международными обязательствами, заново рассмотрев их и, где это необходимо, отменив или внося в них поправки, с тем чтобы они не ограничивали способность журналистов осуществлять свою работу независимо и без ненадлежащего вмешательства;

Во исполнение обязательств государств-участников согласно нормам международного права прав человека обеспечить, чтобы законы о диффамации не предусматривали чрезмерных санкций или наказаний, которые могли бы нанести ущерб безопасности журналистов и/или фактически подвергнуть их цензуре и помешать осуществлению ими своей миссии по информированию общественности, а также, где это необходимо, пересмотреть и отменить такие законы.⁶⁰

Журналисты не должны нести административную или уголовную ответственность за сообщаемую ими информацию, однако во многих государствах-участниках ОБСЕ они сталкиваются с риском уголовного преследования и даже тюремного заключения за написание критических статей о государственных должностных лицах или учреждениях. Наличие таких санкций оказывает сдерживающее воздействие на осуществление журналистской свободы выражения мнения.

Задержание и тюремное заключение никогда не следует рассматривать в качестве меры наказания за правонарушения, связанные с прессой; единственно возможным исключением могут стать факты серьезного нарушения других основных прав человека, такие как подстрекательство к насилию.

60 См.: <https://www.osce.org/chairmanship/406538?download=true>.

Пример

В марте 2018 года Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) постановил, что Турция нарушила права на безопасность, личную свободу и свободу выражения мнения обозревателя и экономиста Мехмета Алтана и ветерана журналистики Сахина Алпая, которые находились под стражей с сентября 2016 года. Мужчин обвинили в терроризме якобы за использование в телевизионной передаче «закодированного языка» в поддержку попытки государственного переворота в июле 2016 года. В январе Конституционный суд Турции постановил, что предварительное задержание Алтана и Алпая нарушило их права, и что они должны быть освобождены.⁶¹ Однако суд низшей инстанции отказался выполнить это постановление. Сахин Алпай был освобожден из заключения, но находился под домашним арестом. ЕСПЧ подверг критике тот факт, что Алпай был оставлен под стражей до суда после постановления Конституционного суда. Мехмет Алтан – один из шести журналистов, чье пожизненное заключение за антигосударственные правонарушения вызвало решительное международное осуждение. Постановление ЕСПЧ и реакция Турции на него были восприняты как проверка приверженности Турции выполнению статьи 46 Европейской конвенции, которая касается обязанности государств-членов выполнять решения ЕСПЧ. Это привело к призыву в адрес турецких судов применить принципы, изложенные в постановлении от марта 2018 года, освободив десятки других заключенных журналистов. 27 июня 2018 года суд Стамбула постановил освободить Мехмета Алтана. 3 октября 2018 года 26-й уголовный суд Стамбула по особо тяжким преступлениям утвердил приговоры о пожизненном заключении с суровыми условиями содержания в отношении шести обвиняемых, включая Алтана.⁶²

61 См.: <https://www.osce.org/fom/366066>.

62 См.: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/372571>.

Пример

В декабре 2014 года азербайджанский журналист-расследователь Хадиджа Исмаилова была арестована, а позже приговорена к тюремному заключению сроком на семь с половиной лет по обвинениям, которые включали в себя хищение и «злоупотребление властью» и характеризовались широкой общественностью как ложные, политически мотивированные и как расправа за ее репортаж о коррупции в высших эшелонах власти. В мае 2016 года, после продолжительных международных протестов, Верховный суд Азербайджана заменил вынесенный Исмаиловой приговор тремя с половиной годами условно.⁶³ В феврале 2020 года ЕСПЧ постановил, что Азербайджан нарушил право Исмаиловой на свободу и презумпцию невиновности, и заключил, что действия властей были направлены на то, чтобы заставить женщину замолчать, и являлись расправой за проведенное ею журналистское расследование.⁶⁴ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ призвал власти Азербайджана отменить действующие ограничения на передвижение Исмаиловой и освободить других журналистов, по-прежнему находящихся в заключении.⁶⁵

Пример

Узбекский журналист Дилмурод Саид был задержан по обвинению в фальсификации документов и вымогательстве в феврале 2009

⁶³ См.: <https://www.osce.org/fom/242746>.

⁶⁴ См. на сайте: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-201340>.

⁶⁵ См.: <https://www.osce.org/fom/363206>.

года и освобожден в феврале 2018 года.⁶⁶ Его коллега Юсуф Рүзимурадов, осужденный в 1999 году по обвинению в попытке свержения правительства, был освобожден только в марте 2018 года,⁶⁷ а узбекские журналисты Бобомурод Абдуллаев и Хаёт (Хан) Насреддинов, обвиненные в «призывах к насильственному свержению конституционного строя», вышли на свободу в мае 2018 года.⁶⁸

› Строгие гарантии в отношении применения законов о борьбе с терроризмом и о национальной безопасности

Законы о борьбе с терроризмом и о национальной безопасности не должны использоваться в целях судебного преследования журналистов или других лиц, осуществляющих свое право на свободу выражения мнения. Уголовная ответственность за высказывания, связанные с терроризмом, должна ограничиваться случаями умышленного подстрекательства к терроризму, напрямую связанного с повышенной вероятностью совершения террористического акта.⁶⁹

Законы о борьбе с терроризмом должны оперировать узкими определениями, устанавливать четкие и предсказуемые пределы вмешательства властей и содержать надлежащие процедурные гарантии для предотвращения злоупотреблений.

66 См.: <https://www.osce.org/fom/369916>; and <https://www.hrw.org/report/2018/03/28/you-cant-see-them-theyre-always-there/censorship-and-freedom-media-uzbekistan>.

67 См.: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/374122>.

68 См.: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/380086>.

69 См.: Communiqué on free expression and the fight against terrorism: <https://www.osce.org/fom/261951>; Communiqué on the impact of laws countering extremism on freedom of expression and freedom of the media <https://www.osce.org/fom/125186>.

Освещение фактов и комментарии по вопросам, связанным с терроризмом, не следует приравнивать к поддержке терроризма.

Не следует вводить уголовную ответственность за действия, расплывчато характеризующиеся как «поощрение» или «прославление терроризма», или за простое повторение заявлений террористов, что само по себе не является подстрекательством.

Государства должны проводить регулярные, независимые и масштабные обзоры законодательства и практики в области борьбы с терроризмом, национальной безопасности и государственной тайны в целях их оценки на соответствие европейским и международным стандартам защиты прав человека, свободы выражения мнения и свободы прессы, и при необходимости в целях их корректировки или отмены.

В рамках ответных мер на террористическую деятельность и другие формы насилия государствам не следует принимать или поддерживать законы и политику, которые предполагают полный запрет на шифрование и анонимизацию.

Государства не должны применять или использовать в своих интересах меры, ослабляющие доступные инструменты цифровой безопасности, такие как средства обхода систем защиты («бэкдор»), поскольку они несоразмерно ограничивают свободу выражения мнения и конфиденциальность и делают системы связи более уязвимыми для атак.

В частности, в цифровой сфере весьма серьезная и законная цель предотвращения и пресечения радикализации, насильственного экстремизма и террористической пропаганды также по-прежнему используется для ограничения прав на свободу выражения мнения и

неприкосновенность частной жизни, что требует введения эффективных гарантий против таких ограничений.

Государства-участники ОБСЕ должны соблюдать свои обязательства «воздерживаться от произвольного или незаконного воспрепятствования использованию журналистами технологий шифрования и анонимизации, а также воздерживаться от использования методов незаконного или произвольного наблюдения», признавая, что подобные действия являются «посягательством на осуществление журналистами своих прав человека и могут подвергнуть их потенциальному риску стать объектом насилия и поставить под угрозу их безопасность».⁷⁰

› **Законы о клевете и диффамации и другие ограничения свободы мнений и их выражения: соблюдение свободы слова и других основных прав**

В законодательствах большинства государств-участников ОБСЕ по-прежнему есть законы об уголовной ответственности за диффамацию и оскорбление, и в большинстве случаев потенциальной мерой наказания является тюремное заключение, а другие санкции включают штрафы и лишение определенных политических прав.⁷¹ Законы об уголовной ответственности за диффамацию применяются против СМИ во всем регионе ОБСЕ, в том числе в Азербайджане, Дании, Германии, Греции, Венгрии, Италии, Казахстане, Португалии, Швейцарии и Турции.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ выступает за полную декриминализацию диффамации и справедливое рассмотрение таких дел в органах по разрешению споров или гражданских судах. Государства должны упразднить законы, предусматривающие тюремное

⁷⁰ См.: MC Decision No. 3/18.

⁷¹ См.: <https://www.osce.org/fom/35360>.

заклучение за оскорбление и диффамацию, и отменить уголовную ответственность за оскорбление и диффамацию во всех случаях, кроме определенных исключительных обстоятельств.⁷²

Особенно приветствуется тот факт, что Решение Совета министров 2018 года о безопасности журналистов призывает государства-участники, «согласно нормам международного права прав человека обеспечить, чтобы законы о диффамации не предусматривали чрезмерных санкций или наказаний, которые могли бы нанести ущерб безопасности журналистов и/или фактически подвергнуть их цензуре и помешать осуществлению ими своей миссии по информированию общественности, а также, где это необходимо, пересмотреть и отменить такие законы».

Государства должны исключить из законодательства все положения, предусматривающие более суровое наказание в случаях, связанных с репутацией лиц, занимающих политические или государственные должности, и декриминализовать оскорбление государственных институтов, таких как администрация президента, вооруженные силы или государственная символика, флаг или гимн.

Составление «черных списков» лиц или категорий лиц, не допускаемых к участию в публичных дебатах, противоречит принципам ОБСЕ и международным стандартам в области права на свободу выражения мнения; им также противоречат произвольные или политически мотивированные ограничения свободы слова и открытых дебатов, в частности, чрезмерно строгие запреты на интерпретацию определенных моментов истории.

⁷² См. communiqué on criminal defamation laws protecting foreign heads of state: <https://www.osce.org/fom/246521>.

В гражданских делах следует установить разумный максимальный размер издержек и возмещения убытков, чтобы избежать взимания чрезмерных компенсаций. Необходим график судебных разбирательств, а период подачи иска о диффамации должен быть ограничен, например, не более чем одним годом с момента обнародования информации. В законе о клевете необходимо признать весомость таких оснований для опубликования информации, как отстаивание истины, выражение мнения и обоснованное обнародование в общественных интересах.

Как выяснилось в рамках одного из исследований, пятнадцать государств-участников ОБСЕ отменили законы об уголовной ответственности за оскорбление и диффамацию: Армения, Босния и Герцеговина, Кипр, Эстония, Грузия, Ирландия, Кыргызстан, Молдова, Черногория, Северная Македония, Норвегия, Румыния, Таджикистан, Великобритания и Украина. В Соединенных Штатах нет законов об уголовной ответственности за диффамацию на федеральном уровне, но такие законы по-прежнему действуют на уровне некоторых штатов.⁷³

Пример

На начало 2020 года в Италии все еще не было проведено реформы национального законодательства о диффамации, которую страна впервые пообещала провести в 2013 году с целью отменить положение о максимальной мере наказания за диффамацию в виде тюремного заключения сроком на шесть лет. По данным организации «Ossigeno per L'Informazione», в соответствии с этим законом за последние пять лет к тюремному заключению за клевету было приговорено несколько сотен человек, большинство из них –

⁷³ См.: Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study, OSCE, 2017; by Scott Griffen and Barbara Trionfi: <https://www.osce.org/fom/303181?download=true>.

журналисты. На практике только два журналиста отбывали срок в заключении: Франческо Гангеми в 2015 году и Антонио Чиприани в 2016 году. В отношении остальных приговор был приостановлен, и они были помещены под домашний арест или под надзор социальных служб. Тем не менее, законодательство оказывает огромное негативное влияние, поскольку за пять лет в общей сложности было возбуждено несколько тысяч дел о клевете; и хотя подавляющее большинство из них завершилось оправдательными приговорами, обвиняемые порой были вынуждены самостоятельно оплачивать судебные издержки, связанные с разбирательством.⁷⁴

Пример

Суровое законодательство, а также формальное и неформальное давление со стороны правительства способствовали почти полному исчезновению независимых телерадиовещательных и печатных СМИ в Азербайджане. В 2017 году был принят новый закон, ужесточающий наказание за диффамацию и оскорбление в Интернете, предусматривающий тюремное заключение за определенные правонарушения. Критика президента в Интернете классифицируется как правонарушение, караемое тюремным заключением сроком до двух лет или крупным штрафом. ЕСПЧ неоднократно заявлял о том, что Азербайджан нарушает свои обязательства по защите журналистов.⁷⁵ В 2014-2015 годах Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ выступал

⁷⁴ См.: "OSCE Legal Analysis of Law No. 925 of 17 October 2013 concerning the Defamation Legislation in Italy", by Boyko Boev, Senior legal officer, Article 19: <http://www.osce.org/fo-m/108108?download=true>.

⁷⁵ См. напр., *Tofig Yagublu v Azerbaijan App. No. 31709/13*, *Rasul Jafarov v Azerbaijan App. No. 69981/14*.

с заявлениями, в которых говорилось о систематическом и широкомасштабном преследовании независимого мнения в Азербайджане.

› **Тщательное расследование преступлений против журналистов в целях искоренения безнаказанности**

В декабре 2017 года Бюро Представителя ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ в сотрудничестве с Лабораторией управления СМИ и отраслевых исследований факультета коммуникаций Венского университета организовали совместную конференцию по проблемам свободы СМИ, вызванным безнаказанностью виновных в убийстве журналистов. На встрече, в которой приняли участие около 100 человек, эксперты со всего региона ОБСЕ обсудили практические, методологические и этические аспекты отслеживания фактов гибели журналистов и сбора информации о подобных случаях. В рамках панельной дискуссии и последующего круглого стола обсуждались пути улучшения и изменения существующей практики в регионе ОБСЕ.⁷⁶

В Решении Совета министров ОБСЕ 2018 года о безопасности журналистов содержится призыв ко всем государствам-участникам «принять эффективные меры с целью положить конец безнаказанности за преступления, совершаемые в отношении журналистов, путем обеспечения привлечения к ответственности в качестве одного из ключевых элементов предупреждения нападений в будущем, в том числе путем обеспечения проведения правоохранительными органами незамедлительного, эффективного и беспристрастного расследования актов насилия и угроз в отношении журналистов, с тем чтобы привлечь

⁷⁶ См. отчет о конференции: <https://www.osce.org/fom/368491>.

виновных к суду и обеспечить жертвам доступ к надлежащим средствам правовой защиты».⁷⁷

Государствам следует осуществлять стратегии борьбы с безнаказанностью за нападения акты насилия в отношении журналистов, в том числе посредством создания специальных подразделений по проведению расследований, назначения специального прокурора, утверждения конкретных протоколов и методов ведения следствия и уголовного преследования, а также путем подготовки прокуроров и судей по вопросам безопасности журналистов в соответствии с международными нормами и стандартами.⁷⁸

Закон должен предусматривать более строгие наказания для государственных должностных лиц, пытающихся воспрепятствовать или помешать расследованию или судебному преследованию за подобные преступления.

Государствам следует предоставлять информацию о ходе расследования убийств и других актов насилия в отношении журналистов по запросу ЮНЕСКО, которая регистрирует предоставляемые государствами данные о судебном рассмотрении каждого из зарегистрированных дел об убийстве журналистов. Каждые два года Генеральный директор ЮНЕСКО публикует доклад по вопросам безопасности журналистов и угрозе безнаказанности, основанный на информации, изложенной в ответах государств на запросы ЮНЕСКО.⁷⁹

Правительствам следует отменить срок давности в отношении преступлений против личности, совершенных с целью помешать

⁷⁷ См. на сайте: <https://www.osce.org/chairmanship/406538>.

⁷⁸ См.: UN Human Rights Council Resolution HRC/RES/33/2 on the safety of journalists, 2016.

⁷⁹ UNESCO Director-General's Report of October 2016. См. на сайте: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ipdc_council_30_4_en_02.pdf.

осуществлению права на свободу информации и выражения мнения или воспрепятствовать отправлению правосудия. Судебные дела в отношении лиц, подозреваемых в преступлениях против журналистов при исполнении ими своих профессиональных обязанностей, должны рассматриваться в гражданских или обычных судах.⁸⁰

В случаях, когда действия следственных и судебных органов не приводят к привлечению к ответственности лиц, виновных в серьезных преступлениях против журналистов, включая убийство, государствам следует рассмотреть возможность проведения специальных судебных или внесудебных расследований подобных дел или учреждения специальных независимых органов, которые будут проводить подобные расследования в консультации с независимыми СМИ, организациями гражданского общества и другими экспертами, как в случае комиссии по расследованию убийств журналистов в Сербии (см. выше).

Пример

После убийства мальтийской журналистки Дафны Каруаны Галиции в октябре 2017 года полиция арестовала трех подозреваемых, однако отсутствие прогресса в работе следственных органов, которым не удалось выявить и задержать предполагаемого подстрекателя или организатора этого преступления, поставило под сомнение эффективность судебного рассмотрения. Парламентская ассамблея Совета Европы назначила докладчика для наблюдения за ходом расследования и соблюдением принципа верховенства закона на Мальте. В январе 2018 года

⁸⁰ UNESCO "Resolution 29 Condemnation of violence against journalists", November 1997. См. на сайте: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brussels/pdf/ipdc_resolution_29.pdf.

восемь партнерских организаций Платформы Совета Европы по содействию безопасности журналистов опубликовали совместное заявление со ссылкой на Рекомендацию Комитета министров (2016) 4, в котором говорилось следующее:

Расследования должны быть эффективными, чтобы поддерживать веру общества в способность властей обеспечить верховенство закона и не допустить какого-либо пособничества или проявления толерантности к незаконным действиям. В Руководящих принципах к Рекомендации также содержится рекомендация о том, чтобы «расследования проводились под общественным контролем и ближайшие родственники жертвы были вовлечены в этот процесс в той степени, в какой это необходимо для защиты их законных интересов».⁸¹

Сын убитой журналистки Пол Каруана Галиция охарактеризовал ответные действия правительства Мальты как «слабые» и «неэффективные». Он высказал предположение о том, что ходу расследования препятствует конфликт интересов, заявив: «Мы находимся в сложной ситуации, когда те, чью деятельность расследовала наша мать, то есть полиция, правительство, органы по борьбе с отмыванием денег, теперь отвечают за расследование ее собственного убийства». Правительство Мальты заявило, что все действия, предпринятые в ходе расследования, соответствовали требованиям закона и выполнялись с соблюдением всех процессуальных гарантий, включая право на защиту.⁸²

⁸¹ См.: <https://rsf.org/en/news/rsf-joins-calls-council-europe-ensure-justice-murdered-maltese-journalist-daphne-caruana-galizia>.

⁸² См.: https://www.coe.int/en/web/media-freedom/attacks-on-physical-safety-and-integrity-of-journalists/-/asset_publisher/TCvU5BkienuW/content/platform-partner-organisations-raise-alarm-after-grim-record-in-2017-and-urge-close-international-scrutiny-over-the-investigation-into-daphne-caruana-?_101_INSTANCE_TCvU5BkienuW_viewMode=view/.

› **Защита конфиденциальных источников журналистов в эпоху цифрового наблюдения и массового хранения данных**

В Решении Совета министров ОБСЕ 2018 года о безопасности журналистов подчеркиваются «особые риски для безопасности журналистов в эпоху цифровых технологий, в том числе особая подверженность журналистов риску стать объектами хакерских атак, незаконного или произвольного наблюдения или перехвата сообщений, что подрывает осуществление ими своего права на свободу выражения мнения и права быть защищенным от произвольного или незаконного вмешательства в личную жизнь». Решение призывает государства-участники «воздерживаться от произвольного или незаконного воспрепятствования использованию журналистами технологий шифрования и анонимизации, а также воздерживаться от использования методов незаконного или произвольного наблюдения, отмечая, что подобные действия являются посягательством на осуществление журналистами своих прав человека и могут подвергнуть их потенциальному риску стать объектом насилия и поставить под угрозу их безопасность».

Право журналистов не раскрывать свои источники информации является важной основой свободы прессы и нуждается в надежной защите. От этой защиты зависит способность прессы предоставлять точную и заслуживающую доверия информацию, поскольку в противном случае источники не смогут помогать прессе в информировании общества по вопросам, представляющим общественный интерес, что подрывает жизненно важную роль прессы в качестве института, выполняющего функцию общественного контроля.

Раскрытие источников информации может быть обоснованным только в исключительных обстоятельствах и только при преобладающей необходимости в ее раскрытии в интересах общества, зафиксированной постановлением независимого и компетентного судебного органа.

Обыски на рабочем месте или в доме журналиста, изъятие журналистских материалов или вынесение судебных постановлений о раскрытии информации, которая может привести к установлению источников, должны подкрепляться строгими правовыми гарантиями, в том числе решением независимого и компетентного судебного органа.

Широкое использование правительствами методов слежки и перехвата сообщений подорвало и поставило под сомнение способность журналистов защищать свои конфиденциальные источники. Эти методы включают в себя неизбирательный сбор метаданных, таких как номера телефонов и данные о местонахождении пользователей, а также использование онлайн и мобильной связи.

Законодательство, облекающее государство дополнительными полномочиями, связанными с массовым или целевым наблюдением и сохранением данных, должно включать положения, гарантирующие необходимые средства защиты для обеспечения безопасности журналистов и информаторов, а также иных лиц, конфиденциально предоставляющих СМИ информацию, представляющую общественный интерес. Необходимо защищать права информаторов, обеспечивая безопасные каналы, по которым они смогут сообщать о правонарушениях, и гарантируя эффективные меры защиты от увольнения, понижения в должности и иных ответных мер в отношении них.

В законодательстве должны быть предусмотрены положения, препятствующие использованию положений о конфиденциальности

в трудовых договорах с целью помешать информаторам сообщать в СМИ о преступлениях или серьезных правонарушениях. Такое использование положений о конфиденциальности представляет собой необоснованное ограничение доступа к информации или цензуру.

Пример

В 2014 году Комиссар по вопросу о перехвате сообщений в Великобритании – независимое должностное лицо, назначаемое правительством – выяснил, что лондонская полиция неоднократно тайно использовала телефонные данные журналистов с целью идентифицировать полицейских, «сливавших» информацию в газеты. Выяснилось, что за три года британской полицией было представлено в целом более 600 заявлений с требованием о раскрытии конфиденциальных источников. Комиссар по вопросу о перехвате сообщений заявил о том, что полиция не уделяет должного внимания свободе слова, а правительственные постановления не обеспечивают достаточной защиты источникам журналистской информации. После этих разоблачений правительство согласилось с тем, что с целью обнаружения источников информации правоохранительные органы должны обращаться в суд за разрешением на доступ к журналистским материалам.

С 2015 года во Франции, Германии, Польше, Великобритании и других европейских странах было принято законодательство, которое расширило полномочия государств по осуществлению электронного наблюдения и ослабило требования в отношении судебного надзора. Против такого законодательства выступают организации СМИ и другие лица, по мнению которых это законодательство представляет

собой новую, дополнительную угрозу защите конфиденциальных журналистских источников и права СМИ на сообщение информации.⁸³

› Защита роли СМИ в выборах

Для того чтобы гарантировать каждому возможность пользоваться основными демократическими правами, необходимы независимые и разнообразные средства массовой информации, предоставляющие достоверную информацию. Это особенно актуально во время выборов, поскольку только в информированном обществе, в котором обеспечено публичное пространство для открытых и свободных дебатов, человек может в полной мере использовать свое право голоса. Во время выборов, референдумов и важных публичных мероприятий журналисты должны быть защищены от повышенного риска нападений, ареста или преследования из-за своей журналистской деятельности.

Правоохранительные органы должны уважать роль и обязанность журналистов по освещению всех аспектов избирательного процесса и в случае необходимости принимать специальные меры для обеспечения их безопасности во время выборов, в том числе на избирательных участках.

Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность общественных вещателей, должна поощрять и способствовать плюралистическому выражению мнений во время избирательных кампаний. Общественные вещатели обязаны справедливо, сбалансировано и беспристрастно освещать избирательные кампании.

В ходе избирательных кампаний органы государственной власти должны выполнять свои обязательства по обеспечению кандидатам и партиям

⁸³ См.: "Protecting Journalism Sources in the Digital Age", Julie Posetti, 2017, published by UNESCO: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248054>.

равного доступа к СМИ, в том числе к государственным телеканалам, а также обеспечивать нейтральную позицию этих органов в отношении освещения информации в СМИ и использования административного ресурса в ходе избирательной кампании.⁸⁴

В тех странах, где СМИ контролируются национальными или региональными государственными органами и находятся под их влиянием, или же влиятельные владельцы СМИ действуют в интересах отдельных политиков, редакционная независимость журналистов нуждается в защите, с тем чтобы избежать пристрастного или предвзятого освещения под влиянием со стороны владельцев или руководителей СМИ.

Решением Совета министров ОБСЕ 2018 года о безопасности журналистов государства-участники ОБСЕ взяли на себя новое обязательство, «признавая решающую роль журналистов в освещении выборов, в частности в информировании общественности о кандидатах, их платформах и проходящих дебатах, и выражая серьезную обеспокоенность по поводу угроз и сопряженных с насилием нападений, которым в этой связи могут подвергаться журналисты».⁸⁵

Пример

В предварительном заключении миссии наблюдателей ОБСЕ на президентских и парламентских выборах в Турции, состоявшихся 24 июня 2018 года, сообщалось, что в условиях чрезвычайного положения ограничительная правовая база и полномочия ограничивают основные свободы – собраний и выражения

84 См.: the Venice Commission “Code of Good Practice in Electoral Matters”, 2002.

85 См. также Joint Declaration on Freedom of Expression and Elections in the Digital Age, на сайте: https://www.osce.org/files/f/documents/9/8/451150_0.pdf

мнения, в том числе и в СМИ. В заключении приводились ссылки на многочисленные призывы Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ к турецким властям реформировать законодательные акты, допускающие уголовную ответственность за журналистскую деятельность, в том числе закон «О печати», положения Уголовного кодекса и закона «О борьбе с терроризмом».⁸⁶

Пример

Международная миссия по наблюдению за президентскими выборами в России, которые прошли 18 марта 2018 года, сообщила, что широкое и не критическое освещение в СМИ действующего президента в ходе избирательной кампании поставило кандидатов в неравные условия. В частности, по мнению миссии, ограничительная законодательная и нормативная база, в том числе широкое антиэкстремистское законодательство, ставит под угрозу свободу СМИ и приводит к самоцензуре. Клевета и оскорбление должностных лиц по-прежнему считаются уголовными преступлениями. Медийную среду также ограничивает орган по регулированию СМИ – Роскомнадзор, имеющий право блокировать целиком вебсайты без предварительного судебного постановления – то есть обладающий широкими полномочиями, которые Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ охарактеризовал как «несоразмерное ограничение свободы выражения мнения».⁸⁷ Медийная среда также ограничивается российским законодательством об ограничении доли иностранного капитала в СМИ и законом об «иностранном

⁸⁶ См.: <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/384600?download=true>.

⁸⁷ <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/410726>; <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/451324>

агентах». Некоторые активисты, ставшие под сомнение легитимность выборов, были задержаны.⁸⁸

Пример

Международная миссия по наблюдению за досрочными президентскими выборами в Азербайджане, которые прошли 11 апреля 2018 года, заключила, что чрезмерно ограничительные законы о СМИ ставят под вопрос свободу выражения мнения и свободу прессы и распространяются на вебсайты и контент социальных сетей. Миссия пришла к выводу, что выборы проводились в ограничительной политической среде и в соответствии с законами, которые ограничивают основные права и свободы, являющиеся предпосылкой для подлинно демократических выборов. Наблюдатели отметили, что диффамация в Азербайджане является уголовным преступлением, наказуемым лишением свободы, а за диффамацию Президента предусмотрены дополнительные санкции. Они выяснили, что в связи с отсутствием вещательных или печатных СМИ, критически анализирующих политику правительства, в выпусках новостей отсутствовали критические мнения о деятельности властей. Выборы проходили в условиях доминирования партии, выдвинувшей кандидатуру действующего президента. Это были первые президентские выборы после 2016 года, когда были приняты поправки к Конституции, еще больше расширившие полномочия президента.⁸⁹

88 См.: Statement of Preliminary Findings and Conclusions, ODIHR/OSCE: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/375670?download=true>.

89 См.: <https://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/388580?download=true>.

Пример

Согласно заключению Ограниченной миссии по наблюдению за парламентскими выборами в Венгрии, прошедшими 8 апреля 2018 г., избирательный процесс был омрачен политизацией вопроса о владении средствами массовой информации и ограничительной правовой базой, что оказало сдерживающее воздействие на редакционную свободу и затруднило избирателям доступ к плюралистической информации. В Венгрии диффамация является уголовным преступлением и карается лишением свободы сроком до трех лет. В нарушение обязательств ОБСЕ и международных стандартов в отношении независимости общественных вещателей, венгерский общественный вещатель М1 демонстрировал явную предвзятость в пользу правящей коалиции и правительства. Газеты, которые отслеживала миссия, уделяли гораздо больше внимания правящей коалиции (54 процента), чем оппозиции (около 10 процентов), хотя, согласно отчету, отсутствие критического освещения в СМИ частично компенсировалось активным освещением событий и оживленными дебатами в Интернете и социальных сетях. В отчете Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) говорится, что кампания была отмечена риторикой запугивания. Авторы отчета цитируют лидера правящей партии и премьер-министра Венгрии с 2010 года Виктора Орбана, который в ходе кампании высказывал завуалированные угрозы в адрес активистов гражданского общества, в том числе называя их «армией наемников».⁹⁰

⁹⁰ См.: Limited Election Observation Mission Hungary – Parliamentary Elections, 8 April 2018, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, ODIHR/OSCE: <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/377410?download=true>.

Пример

После второго тура президентских выборов в Польше, прошедшего 12 июля 2020 года, международные наблюдатели из Специальной миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов сообщили, что политическая поляризация, а также пристрастность освещения избирательного процесса в средствах массовой информации умалили значение эффективно проведенных выборов. Наблюдатели отметили большое количество негативных кампаний и взаимного очернения и выразили серьезную озабоченность в связи с сообщениями об угрозах в адрес политиков и журналистов. Как и в первом туре, кампания действующего президента и ее освещение общественным вещателем были отмечены гомофобной, ксенофобной и антисемитской риторикой.⁹¹

› **Обеспечение свободы информации и открытости правительства**

Право на получение, поиск и распространение информации и идей подразумевает право доступа к информации, находящейся в ведении органов государственной власти и подлежащей обнародованию без необоснованных ограничений.

Право общественности на получение информации по всем вопросам, представляющим общественный интерес, тесно связано с позитивным обязательством государств по обеспечению свободных и плюралистических средств массовой информации, озвучивающих мнения всех членов общества. Оно также связано с необходимостью

⁹¹ См.: <https://www.osce.org/odhr/elections/poland/457204>.

наличия службы общественного вещания, объективно и справедливо предоставляющей информацию и освещающей все вопросы, представляющие общественный интерес, не преследуя коммерческих или финансовых целей.

Правительства обязаны обнародовать государственную информацию с минимальными ограничениями и обеспечивать право на информацию с учетом европейских и международных норм. Прозрачность гарантирует возможность привлекать власть имущих к ответу.

Для эффективности законодательства необходимо создать комиссию по свободе информации или аналогичный надзорный орган, не зависящий от правительства и способствующий беспрепятственному и практическому доступу к информации без каких-либо необоснованных задержек.

Исключения допустимы только на ограниченных основаниях; в вопросах национальной безопасности такие исключения ограничиваются вопросами чрезвычайной важности, а отказы в предоставлении информации могут быть обжалованы в соответствии с прозрачными и независимыми процедурами.

Службы государственной безопасности и разведки также подчиняются принципу, который признает общественный интерес в обнародовании информации, раскрывающей незаконную деятельность в каком-либо государственном органе или учреждении.

В этой связи в Решении Совета министров ОБСЕ 2018 года о безопасности журналистов государства-участники ОБСЕ также признали решающую важность обеспечения свободного потока информации во всем регионе ОБСЕ, подтвердив, что «средства массовой информации на их территории должны иметь неограниченный доступ к

иностранным источникам новостей и информационным службам, что общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания...».

Пример

В последние годы некоторые общественные деятели Испании, в том числе члены правительства, стали делать заявления для СМИ на мероприятиях для прессы, при этом не давая журналистам возможности задавать вопросы. В 2011 году Федерация ассоциаций прессы Испании – ведущая профессиональная журналистская организация страны – начала публичную кампанию протеста против таких «пресс-конференций без вопросов». В 2013 году, когда правительство столкнулось с публичной критикой по поводу финансовых скандалов, тогдашний премьер-министр Мариано Рахой продемонстрировал новый способ уклонения от вопросов журналистов, записав свои заявления о политике правительства на видео в отдельном помещении, а не в зале, где собрались журналисты. В 2015 году эта практика подверглась резкой критике со стороны членов международной миссии по свободе прессы в Испании как нарушение принципа прозрачности деятельности правительства и препятствие для свободного потока официальной информации.⁹²

⁹² См.: “The State of Press Freedom in Spain: 2015 – International Mission Report”, March 2015, International Press Institute: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/IPISpainReport_ENG.pdf.

› **Защита от преследований и запугивания в сети, произвольного вмешательства, отключения интернета, а также распространения дезинформации и пропаганды**

Открытый, свободный и безопасный Интернет важен для проведения публичных дебатов и обеспечения свободного потока информации и нуждается в защите. Цифровизация средств массовой информации сделала журналистов и других участников сети более уязвимыми для угроз и запугивания.

Отключение Интернета представляет собой серьезное вмешательство в свободу слова. Государствам следует воздерживаться от умышленного ограничения или предотвращения доступа к информации или ее распространения в Интернете, поскольку это является нарушением требований международного права в области прав человека.

Законы, которые запрещают распространение заведомо ложной информации, основанные на нечетких и двусмысленных определениях, в том числе с использованием термина «фейковые новости», несовместимы с международными стандартами и могут быть произвольно использованы в целях цензуры или запрещения контента, неблагоприятного для власти имущих. Любые законы или положения, касающиеся регулирования контента, должны оперировать узкими определениями, чтобы не препятствовать осуществлению права на свободу выражения мнения, включая право сообщать спорные факты и критиковать правительство и других влиятельных социальных субъектов.⁹³

⁹³ Joint Declaration on “Fake News”, Disinformation and Propaganda, на сайте: <https://www.osce.org/fom/302796?download=true>; Communiqué on propaganda in times of conflict, на сайте: <https://www.osce.org/fom/117701>

Государствам не следует делать, спонсировать, поощрять или далее распространять сообщения, которые, как им известно или как у них есть основания предполагать, являются ложными или демонстрируют необдуманное пренебрежение к проверяемой информации.⁹⁴

Женщин-журналистов следует защищать от дополнительных рисков угроз и опасностей, которым они подвергаются из-за преследований, жестокого обращения, явных угроз сексуального насилия и других насильственных актов, а также от откровенных изображений насилия, которые они получают в Интернете.

Государствам следует укреплять потенциал правоохранительных органов по выявлению угроз безопасности и защите подвергающихся риску лиц, включая предоставление соответствующих средств и подготовки по правовым и техническим вопросам.

Уголовное и административное преследование за «вторичную» деятельность в социальных сетях, такую как совместное распространение, копирование, загрузка или комментирование на платформах социальных сетей, представляет угрозу свободе выражения мнения и свободе СМИ. Применение уголовного законодательства в отношении подобной деятельности способствует созданию атмосферы страха, и его следует избегать.

Никто не должен подвергаться наказанию за такие действия, как публикация информации в сети и прямой обмен сообщениями, если они напрямую не связаны с насильственными действиями и не

94 См.: Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News”, Disinformation and Propaganda, 3 March 2017, на сайте: <https://www.osce.org/fom/302796?download=true>.

удовлетворяют критерий «неминуемо незаконного деяния». Любые санкции в отношении деятельности в социальных сетях должны строго соответствовать принципу соразмерности.

Пример

В апреле 2018 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ выразил обеспокоенность политикой российского федерального органа по регулированию деятельности СМИ, Роскомнадзора, по блокированию в России популярной службы обмена сообщениями и социальной сети Telegram после того, как ее владельцы отказались предоставить службам безопасности ключи для дешифровки своих услуг. По словам представителя ОБСЕ, этот шаг представляет собой неоправданное ограничение свободы слова и свободы средств массовой информации, а предлагаемый закон может поставить под угрозу анонимность пользователей и создать предпосылки для удаления контента на основании нечетких процедурных требований. Роскомнадзор применил свои широкие полномочия, чтобы заблокировать множество вебсайтов и лишить независимую телекомпанию «Дождь» возможности распространения своих услуг в кабельных и спутниковых сетях внутри России. Российское законодательство, ограничивающее долю иностранного капитала в местных СМИ и угрожающее распространить ярлык «иностранного агента» на несколько иностранных телеканалов, было подвергнуто критике как несовместимое с обязательствами страны в отношении свободы выражения мнения, а также свободы средств массовой информации и плюрализма в СМИ.⁹⁵

⁹⁵ См.: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/377767>.

Пример

В 2012 году ЕСПЧ постановил по делу «Йилдирим (Yildirim) против Турции», что турецкие власти нарушили свои обязательства по обеспечению свободы выражения мнения, заблокировав доступ ко всей онлайн-платформе. Любые меры по ограничению доступа к интернет-контенту должны быть предписаны законом, необходимы в демократических целях и быть соразмерными. Они также должны быть узконаправленными и влиять только на конкретный контент, подлежащий удалению.⁹⁶

› Безопасность женщин-журналистов

Демократия процветает только в условиях плюрализма мнений, озвучиваемых как в интернете, так и вне его. Тем не менее, одна конкретная группа – женщины-журналисты – является мишенью регулярных и систематических нападков. Журналистки и другие представительницы СМИ несоизмеримо чаще подвергаются угрозам, преследованиям и запугиваниям. Рост и распространение угроз по гендерному признаку, особенно в Интернете, напрямую влияет не только на безопасность журналисток и их дальнейшую работу и активность в сети, но и на плюрализм в СМИ. На женщинах-журналистах лежит двойное бремя: они подвергаются нападкам и как журналисты, и как женщины. Пока они заняты своей работой, в их почтовых ящиках и на платформах социальных сетей появляются угрозы изнасилования и физического насилия и откровенные изображения такого насилия.

⁹⁶ См.: <https://www.osce.org/fom/104157>.

В последние годы Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ обеспокоено растущим числом поступающих со всего региона ОБСЕ сообщений о том, что женщины-журналисты и блогеры подвергаются целенаправленным яростным атакам в Интернете. В 2015 году Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ начало проект «Безопасность женщин-журналистов онлайн» (#SOFJO), который включает в себя ряд мероприятий, направленных на повышение осведомленности и выработку соответствующих вариантов реагирования на эту проблему. Цель кампании – повысить осведомленность о распространенности подобного преследования и обнародовать истории пострадавших журналисток. Кампания направлена на разработку стратегий, позволяющих нивелировать последствия того воздействия, которое онлайн-преследование оказывает на жизнь женщин-журналистов, их работу, а также устранить серьезную угрозу, которую этот тип гендерного насилия представляет для плюрализма в СМИ.

В декабре 2018 года Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ в сотрудничестве с Международным институтом прессы подготовило полнометражный документальный фильм «Темное место», освещающий истории журналисток, пострадавших от преследований в Интернете. Цель фильма – повысить осведомленность о проблеме и положить начало переменам. «Темное место» посвящено рассказам журналисток, а также экспертов по гендерным вопросам и СМИ из ряда государств-участников ОБСЕ. Этот документальный фильм, первый в своем роде, анализирует проблему преследования журналисток в Интернете, которая выходит за рамки гендерного равенства и напрямую влияет на свободу средств массовой информации и фундаментальное право каждого члена общества на доступ к плюралистической информации. Сегодня больше, чем когда-либо, эта проблема требует внимания международных организаций, правительств и медиа-компаний.

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ разработало набор соответствующих рекомендаций для государств-участников, организаций СМИ, посредников и социальных сетей.⁹⁷

Особый риск, с которым сталкиваются женщины в журналистике, неоднократно признавался с самого начала проекта «Безопасность женщин-журналистов онлайн» (#SOFJO). Так, в сформулированных в Вене в 2007 году заключениях по вопросу о журналистах и этике СМИ признавались «особые риски, с которыми сталкиваются женщины-журналисты, и их прямое влияние на плюрализм СМИ. В этой связи подчеркивается важность гендерного подхода при рассмотрении мер по обеспечению безопасности журналистов».⁹⁸

Что наиболее важно, в Решении Совета министров о безопасности журналистов государства-участники выразили озабоченность «особым риском, которому подвергаются женщины-журналисты в связи со своей работой и который связан, в том числе, с использованием цифровых технологий», а также подчеркнули «важность обеспечения максимальной безопасности женщин-журналистов и эффективного учета их опыта и проблем». Государства-участники также обязались «безоговорочно осуждать также нападения на женщин-журналистов в связи с их работой, включая сексуальные домогательства, надругательства, запугивание, угрозы и насилие, в том числе с использованием цифровых технологий».

Эффективная система защиты журналистов имеет чрезвычайное значение, однако для обеспечения безопасности в Интернете необходим иной подход, с участием всех заинтересованных сторон, особенно в отношении женщин-журналистов, которые подвергаются

⁹⁷ "Recommendations following the Expert Meeting New Challenges to Freedom of Expression: Countering Online Abuse of Female Journalists", Vienna, 17 September 2015, на сайте: <https://www.osce.org/fom/193556?download=true>.

⁹⁸ См.: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/306836?download=true>.

преследованиям и как журналисты, и как женщины. Комплексный подход, учитывающий все аспекты преследования женщин в Интернете и оказываемое им воздействие, имеет ключевое значение для выявления и разработки эффективных и устойчивых решений для противодействия домогательствам в Интернете, обеспечения цифровой безопасности и, в конечном итоге, плюралистических и диверсифицированных средств массовой информации.

Пример

Начиная с 2014 года, Арзу Гейбуллаева является мишенью многолетней широкой клеветнической кампании в Интернете, включая многочисленные угрозы убийством и изнасилованием, из-за своей работы в качестве независимого журналиста. Несмотря на отсутствие эффективного расследования этих угроз властями Азербайджана, она открыто и громко выступает против виртуального и физического запугивания журналистов во всем регионе ОБСЕ и за его пределами. Ее история стала одним из сюжетов, вошедших в документальный фильм «Темное место».

› **Беспристрастное, независимое и последовательное регулирование СМИ в соответствии с международными стандартами**

Государственным органам следует воздерживаться таких методов ущемления свободы и независимости СМИ, как отказ в журналистской аккредитации, попытки заглушить критические голоса, злоупотребление государственными ресурсами, включая рекламу, с целью влияния на репортажи или манипулирования ими, или попытки контролировать или

захватывать средства массовой информации и органы, регулирующих их деятельность.

Государствам следует обеспечить плюрализм СМИ и правила конкуренции, успешно предотвращающие чрезмерную концентрацию долей собственности в СМИ; а также обеспечивать прозрачность собственности в СМИ путем строгого надзора за регистрацией, включая раскрытие личности акционеров и бенефициарных владельцев.

Владение средствами массовой информации, редакторский контроль или управление со стороны любого государственного или политического органа нарушает обязательство об обеспечении свободы, независимости и плюрализма СМИ. Явная или последовательная редакционная предвзятость в результате политического влияния приравнивается к цензуре.

СМИ, которыми владеют или управляют национальные или региональные органы государственной власти или ведомства, следует реформировать и по возможности преобразовать в общественные СМИ, которые подпадают под стандарты независимости в отношении управления общественными СМИ, сформулированные Комитетом министров государств-членов Совета Европы.

Законы о конфликте интересов должны предотвращать влияние на СМИ со стороны политиков, занимающих выборные должности, или должностных лиц.

Государственные и общественные рекламные бюджеты должны справедливо распределяться между газетами и телеканалами, без дискриминации в пользу средств массовой информации, поддерживающих правительство или отдельную политическую партию.

Вопросами лицензирования и распределения частот для вещания должен заниматься орган, не зависящий от правительства или политического влияния; при этом распределение должно происходить не произвольно, а справедливо.

Управление и редакционный контроль в общественных вещательных СМИ должны обеспечивать их редакционную и операционную независимость от политических или иных заинтересованных кругов, чтобы предоставить населению доступ к надежным и заслуживающим доверия источникам информации, отражающей широкий спектр мнений. Государство не должно участвовать в назначении на исполнительные или редакционные должности в СМИ.

Общественные СМИ должны активно продвигать культуру ответственной, бескомпромиссной журналистики, добывающейся истины. Необходима культура тщательных расследований и дискуссий, характеризующаяся беспристрастным освещением противоречивых взглядов и стремлением к внутренним сомнениям и переосмыслению.⁹⁹

Пример

В опубликованном в 2015 году заключении Венецианская комиссия выступила с критикой в отношении некоторых аспектов венгерского законодательства и постановлений, касающихся СМИ, включая положения о независимости Совета по СМИ и назначении его членов; определение понятия незаконный медиа-контент; доминирующее положение на рынке и подверженность

⁹⁹ См.: Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on public service media governance, на сайте: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4.

национального информационного агентства политическому влиянию; положения о раскрытии журналистских источников; действующие процедуры применения крупных штрафов или других санкций; а также систему закупок для распределения государственных рекламных бюджетов.¹⁰⁰

Пример

В отношении плюрализма и свободы СМИ в США, в июне 2018 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ выразил озабоченность растущей концентрацией собственности телекоммуникационных и медийных источников, особенно случаями, когда компании владеют как инфраструктурой, так и СМИ. Представитель ОБСЕ также заявил, что решение Федеральной комиссии по связи об отмене правил сетевого нейтралитета может ограничить плюрализм источников информации в Интернете.¹⁰¹

¹⁰⁰ См.: "Venice Commission Opinion on Media Legislation in Hungary", 2015: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)015-e).

¹⁰¹ См.: "Concluding visit to USA, OSCE Representative stresses need for US leading role in promoting free media as journalists are increasingly under threat", 22 June 2018: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/385575>.

Часть третья.
**Защита и уголовное
преследование**

Часть третья.

Защита и уголовное преследование

«Мы должны защищать журналистов, ведь только тогда, когда журналисты находятся в безопасности, возможен свободный обмен информацией и основанные на ней общественные дебаты, которые являются непременным условием для построения демократии и здорового общества».

Линас Линкявичюс,

министр иностранных дел Литвы

выступление на конференции ОБСЕ «Безопасность
журналистов - новые вызовы и ответы»

Вильнюс, июль 2017 г.

› **Безопасность журналистов: основной приоритет**

Основным приоритетом Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ является безопасность и защита журналистов, а также борьба с безнаказанностью за совершенные против них преступления. В этой части основное внимание уделяется мерам, которые государствам-участникам следует принять для выполнения своих обязательств по защите журналистов и уголовному преследованию лиц, совершивших преступления против них, с целью положить конец безнаказанности. То, что жизни журналистов грозит серьезная опасность, очевидно из опубликованного Бюро списка журналистов, убитых в ходе осуществления профессиональной деятельности в регионе ОБСЕ в 1992-2017 годах, который насчитывает 392 имени.¹⁰²

В опубликованном Бюро списке убитых журналистов значатся:

- Георгий Гонгадзе, похищен в Киеве, убит и обезглавлен в 2000 году;
- Эльмар Гусейнов, застрелен в своем доме в Баку в 2005 году;
- Анна Политковская, застрелена в подъезде своего дома в Москве в 2007 году;
- Грант Динк, застрелен рядом со своим офисом в Стамбуле в 2008 году;
- Наталья Эстемирова, принудительно посажена в машину в Грозном и застрелена в 2009 году;

102 <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/363446>

- Стефан Шарбонье, вместе с семью коллегами погиб при нападении двух боевиков на редакцию сатирического журнала «Charlie Hebdo» в Париже в 2015 году;
- Павел Шеремет, погиб в результате взрыва автомобиля в Киеве в 2016 году;
- Дафна Каруана Галиция, погибла в результате взрыва автомобиля на Мальте в 2017 году;
- Ян Куцак, застрелен вместе со своей невестой Мартиной Кушнировой в Словакии в феврале 2018 года.

Из обстоятельств этих и других дел очевидно, что журналисты, осмелившиеся разоблачить коррупцию, преступления и случаи злоупотребления властью, подвергаются серьезной опасности нападения или даже убийства за свою деятельность. Некоторые из этих убийств считаются заказными, совершенными наемными убийцами по приказу влиятельных лиц с тем, чтобы не дать журналистам опубликовать компрометирующие их материалы. Другие, к примеру, расправа в редакции «Charlie Hebdo», были совершены террористическими группами или преступными группировками.

В ряде государств-участников ОБСЕ на журналистов совершались нападения, во время которых они попадали в засаду, подвергались обстрелу или жестокому избиению со стороны неизвестных на своих рабочих местах, у себя дома или на улице, а в некоторых случаях были похищены и убиты либо «пропали без вести». Журналисты часто получали увечья и другие физические или психологические травмы, которые коренным образом изменили их жизнь. Угрозы, запугивание, домогательства и сексуальная агрессия имеют серьезные

краткосрочные и долгосрочные последствия; они порождают страх, который ведет к самоцензуре и, в конечном итоге, к снижению интенсивности и многообразия общественных дебатов. Местом для подобных нападок все чаще становится Интернет, а мишенью – женщины-журналисты, что обуславливает необходимость в принятии мер с учетом гендерных аспектов.¹⁰³

Все государства обязаны **предотвращать** преступления против журналистов и других лиц, осуществляющих свое право на свободу выражения мнения, путем создания свободных и благоприятных условий (см. Часть IV); **защищать** журналистов от нападений путем принятия эффективных мер защиты; а также расследовать совершенные против них преступления, **преследовать** по закону и привлекать к уголовной ответственности лиц, виновных в убийствах и нападениях на журналистов.

В Решении Совета министров ОБСЕ 2018 года о безопасности журналистов государства-участники обязались:

Публично и безоговорочно осуждать все нападения на журналистов и акты насилия в отношении них, такие, как убийства, пытки, насильственные исчезновения, произвольные аресты, произвольные задержания и произвольные выдворения, запугивание, преследование и угрозы в любой форме, в том числе физической, юридической, политической, технологической или экономической, используемые для подавления их работы и/или неправомерного силового закрытия их редакций, в том числе в условиях конфликта;

103 См. также доклад 2019 года “Legal Responses to Online Harassment and Abuse of Journalists: Perspectives from Finland, France and Ireland”, на сайте: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/413552>.

Принять эффективные меры с целью искоренения безнаказанности за преступления, совершаемые в отношении журналистов, обеспечив привлечение виновных к ответственности в качестве одного из ключевых элементов предупреждения нападений в будущем, в том числе путем проведения правоохранительными органами незамедлительного, эффективного и беспристрастного расследования актов насилия и угроз в отношении журналистов, с тем чтобы привлечь виновных к суду и обеспечить жертвам доступ к надлежащим средствам правовой защиты.¹⁰⁴

При изучении дел об оставшихся безнаказанными убийствах журналистов просматриваются типичные, повторяющиеся от случая к случаю элементы, которые государства могут принять во внимание для реализации эффективных стратегий и действий по повышению безопасности журналистов и искоренению безнаказанности.

› **Неспособность обеспечить защиту и уголовное преследование – свидетельство необходимости реформ и средств правовой защиты**

Ниже представлены примеры, иллюстрирующие спектр угроз и форм насилия в отношении журналистов и демонстрирующие необходимость в проведении органами государственной власти эффективных реформ в правоохранительной и судебной системах с целью спасения человеческих жизней, обеспечения верховенства закона и отправления правосудия, а также для поддержания функционирующей демократии.

104 <https://www.osce.org/chairmanship/406538?download=true>.

Пример

В апреле 2017 года Николай Андрущенко, 73-летний журналист, бывший депутат Ленсовета, редактор российской газеты «Новый Петербург», скончался в больнице от ран, полученных в результате жестокого нападения, произошедшего шестью неделями ранее.¹⁰⁵ Согласно сообщениям, причиной убийства журналиста послужили его репортажи о коррупции и нарушениях прав человека, включая обвинения в адрес местной полиции. Не было выдвинуто никаких обвинений в гибели журналиста. Комитет защиты журналистов сообщил, что ранее, в ноябре 2016 года, на Андрущенко напали и избили прямо на пороге его дома.

Журналист также подвергся нападению и избиению в 2007 году, за несколько недель до того, как полиция провела обыск в газете, где он работал. Затем его приговорили к двум месяцам предварительного заключения по обвинениям, связанным с обнародованной им информацией о расследовании убийства. По имеющимся данным, во время пребывания в изоляторе Андрущенко ослеп на один глаз. Фонд защиты гласности (ФЗГ) публично опротестовал официально выдвинутые в адрес журналиста обвинения в экстремизме и клевете, назвав их «выборочным правосудием», и заявил, что другие СМИ запугали и заставили хранить молчание по этому делу. Позднее фонд сообщил, что с Андрущенко было снято обвинение в экстремизме, а в 2009 году с него сняли и обвинение в клевете.

¹⁰⁵ См.: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/b/356511.pdf>, Приложение, стр.26.

Пример

Украинский журналист Василь Климентьев пропал в августе 2010 года в ходе расследования дела о предполагаемой коррупции с участием сотрудников спецслужб Украины. Климентьев работал редактором харьковской газеты «Новый стиль», известной скандальными разоблачениями коррумпированных чиновников в Харькове, втором по величине городе Украины. Было начато расследование по делу об убийстве. Мобильный телефон и другие вещи Климентьева были обнаружены неподалеку от водоема, где его видели в последний раз, однако следствие не дало никаких результатов. Останков журналиста так и не обнаружили; по подозрению в убийстве никто не был арестован.¹⁰⁶

Пример

В 2008 году в Словакии внезапно исчез специализировавшийся на расследованиях журналист Павол Рипал. Он был известен своими репортажами о киберпреступности и словацком криминальном мире. Родственники журналиста выразили уверенность в том, что он был убит в связи со своей профессиональной деятельностью. В марте 2015 года также исчез другой журналист-расследователь из Словакии, Мирослав Пейко, который работал в ежедневной деловой газете «Hospodarske Noviny». В обоих случаях официальные следственные органы заявили, что им не удалось добиться прогресса в расследовании этих исчезновений. После убийства криминальными группировками журналиста Яна Куцака и

¹⁰⁶ См.: <https://www.osce.org/fom/72159>.

его невесты в феврале 2018 года СМИ и правозащитные группы вновь выдвинули требования о предоставлении информации и возобновлении расследования дел об исчезновении Павола Рыпала и Мирослава Пейко.

› **Защита журналистов как гражданских лиц в условиях кризиса или вооруженного конфликта**

Согласно требованиям международного гуманитарного права, государства и все стороны в вооруженном конфликте обязаны относиться к журналистам в зоне конфликта как к гражданским лицам, при условии, что они не совершают никаких действий, несовместимых с их статусом гражданских лиц. Любое нападение на мирных жителей может быть расценено как военное преступление или преступление против человечности. Этот принцип закреплен в Женевских конвенциях 1949 года и Дополнительном протоколе I 1977 года, подтвержден Резолюцией 1738 Совета Безопасности ООН 2006 года и Решением Совета министров ОБСЕ 2018 года.

Государства также призваны выполнять свои обязательства по другим международным документам и договорам и соблюдать обычное международное право в отношении защиты своих гражданских лиц, включая журналистов. К таким документам, среди прочего, относятся Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Европейская конвенция по предотвращению пыток и Конвенция ООН против пыток, а также «Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней» (ООН). В 2017 году организация «Репортеры без границ» сообщила о том, что в неподконтрольных правительству Украины районах Донецкой и Луганской областей в заложники были

взяты два журналиста. В 2014 году в тех же областях были похищены и насильственно удерживались, иногда в течение длительного времени, более 30 журналистов. Многие журналисты воздерживаются от поездок в Донецкую и Луганскую области из-за риска похищения, ранения или убийства.

В целом, по оценке «Репортеров без границ», в 2017 году в заложниках по всему миру удерживались 54 журналиста, включая семь иностранных репортеров, захваченных вооруженными исламистскими группировками в Сирии. В числе заложников было неустановленное количество лиц, проживавших в государствах-участниках ОБСЕ или так или иначе сотрудничавших с расположенными в них СМИ.

› **Последствия нападений и запугивания журналистов: самоцензура или молчание**

В исследовании «Давление на журналистов: несанкционированное вмешательство, страх и самоцензура в Европе», проведенном в 2017 году по инициативе Совета Европы, были собраны свидетельства угроз и нападений на журналистов в европейских странах.¹⁰⁷ Исследование основывается на результатах опроса 940 журналистов из 47 государств-членов Совета Европы и из Беларуси, согласно которым, 31 процент от общего числа опрошенных хотя бы раз подвергался физическому насилию за предыдущие три года. С разбивкой по регионам этот результат выглядит следующим образом: 60% на Южном Кавказе, 52% в Турции, 45% в Восточной Европе, 26% в странах Юго-Восточной Европы и 25% в странах Западной Европы.

107 См.: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124026/marilyn-clarke.pdf>.

Исследование показало, что запугивание и насилие становятся все более привычными для журналистов по всей Европе. Так, 46 процентов респондентов сообщили об угрозе насилием, а 40 процентов заявили, что давление или угрозы, с которыми они столкнулись, изменили или существенно повлияли на их жизнь; 37 процента опрошенных сообщили о самоцензуре путем сокрытия или частичного сокрытия информации из опасения перед насилием или иными ответными мерами.

Участовавшие в опросе журналисты из ряда стран сообщили, что получали угрозы в основном со стороны полиции. В Турции угрозы исходили от полиции в 72 процентах всех случаев запугивания, на Южном Кавказе – в 55 процентах, а Восточной Европе – в 43 процентах. Другие случаи запугивания были связаны с политическими, деловыми, журналистскими и лоббистскими интересами. Исследование выявило широко распространенное недоверие к полиции и другим государственным учреждениям: 57 процентов подвергшихся нападению журналистов предпочли не обращаться в полицию. В целом, более трети респондентов полагают, что не существует механизма, с помощью которого они могли бы сообщить о случаях запугивания или необоснованного вмешательства.

› **Безнаказанность – свидетельство серьезных нарушений верховенства закона**

Высокий уровень безнаказанности лиц, совершивших убийства и другие серьезные преступления в отношении журналистов, свидетельствует о том, что основы верховенства закона и независимости судебной системы находятся в серьезной опасности.

Согласно заключению ОБСЕ, уровень безнаказанности в таких случаях крайне высок. В большинстве государств-участников ОБСЕ зафиксирован

высокий общий показатель успешного уголовного преследования в делах об убийстве, однако в тех случаях, когда жертвами убийств становятся журналисты, этот показатель неизменно ниже.¹⁰⁸

В своем выступлении на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения, состоявшемся в Варшаве в сентябре 2017 года, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ отметил, что обязан предупредить государственные власти о возможном невыполнении ими своих обязательств, а власти обязаны услышать его предупреждение и, при необходимости, пересмотреть свой подход. Борьба с безнаказанностью и ее искоренение является одним из наиболее насущных вопросов, для решения которого необходима политика нулевой терпимости и новые подходы, которые изложены ниже.

Пример

Грант Динк, известный турецкий журналист, редактор газеты «Агос», был застрелен рядом с редакцией своей газеты в Стамбуле в январе 2007 года. Убийца и его сообщник были арестованы по горячим следам. Динку стали угрожать расправой после того, как турецкие ультранационалисты высказали свое недовольство его деятельностью, связанной с освещением массовых убийств армян в Османской империи во время Первой мировой войны. В 2010 году Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) постановил, что власти страны не выполнили свой долг по защите жизни и свободы слова Гранта Динка. Суд также постановил, что «не было проведено эффективного расследования нарушений, имевших место при

108 См.: <https://www.osce.org/fom/363586>; and <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/401738>.

защите жизни Фирата [Гранта] Динка». Существенным фактором являлось то, что в 2006 году Динк был осужден турецким судом по статье 301 Уголовного кодекса за оскорбление Турции в своих трудах. ЕСПЧ установил, что решение турецкого суда «превратило Динка в мишень для крайних националистов, и турецкие власти, которые были проинформированы о заговоре с целью его убийства, не предприняли шагов для его защиты».¹⁰⁹

Пример

Георгий Гонгадзе, журналист-расследователь, редактор независимого новостного интернет-сайта «Украинская правда», был похищен в 2000 году. Его обезглавленное тело было обнаружено позже в том же году, однако подтверждение того, что тело принадлежало Георгию Гонгадзе, было предоставлено его вдове Мирославе Гонгадзе лишь в 2003 году. Весь ход расследования сопровождался необоснованными проволочками и противоречивой информацией со стороны официальных властей. В 2005 году ЕСПЧ постановил, что украинские власти не выполнили свой долг по защите жизни журналиста. Суд также постановил, что власти не смогли провести эффективное расследование убийства, «ограничившись преследованием непосредственных исполнителей, а не заказчиков и организаторов преступления». В конечном счете бывший генерал полиции Алексей Пукач, а также трое его сообщников были осуждены за убийство Гонгадзе и приговорены к длительным срокам заключения. Однако суд не принял к рассмотрению улики, которые, судя по всему, изобличали

¹⁰⁹ См.: <https://www.osce.org/fom/48142>; <https://www.osce.org/fom/110385>; <https://www.osce.org/fom/294641>; <https://www.osce.org/fom/87053>.

причастность бывшего президента Украины к организации убийства Гонгадзе в связи с его сообщениями о коррупции в высших эшелонах власти.¹¹⁰ В постановлении по делу Гонгадзе ЕСПЧ обратил внимание на то, что власти Украины предоставили вдове убитого журналиста Мирославе Гонгадзе доступ к материалам дела лишь в августе 2005 года. Суд расценил поведение властей в отношении Мирославы Гонгадзе как унижающее достоинство обращение.

Дела Георгия Гонгадзе и Гранта Динка являются знаковыми в прецедентной практике ЕСПЧ в плане позитивных обязательств государств по принятию эффективных мер для защиты тех, кто сталкивается с угрозой насилия за осуществление своего права на свободу слова, и по проведению эффективного расследования для привлечения виновных к ответственности.

› **Позитивные обязательства государств в отношении защиты и уголовного преследования**

Согласно принципу «позитивных обязательств», государства обязаны защищать журналистов, расследовать нападения на них и преследовать виновных в судебном порядке, а также бороться с безнаказанностью. Политики, занимающие выборные должности, государственные чиновники и члены судебных органов в государствах-участниках ОБСЕ обязаны понимать особенности применения этого принципа, который был разработан в ходе рассмотрения дел в ЕСПЧ. Об этом подробно говорится в докладе ведущего эксперта в области права, опубликованном Советом Европы:

¹¹⁰ См.: <https://www.osce.org/fom/53283>; <https://www.osce.org/fom/54659>; <https://www.osce.org/fom/83631>; <https://www.osce.org/fom/182411>.

Основополагающим для европейской системы защиты прав человека является то, что, хотя основной целью многих положений Европейской конвенции о правах человека является защита человека от произвольного вмешательства со стороны государства, также могут существовать дополнительные позитивные обязательства, которые считаются неотъемлемой частью эффективного соблюдения соответствующих прав. Это означает, что при определенных обстоятельствах государство обязано предотвращать нарушения Конвенции, совершаемые отдельными лицами (или другими негосударственными органами) в отношении других лиц.¹¹¹

ЕСПЧ объяснил свои мотивы в постановлении 2000 года:

Суд подчеркивает первостепенное значение свободы выражения мнения как одного из неперемennых условий для нормального функционирования демократии. Подлинное, действенное осуществление этой свободы зависит не только от обязательства государства отказываться от вмешательства, но может потребовать и позитивных мер защиты, даже в сфере отношений между частными лицами.¹¹²

Позитивные обязательства применяются, в частности, в области свободы выражения мнения и защиты журналистов. В постановлении ЕСПЧ говорится:

...устанавливая эффективную систему защиты авторов и журналистов, государства обязаны создать благоприятную среду для участия в общественных дебатах всех заинтересованных лиц, которая позволила бы им без страха выражать свои мнения и идеи, даже если они идут

111 См.: "The principles which can be drawn from the case-law of the European Court of Human Rights relating to the protection and safety of journalists and journalism", Philip Leach, 2013, на сайте: <https://rm.coe.int/1680484e7d>.

112 Özgür Gündem v Turkey, No. 23144/93, 16.3.00, paras. 43 & 46.

вразрез с мнениями, поддерживаемыми официальными властями или представителями значительной части общественности, даже если они раздражают или шокируют последних.¹¹³

Позитивное обязательство о принятии превентивных мер возникает в том случае, если установлено, что

власти знали или должны были знать в конкретный момент о существовании реальной и непосредственной угрозы для жизни конкретного лица в связи с преступными действиями третьих лиц, и что они не приняли в рамках своих полномочий мер, которые от них разумно было ожидать, чтобы избежать данной угрозы.¹¹⁴

Суд отмечает, что, оценивая степень осведомленности властей о любой угрозе для жизни, он также учитывает возможность того, что эта угроза могла возникнуть в результате действий лиц, связанных с силами безопасности. Неспособность государства защитить жизнь журналиста, которому угрожают, и провести быстрое, беспристрастное и эффективное расследование может породить культуру безнаказанности, что может привести к дальнейшим нападениям на журналистов и даже к их гибели.

Комитет министров Совета Европы следующим образом обозначил пагубные последствия, которые такая неспособность государства может иметь для общества:

Отсутствие таких эффективных мер порождает культуру безнаказанности, которая ведет к терпимости по отношению к злоупотреблениям и преступлениям против журналистов и других

113 Dink v Turkey, Nos. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 & 7124/09, 14.9.10, para. 137.

114 См., напр., Kilic v Turkey No. 22492/93, 28.3.00, paras. 63; Dink v Turkey, Nos. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 & 7124/09, 14.9.10, para. 65.4.

работников СМИ. Когда вероятность уголовного преследования мала или практически отсутствует, виновные в таких злоупотреблениях и преступлениях не боятся понести наказание. Это причиняет жертвам дополнительные страдания и может привести к повторному совершению злоупотреблений и преступлений.¹¹⁵

В Решении Совета министров 2018 года государства-участники ОБСЕ выразили озабоченность по поводу существующей атмосферы безнаказанности и обязались

Принять эффективные меры с целью положить конец безнаказанности за преступления, совершаемые в отношении журналистов, путем обеспечения привлечения к ответственности в качестве одного из ключевых элементов предупреждения нападений в будущем, в том числе путем обеспечения проведения правоохранными органами незамедлительного, эффективного и беспристрастного расследования актов насилия и угроз в отношении журналистов, с тем чтобы привлечь виновных к суду и обеспечить жертвам доступ к надлежащим средствам правовой защиты.¹¹⁶

Атмосфера безнаказанности является основным фактором, провоцирующим убийства журналистов и другие насильственные преступления против них, поскольку она сигнализирует о том, что можно попытаться заставить замолчать журналистов или других несогласных, не понеся за это никакого наказания.

Сдерживающее воздействие нападений на журналистов имеет далеко идущие последствия. Позволить тем, кто совершает нападения или даже

115 Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

116 См. также: <https://www.osce.org/fom/368491>.

убийства журналистов, остаться безнаказанными, означает совершить повторное преступление против жертв. Безнаказанность усугубляет сдерживающее воздействие. Значительное количество журналистов было изгнано из своих стран, а многие были вынуждены полностью отказаться от журналистской деятельности. Другие, поддавшись давлению или прельстившись обещаниями, отказались от независимой журналистики и превратились в выразителей интересов правительств, политических и деловых кругов, стремящихся использовать контроль над организациями СМИ для распространения преднамеренно пристрастной информации, нанесения урона репутации оппонентов и ограничения открытых общественных дебатов. Примеры таких действий регулярно появляются в периодических отчетах, направляемых Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в Постоянный совет ОБСЕ, и в публикуемых отчетах национальных и международных организаций, занимающихся мониторингом.

Чрезвычайно важно выявлять и привлекать к ответственности заказчиков, исполнителей, сообщников и подстрекателей убийств журналистов. В прошлом, лица, несущие основную ответственность за преступления, часто оставались неизвестными или безнаказанными даже тогда, когда фактические исполнители были привлечены к ответственности или осуждены.

Высокий уровень безнаказанности ставит под сомнение независимость и эффективность отправления правосудия и верховенство закона, а также подрывает доверие общества к государственным властям. Для искоренения безнаказанности властям следует создать по-настоящему независимые институты и обеспечить гарантии, а также искоренить политическое и иное коррупционное влияние со стороны правоохранительных и судебных систем.

› Преступления против свободы выражения мнения

Ключевые принципы, касающиеся ответственности государств за защиту журналистов от нападений и обеспечение эффективного расследования и уголовного преследования за нападения, были изложены в «Совместной декларации о преступлениях против свободы выражения мнения», опубликованной в 2012 году Специальным докладчиком ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком Организации американских государств по вопросам свободы выражения мнения (ОАГ) и Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации.

Совместная декларация предложила вниманию государств следующие принципы:

Общие положения

- a. Официальные лица государств должны безоговорочно подвергать осуждению нападения, совершенные в качестве возмездия за реализацию права на свободное выражение мнения и не допускать заявлений, которые способны повысить уязвимость лиц, являющихся объектами нападений, за реализацию ими своего права на свободное выражение мнения.
- b. Государствам следует ввести в свои правовые системы и реализовать на практике, как указано ниже, положения о том, что преступления против свободы выражения мнения являются особо серьезными, поскольку они представляют собой прямое посягательство на все основные права.

- c. Вышеназванное предполагает, что государства, в частности, обязаны
- i. обеспечивать особые меры защиты лицам, которые с высокой степенью вероятности могут стать объектами нападений за свои высказывания в условиях, где эта проблема не решена;
 - ii. обеспечивать независимое, быстрое и эффективное расследование преступлений против свободы выражения мнения и привлечение виновных к ответственности;
 - iii. обеспечивать жертвам преступлений против свободы выражения мнения доступ к надлежащим средствам юридической защиты.

Совместная декларация устанавливает следующие **обязанности по защите**:

- a. Государства должны обеспечивать доступность эффективных и конкретных мер защиты, которая предоставляется в срочном порядке лицам, подверженным риску стать жертвами преступлений за реализацию своего права на свободное выражение мнения.
- b. Необходимо внедрить специализированные программы защиты, разработанные с учетом специфических требований и проблем на местах, там, где существует серьезная угроза совершения преступлений против свободы выражения мнений. Такие специализированные программы должны включать в себя ряд мер защиты, специально разработанных с учетом обстоятельств конкретного лица, находящегося в опасности, в том числе его или ее пола, необходимости или желания продолжить профессиональную деятельность, а также социальных и экономических условий.

Согласно Декларации, в случаях совершения преступления против свободы выражения мнения государства обязаны провести «независимое, быстрое и эффективное расследование» с целью **уголовного преследования** и предания объективному и независимому правосудию как исполнителей, так и заказчиков таких преступлений.

При наличии свидетельств того, что совершенное преступление может быть преступлением против свободы выражения мнения, расследование должно вестись с презумпцией того, что это преступление является таковым, пока не будет доказано обратное, и соответствующие версии следствия, связанные с деятельностью потерпевшего, относящейся к выражению мнения, не будут полностью изучены и отклонены.

В Декларации подчеркивается, что «если преступления против свободы выражения мнения совершаются органами государственной власти, они представляют собой особо серьезные случаи нарушения права на свободное выражение мнения».

Кроме того, в ней подчеркивается необходимость в обеспечении институциональной и практической независимости расследования, а также суда:

В случаях, когда имеются существенные основания полагать, что к совершению преступления были причастны официальные лица, расследование должно осуществляться органом, находящимся за пределами юрисдикции или сферы влияния соответствующих лиц, и следователи должны иметь возможность в полной мере расследовать все имеющиеся подозрения.

Правоохранительным органам следует внедрить эффективную и независимую систему приема и обработки жалоб, связанных с

расследованиями. Необходимо рассмотреть возможность создания отдельных «специализированных подразделений» для расследования подобных преступлений «в случаях, когда того требует серьезность ситуации, в частности, частые и непрекращающиеся преступления против свободы выражения мнения».

Одним из важных положений, предусмотренных Совместной декларацией, является предоставление жертвам и их ближайшим родственникам реального доступа к правосудию:

Жертвам, а в случае их смерти, похищения или исчезновения – их ближайшим родственникам, должен быть предоставлен реальный доступ к правосудию. Жертва или ее ближайшие родственники должны по меньшей мере принимать участие в процессе отправления правосудия в степени, необходимой для обеспечения соблюдения их законных интересов. В большинстве случаев это требует предоставления им доступа к некоторым этапам юридической процедуры, а также к необходимым документам с целью обеспечить их действительное участие в ней.

Открытость правосудия необходима для того, чтобы продемонстрировать, что правосудие свершилось:

Ограничения в отношении освещения средствами массовой информации судебных процессов по делам о преступлениях против свободы выражения мнения должны применяться только в исключительных случаях, если в деле присутствует явный интерес, превышающий серьезную необходимость в открытости информации о подобных делах.

» **ООН призывает принять долгосрочные меры по борьбе с безнаказанностью**

Резолюция №68/163 Генеральной Ассамблеи ООН о безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, принятая 18 декабря 2013 года, провозгласила 2 ноября ежегодным Международным днем прекращения безнаказанности за преступления против журналистов. Эта дата знаменует собой день, когда в 2013 году в Мали вооруженные повстанцы убили двух французских радиожурналистов, Гислена Дюпона и Клода Верлона. Резолюция призывает все государства-члены:

...делать все от них зависящее для предотвращения насилия в отношении журналистов и сотрудников средств массовой информации, обеспечить привлечение к ответственности посредством проведения беспристрастных, быстрых и эффективных расследований всех предполагаемых случаев насилия в отношении журналистов и работников средств массовой информации, подпадающих под их юрисдикцию, и предавать суду лиц, совершивших подобные преступления, а также обеспечить потерпевшим доступ к надлежащим средствам правовой защиты.

Резолюция настоятельно призывает государства принять дополнительные специальные меры и создать механизмы для борьбы с безнаказанностью, в частности путем повышения уровня знаний и навыков сотрудников правоохранительных и судебных органов и приведения их деятельности в соответствие с международными стандартами:

- a. создание специальных подразделений или независимых комиссий по проведению расследований;
- b. назначение специального прокурора;

- c. утверждение конкретных протоколов и методов ведения следствия и уголовного преследования;
- d. организация подготовки прокуроров и судей по вопросам безопасности журналистов;
- e. создание механизмов для сбора информации, включая базы данных, чтобы обеспечить сбор достоверной информации об угрозах в адрес журналистов и нападениях на них;
- f. создание механизма раннего предупреждения и быстрого реагирования, с тем чтобы журналисты в случае угрозы имели прямой доступ к органам власти и защитным мерам;

› **Комитет ООН по правам человека: обязательства в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах**

Необходимость эффективных мер защиты подчеркивается в Замечании общего порядка Комитета ООН по правам человека – органа независимых юридических экспертов, которые консультируют государства по вопросам их международных обязательств в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП). Замечание общего порядка №34 от 2011 года в отношении статьи 19 МПГПП «Свобода мнений и их выражения» гласит: «Государствам-участникам следует принять эффективные меры по защите обладателей права на свободное выражение своего мнения от попыток заставить их замолчать».¹¹⁷

¹¹⁷ См. на сайте: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

В Замечании рассматривается вопрос о роли и функциях журналистики в современном обществе, где эффективное участие в публичных дебатах в значительной степени расширилось:

Часто в связи со своей деятельностью таким угрозам, запугиванию и агрессивным действиям подвергаются журналисты. Также жертвами подобных действий становятся лица, которые занимаются сбором и анализом информации о ситуации в области прав человека и публикуют доклады по правам человека, в том числе судьи и адвокаты.

Комитет ООН по правам человека ясно дает понять, что ответственность государств по защите журналистов и лиц, выполняющих журналистские функции, не ограничивается профессиональными штатными журналистами или теми, кому официальные лица оказали признание или поддержку:

Журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще.

› Совет Европы

Совет Европы действует как блюститель Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ). Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) в Страсбурге выносит постановления о предполагаемых нарушениях гражданских и политических прав, изложенных в ЕКПЧ. Его решения имеют обязательную юридическую силу для государств-членов и считаются авторитетными в других государствах.

Комитет министров Совета Европы заявил от имени государств-членов, что масштаб и интенсивность нападений и угроз в отношении журналистов и ситуация со свободой СМИ «вызывают тревогу и являются неприемлемыми». В апреле 2016 года Комитет министров принял рекомендацию, содержащую руководящие принципы, касающиеся обязательств государств по **защите журналистов, предупреждению преступлений против них и уголовному преследованию** за преступления против журналистов и других субъектов СМИ.¹¹⁸

В отношении обязательств по **защите журналистов**, Комитет рекомендует государствам принять соответствующие меры, включая защиту со стороны полиции или добровольную эвакуацию в безопасное место:

Органы государственной власти обязаны предотвращать или пресекать преступления против лиц, если им известно или должно быть известно о существовании реальной и непосредственной угрозы их жизни или физической неприкосновенности в связи с преступными действиями третьих лиц, и принять в рамках своих полномочий меры, которые от них разумно ожидать, чтобы избежать данной угрозы.

Для этого государства-члены должны принять соответствующие оперативные превентивные меры, такие как обеспечение защиты со стороны полиции, особенно по требованию журналистов или других представителей СМИ, или добровольная эвакуация в безопасное место. Эти меры должны быть эффективными и своевременными и должны разрабатываться с учетом опасностей, с которыми журналистки и другие представительницы СМИ сталкиваются в силу своей половой принадлежности.

118 Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, на сайте: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9.

Комитет также призывает обеспечить гарантии против злоупотребления властью со стороны сотрудников правоохранительных органов или других лиц для задержания или ареста журналистов или других субъектов СМИ:

Во всех случаях лишения свободы журналистов или других представителей СМИ полицией или другими сотрудниками правоохранительных органов должны соблюдаться надлежащие процессуальные гарантии для предотвращения незаконного задержания или жестокого обращения.

Согласно Рекомендации, такие процессуальные гарантии должны предусматривать доступ к основным правам, включая право доступа к адвокату и врачу и, в случае предъявления обвинения, право не подвергаться необоснованно длительному досудебному содержанию под стражей.

Рекомендация Совета Европы также призывает государства-члены поощрять и поддерживать механизмы раннего предупреждения и быстрого реагирования, созданные СМИ или организациями гражданского общества, включая горячие линии, онлайн-платформы или круглосуточные пункты для экстренной связи, чтобы обеспечить журналистам и другим субъектам СМИ «оперативный доступ к мерам защиты в случае угрозы».

С учетом того, что журналисты и СМИ не всегда верят в добросовестность или способность государственных властей обеспечить эффективную защиту, Совет Европы отмечает:

Если такие механизмы [защиты] создаются и управляются государством, они должны подлежать эффективному контролю со стороны

гражданского общества и гарантировать защиту информаторов и источников, желающих сохранить анонимность.

Рекомендация содержит призыв собирать и анализировать в ходе расследований все доказательства с целью установления возможной связи между угрозами и насилием в отношении журналистов и осуществлением журналистской деятельности или «аналогичным участием в общественных дебатах».

Особое внимание следует уделять тому, чтобы должностные лица не пользовались какой-либо особой защитой в силу занимаемого ими положения, и чтобы с ними обращались наравне с другими в соответствии с законом:

Расследования должны быть эффективными для поддержания общественного доверия к соблюдению властями принципа верховенства закона, предотвращения любых проявлений сговора или терпимости к противоправным действиям и, в случае участия представителей или органов власти, для привлечения их к ответственности за смерти, наступившие по их вине.

Рекомендация предусматривает применение более строгих наказаний в отношении должностных лиц, препятствующих расследованию:

Закон должен предусматривать дополнительные или ужесточенные наказания в отношении должностных лиц, которые своей халатностью, соучастием или умышленными действиями мешают или препятствуют расследованию, судебному преследованию или наказанию лиц, виновных в преступлениях против журналистов или других субъектов СМИ.

» **Глобальные механизмы мониторинга, отчетности и борьбы с безнаказанностью**

Вопросы безопасности журналистов и борьбы с безнаказанностью являются объектом пристального внимания и согласованных действий международного сообщества с 2012 года, когда был принят межведомственный «План действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности».¹¹⁹ План охватывает более 100 конкретных направлений деятельности и призывает к активному участию ведомства и органы ООН, региональные организации, такие как ОБСЕ и Совет Европы, государства-члены, неправительственные организации, СМИ и научное сообщество. В документе подчеркивается, что «без свободы выражения мнения и особенно свободы прессы невозможно формирование информированного, активного и готового к действию гражданского общества».

В связи с тем, что женщины-журналисты сталкиваются с возрастающей опасностью, а также в целях обеспечения плюрализма и надлежащего уровня информированности граждан и их активного участия в жизни общества, План действий подчеркивает необходимость использования подхода, учитывающего гендерную перспективу.

ЮНЕСКО – ведущее агентство по реализации Плана действий ООН – управляет глобальным межправительственным механизмом мониторинга и отчетности по результатам расследований и судебных разбирательств по делам об убийстве журналистов. Каждые два года Генеральный директор ЮНЕСКО публикует и представляет «Доклад по безопасности журналистов и проблеме безнаказанности», основанный на информации, добровольно предоставляемой заинтересованными

119 https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_en.pdf.

государствами.¹²⁰ В нем приводится перечень всех убийств журналистов за предыдущий период и указывается, были ли дела разрешены путем уголовного преследования и осуждения виновных.

В 2017 году Исполнительный совет ЮНЕСКО публично призвал государства-члены обеспечить добровольное выполнение Плана действий ООН на национальном уровне. Он потребовал предоставить информацию в ответ на запросы ЮНЕСКО о судебных разбирательствах убийств журналистов, а также призвал уделять первостепенное внимание деятельности, направленной на устранение конкретных угроз безопасности женщин-журналистов.

В том же году ЮНЕСКО и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека провели многосторонние консультации по реализации Плана действий ООН с участием государств, субъектов СМИ и других сторон. Итоговый документ дополнительно предлагал государствам-членам ООН продемонстрировать свою приверженность целям Плана действий, в том числе путем принятия протоколов и регламентов деятельности для сотрудников правоохранительных органов, с целью обеспечения эффективной защиты журналистов и уголовного преследования за нарушения против них; улучшения отчетности по вопросам безопасности журналистов на национальном уровне; и усиления давления со стороны других государств («поддержка и подотчетность») с тем, чтобы переубедить государства-члены, не реагирующие на запросы ЮНЕСКО о предоставлении информации о судебных мерах, принятых в связи с убийствами журналистов.¹²¹

120 См.: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265828>.

121 "Strengthening the Implementation of the UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity: Consultation outcome document, August 16, 2017", на сайте: https://en.unesco.org/sites/default/files/options_geneva_consultation.pdf.

Часть четвертая.

**Предупреждение
преступлений:
безопасная и
благоприятная среда
для неограниченной
свободы прессы**

Часть четвертая.

**Предупреждение преступлений:
безопасная и благоприятная среда
для неограниченной свободы прессы**

«Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других прав».

Замечание общего порядка № 34: Статья 19:

Свобода мнений и их выражения,
Комитет ООН по правам человека,

сентябрь 2011 г.

Часть третья настоящего издания посвящена международным стандартам и передовой практике в области защиты журналистов, а также вопросам уголовного преследования за преступления против журналистов и искоренения безнаказанности за подобные преступления. В данной части описываются общие меры и практические стратегии, которые государствам необходимо принять для предупреждения нападений на журналистов и ограничения свободы слова. В целях предотвращения подобных преступлений государствам следует создавать и поддерживать безопасные и благоприятные условия, где были бы гарантированы свобода, независимость и плюрализм СМИ, а журналисты могли бы заниматься своей профессиональной деятельностью без каких-либо опасений или необоснованного вмешательства со стороны.

Эффективная стратегия предупреждения преступлений должна включать законодательную и нормативную базу, соответствующую международным стандартам и передовой практике, особенно в отношении законодательства по вопросам национальной безопасности и уголовной ответственности за диффамацию или иные формы выражения мнения; независимую судебную систему, подкрепленную гарантиями свободы прессы и свободы выражения мнения как основ демократического общества; эффективные механизмы и гарантии для обеспечения подотчетности правоохранительных и других органов государственной власти, а также меры неправового характера, включая обучение государственных служащих стандартам в области прав человека и политической культуре, которая поощряет гражданские свободы и активные, плюралистические общественные дебаты, в которых голоса всех слоев общества слышны в равной степени.

В свете того, что Комитет ООН по правам человека подчеркнул важность свободной прессы для обеспечения свободы выражения

мнения и осуществления других прав, государства обязаны создавать благоприятные условия для свободного выражения мнения, оказывая поддержку независимым и подотчетным надзорным органам, свободным от политического и коммерческого вмешательства, например, таким как информационные комитеты, комитеты по правам человека, избирательные комиссии, независимые органы по телерадиовещанию, регулирующие органы в сфере телекоммуникаций, офисы уполномоченных по правам человека и механизмы подачи и рассмотрения жалоб, соответствующие международным стандартам и требованиям национального законодательства.

Государствам также необходимо активно сотрудничать с международными механизмами, такими как ООН и региональные докладчики, Универсальный периодический обзор Совета ООН по правам человека, а также механизмы ООН, включая возглавляемый ЮНЕСКО межведомственный План действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, а также запросы ЮНЕСКО о предоставлении информации о судебных разбирательствах по делам об убийстве журналистов, в рамках международной стратегии по искоренению безнаказанности.

В 1975 и 1989 годах государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство «улучшить условия работы журналистов».

› **Механизмы обзора и реформирования законодательства**

Государствам необходимы согласованные механизмы для проведения независимой оценки национального законодательства и практики, влияющих на защиту журналистики и безопасность журналистов и других субъектов СМИ, включая законы и нормы,

связанные с государственной тайной, национальной безопасностью, регулирующими и следственными полномочиями, а также наблюдением и перехватом сообщений.

Государства также могут создавать постоянно действующие механизмы для оценки воздействия новых законов или законопроектов и практики с целью гарантировать их соответствие этим стандартам. Следует предусмотреть процедуры судебного надзора, проводимого судьями и независимыми правовыми экспертами, уполномоченными осуществлять оценку законодательства и вносить предложения по его изменению или отмене.

Требование о создании и поддержании благоприятных условий для безопасности журналистов и свободы выражения мнения тесно связано с обязательством государств, согласно которому любое ограничение права на свободу выражения мнения должно устанавливаться законом, служить достижению законной цели в демократическом обществе (например, для охраны национальной безопасности, общественного порядка или здоровья) и применяться в той степени, в которой это необходимо для достижения заявленной цели. Любое ограничение, такое как наложение санкций на журналистов или средства массовой информации или приказ об удалении вредоносного или незаконного контента с вебсайта, должно соответствовать требованию наименьшей степени вмешательства, предусмотренного законом для достижения этой цели.

Защита прав означает защиту каждого от нарушений, независимо от того, кто является нарушителем – государственные субъекты, например, должностные лица, или негосударственные субъекты, включая организованные преступные или террористические группы или любые частные лица.

В этой связи важно отметить, что в современную эпоху журналистские функции выполняют не только профессиональные штатные журналисты но и широкий круг лиц, занимающихся сбором и распространением информации среди населения через любые средства информации, независимо от того, являются ли они журналистами в глазах власти. Совет министров ОБСЕ подтвердил этот факт в своем Решении 2018 года о безопасности журналистов, признав, что «журналистика и технологии эволюционируют».

» Решение Совета министров ОБСЕ о безопасности журналистов

В декабре 2018 года Совет министров ОБСЕ на основе консенсуса принял добровольное, политически обязывающее решение об обеспечении безопасности журналистов, тем самым закрепив обязательства государств-участников в области свободы СМИ. В отношении законодательства по созданию безопасной и благоприятной среды, Совет министров призвал государства-участники:

В полном объеме выполнять все принятые ими в ОБСЕ обязательства и международные обязательства, касающиеся свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации, в том числе путем уважения, поощрения и защиты свободы искать, получать и распространять информацию независимо от государственных границ;

Привести свои законы, политику и практику, касающиеся свободы средств массовой информации, в полное соответствие с их международно-правовыми и иными международными обязательствами, заново рассмотрев их и, где это необходимо, отменив или внеся в них поправки, с тем чтобы они не ограничивали способность журналистов осуществлять свою работу независимо и без ненадлежащего вмешательства;

Побуждать государственные учреждения и правоохранительные органы заниматься информационно-просветительской работой и профессиональной подготовкой, связанными с необходимостью обеспечения безопасности журналистов, и способствовать, где это целесообразно, вовлечению гражданского общества в такую деятельность;

Обеспечить, чтобы законы о диффамации не предусматривали чрезмерных санкций или наказаний, которые могли бы нанести ущерб безопасности журналистов и/или фактически подвергнуть их цензуре и помешать осуществлению ими своей миссии по информированию общественности, а также, где это необходимо, пересмотреть и отменить такие законы;

Более эффективно выполнять применимые нормы правовой базы, касающиеся защиты журналистов, и все соответствующие обязательства, принятые в ОБСЕ.

› **Другие международные механизмы для создания безопасных и благоприятных условий**

Универсальные указания для государств в отношении мер, необходимых для создания безопасных и благоприятных условий для журналистов, содержатся в Резолюции № 33/2 Совета по правам человека ООН о безопасности журналистов, принятой в сентябре 2016 года.¹²²

Резолюция представляет собой политическое обязательство, принятое от имени международного сообщества. Она призывает государства

¹²² См. на сайте: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/33/2.

«создавать и поддерживать», как в законодательном порядке, так и на практике, безопасные и благоприятные условия для журналистов посредством:

Приведения своей законодательной базы в полное соответствие со своими международными обязательствами и обязанностями; и гарантий того, что национальные законы, политика и практика не будет ограничивать способность журналистов выполнять свою работу независимо и без неоправданного вмешательства;

Поддержки деятельности по повышению уровня подготовки и осведомленности сотрудников судебных органов, правоохранительных органов и военнослужащих, а также журналистов и гражданского общества в вопросах обязательств и обязанностей по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву, касающихся безопасности журналистов;

Регулярного отслеживания нападений на журналистов и сообщения о них и публичного, безоговорочного и систематического осуждения насилия и нападений;

Выделения ресурсов, необходимых для расследования подобных нападений и судебного преследования за них.

В резолюции особо подчеркивается важность следующих мер:

Принятие учитывающего гендерный аспект подхода при проработке мер по обеспечению безопасности журналистов, ввиду специфических рисков, которым подвергаются при выполнении своей работы женщины-журналисты;

Принятие мер для снижения рисков для безопасности журналистов в эпоху цифровых технологий, включая особую подверженность журналистов риску незаконного или произвольного наблюдения и/или перехвата сообщений в нарушение их прав на неприкосновенность частной жизни и свободное выражение мнений;

Признание решающей роли журналистов и работников средств массовой информации в контексте выборов, в том числе для информирования общественности о кандидатах, их платформах и о проходящих дебатах;

Обеспечение того, чтобы меры, принимаемые государствами для борьбы с терроризмом и поддержания национальной безопасности и общественного порядка, соответствовали их обязательствам по международному праву и произвольным образом или неоправданно не наносили ущерб работе и безопасности журналистов;

Обеспечение конфиденциальности источников информации, получаемой журналистами, в знак признания важнейшей роли журналистов в обеспечении подотчетности правительств и построении свободного от социальных барьеров и миролюбивого общества, где есть лишь ограниченное количество четко определенных исключений.

Резолюция подчеркивает необходимость улучшения международного сотрудничества и координации усилий для обеспечения безопасности журналистов и призывает национальные, субрегиональные и международные правозащитные механизмы и органы учитывать соответствующие аспекты безопасности журналистов в своей деятельности.

В Резолюции № 72/175 от 19 декабря 2017 года Генеральная Ассамблея ООН выражает «глубокую обеспокоенность по поводу злоупотребления национальными законами, политикой и практикой в целях ущемления или ограничения способности журналистов выполнять свою работу независимо и без неоправданного вмешательства».¹²³

Генеральная Ассамблея признает усилия государств по обзору и, при необходимости, пересмотру законов, политики и практики, ограничивающих способность журналистов выполнять свою работу независимо и без неоправданного вмешательства, и призывает государства сделать все от них зависящее для того, чтобы меры, принимаемые ими для борьбы с терроризмом и поддержания национальной безопасности, «произвольным образом или неоправданно не наносили ущерб работе и безопасности журналистов, в том числе посредством произвольных арестов или задержаний, либо угрозы таких арестов или задержаний».

В этих документах международное сообщество однозначно признает, что журналисты подвергаются как угрозам, так и актам физического насилия, и что безопасности журналистов также угрожает отсутствие гарантий их защиты от судебных преследований, злоупотреблений или произвольного применения законов. В резолюциях также подчеркиваются дополнительные риски, с которыми сталкиваются женщины-журналисты и другие уязвимые группы.

Ежегодный доклад Генерального секретаря Совета Европы за 2018 год, посвященный оценке состояния демократии, прав человека и верховенства закона в 47 государствах-членах, раскрыл масштабы угроз безопасности журналистов по всей Европе, обнародовав случаи

123 См. на сайте: <https://digitallibrary.un.org/record/1467885>.

физических нападениях и преследований, запугивания и произвольного или избирательного судебного преследования и тюремного заключения.¹²⁴ Согласно докладу, ситуацию с безопасностью журналистов и других субъектов в сфере СМИ можно было назвать «стабильной» лишь в 23 из 47 государств, а в 17 государствах-членах ситуация с безопасностью «ухудшалась».

› Национальная безопасность и терроризм

Акты терроризма и все формы насильственного экстремизма ставят под угрозу и нарушают права человека всех без исключения. Государства обязаны защищать общественную и национальную безопасность от всех форм терроризма. Тем не менее, органы государственной власти часто принимают законы и процессуальные нормы, которые лишены гарантий, предусмотренных требованиями международного права. Их часто обвиняют в использовании угрозы терроризма или страха перед ним в качестве предлога для ограничения свободы выражения мнения и подавления критики, в том числе со стороны журналистов, правозащитников и активистов гражданского общества, а также политических оппонентов.

Крайне важно, чтобы в случае террористических атак или других чрезвычайных происшествий средства массовой информации могли предоставить общественности максимально качественную информацию. Государственные власти обязаны обеспечивать журналистам доступ к регулярно обновляемой информации и воздерживаться от оказания на них давления или создания им ненужных препятствий для доступа в соответствующие места. СМИ следует рассматривать как союзника в борьбе с терроризмом.

124 Council of Europe Secretary General's 2018 Report, на сайте: <https://rm.coe.int/state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-role-of-institutio/168086c0c5>.

В то время как государства несут позитивное обязательство защищать журналистов, СМИ также обязаны, в меру своих возможностей, защищать их от рисков, связанных с ростом терроризма, в рамках обязанности проявлять заботу о своих сотрудниках. С другой стороны, журналисты должны делать все возможное, чтобы распространяемая ими информация не ставила под угрозу безопасность людей.¹²⁵

Рост экстремистских или террористических движений и использование ими Интернета привели к распространению материалов, разжигающих насилие или ненависть и пропагандирующих терроризм через видео, тексты и другие медиа-форматы, и особенно через Интернет. Их мишенью часто становятся законные СМИ и отдельные журналисты, а также государственные учреждения и коммерческие организации.

Однако наиболее серьезное воздействие терроризма на деятельность и жизнь журналистов вызвано тем, что власти ограничивают основные гражданские и политические права под предлогом борьбы с терроризмом и экстремизмом. Во всем евроатлантическом регионе было принято широкое антитеррористическое законодательство, что привело к усилению охраны государственной тайны и росту числа уголовных преследований и арестов журналистов. В некоторых случаях это также привело к подрыву независимости судебной системы и угрозам верховенству закона и демократическим стандартам.

Возникшие в результате этого проблемы и препятствия на пути к реализации свободы выражения мнения и свободы СМИ изложены в «Совместной декларации о преступлениях против свободы выражения мнения», опубликованной в 2012 году Специальным докладчиком ООН

¹²⁵ См.: the Council of Europe Committee of Ministers Declaration on freedom of expression and information in the media in the context of the fight against terrorism, 2005, на сайте: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dac48..

по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения и Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации.¹²⁶

Совместная декларация осуждает принятие расплывчатых или радикальных законов, предусматривающих уголовную ответственность за выражение мнений, на основании которых журналисты подвергаются судебному преследованию за такие преступления, как прославление терроризма, пропаганда или поддержка терроризма, экстремизма и «хулиганства». Во имя национальной безопасности государства порой принимают законы без надлежащего анализа или консультаций с заинтересованными сторонами и общественностью. Четыре международных докладчика настаивают на том, чтобы государства не ограничивали распространение информации о терроризме, если непосредственной целью таких действий не является подстрекательство к насилию и если не существует прямой связи между этими действиями и возникновением насилия. Государства обязаны уважать право журналистов защищать свои конфиденциальные источники информации. Следует использовать независимые правовые и надзорные механизмы для предотвращения злоупотребления надзорными полномочиями; а все государственные инициативы и программы, направленные на предупреждение насильственного экстремизма и противодействие ему, должны регулярно подвергаться независимому анализу с целью оценки их воздействия на права человека.

126 2016 Joint Declaration on Freedom of Expression and countering violent extremism, на сайте: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19915&LangID=E>.

Совет Европы призвал государства-члены провести предметные обзоры соответствующих законов и процессуальных норм, в том числе законов о борьбе с терроризмом, с целью защиты журналистики и обеспечения безопасности журналистов. Согласно рекомендации, проведение обзоров следует поручить одному или несколькими независимым органам по обзору законодательства и выработке рекомендаций по необходимым реформам. В Рекомендации Комитета министров № 2016 (4) указывается, что эти обзоры должны охватывать вопросы национальной безопасности и борьбы с терроризмом:

Обзоры должны охватывать существующие законы и законопроекты, в том числе те, которые касаются терроризма, экстремизма и национальной безопасности, а также любые другие законы, затрагивающие право на свободу выражения мнения журналистов и других представителей СМИ, а также любые другие права, которые имеют решающее значение для эффективной реализации права на свободу выражения мнения.

Пример

Прецедентное право Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) ясно демонстрирует, что службы государственной безопасности и разведки не стоят выше закона. Так, например, в 2013 году в деле «Букур (Bucur) и Тома (Thoma) против Румынии», в котором были замешаны спецслужбы Румынии, ЕСПЧ постановил, что заинтересованность общества в раскрытии незаконной деятельности спецслужб перевешивает важность сохранения общественного доверия к этим службам.¹²⁷ ЕСПЧ счел, что

127 <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-7395&file-name=002-7395.pdf>

раскрытие информации, изобличающей незаконную деятельность спецслужб, было намного важнее для демократического общества, чем поддержание общественного доверия к службам безопасности и разведки. Суд подчеркнул, что ставшие достоянием прессы сведения о незаконной слежке за журналистами, политиками и бизнесменами с использованием средств телекоммуникации затронули демократические основы государства. Эти сведения касались вопросов, имеющих большое значение для политических дебатов в демократическом обществе, к которым общественность проявляла законный интерес. Следовательно, суд счел применение санкций против лица, сообщившего СМИ о незаконной деятельности спецслужб в своей стране, нарушением статьи 10 Европейской конвенции о правах человека.¹²⁸

» Защита конфиденциальных источников журналистов

Защита источников информации - основное условие свободы прессы. В известном решении по делу «Гудвин (Goodwin) против Соединенного Королевства» ЕСПЧ постановил, что способность прессы информировать общественность по вопросам, представляющим общественный интерес, зависит от обеспечения такой защиты, если только приказ о раскрытии источника не может быть оправдан преобладающим общественным интересом:

При отсутствии подобной защиты источники не стали бы оказывать содействие прессе, что отрицательно сказалось бы на способности прессы предоставлять точную и надежную информацию по вопросам,

¹²⁸ См. также: "The Right to Freedom of Expression and Information under the European Human Rights System: Towards a more Transparent Democratic Society – Dirk Voorhoof". 14 February 2014: <https://inform.org/2014/02/14/the-right-to-freedom-of-expression-and-information-under-the-european-human-rights-system-towards-a-more-transparent-democratic-society-dirk-voorhoof/>.

представляющим общественный интерес. В результате жизненно важная роль прессы как стража интересов общества была бы подорвана.¹²⁹

На способности журналистов и СМИ защищать конфиденциальность и личность своих источников информации негативно сказалось более широкое использование правительствами слежки и перехвата сообщений, которые они часто оправдывают борьбой с преступностью и терроризмом.

В докладе «Защита источников журналистской деятельности в эпоху цифровых технологий», опубликованном в 2017 году, ЮНЕСКО сообщила, что по полученным данным, во всем мире способность журналистов распространять информацию без опасения находится под угрозой из-за массовой слежки, неизбирательного сбора и хранения данных.¹³⁰ В докладе говорится, что негативные последствия неспособности защитить источники информации могут включать в себя: разглашение информации о журналистских расследованиях до публикации, что может привести к запугиванию журналистов, сокрытию или уничтожению информации; раскрытие личности источников с юридическими или неюридическими последствиями для них; утрату источников информации; и самоцензуру со стороны журналистов и граждан в целом.

ЮНЕСКО рекомендует журналистам радикально улучшить свои навыки и технологии, которые они используют для защиты данных и каналов связи, с целью защиты источников информации. В докладе признается, что женщины-журналисты сталкиваются с дополнительными рисками в ходе своей работы, как в Интернете, так и в реальной жизни, и что

129 Goodwin v. the United Kingdom, 27 March 1996, Para 39, на сайте: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-4027>.

130 UNESCO, "Protecting Journalism Sources in the Digital Age", by Julie Posetti, на сайте: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002480/248054E.pdf>.

женщины-информаторы также сталкиваются с повышенными рисками, выступая в качестве осведомителей или конфиденциальных источников. Кроме того, внештатные журналисты считаются особенно уязвимыми для юридических и технологических угроз.

› Защита информаторов

Информаторы предоставляют информацию сотрудникам СМИ, тем самым играя жизненно важную роль в разоблачении коррупции и других правонарушений, а также в информировании населения о вопросах, представляющих подлинный общественный интерес. Закон должен предусматривать элементарные средства защиты информаторов, но на практике эти средства неэффективны, либо вовсе отсутствуют.¹³¹

В Великобритании более 30 государственных чиновников, выступавших в роли информаторов, предоставляя СМИ сведения о нарушениях и злоупотреблениях в британской пенитенциарной системе, были осуждены после того, как две газеты сообщили, что платили чиновникам за полученные от них сведения.¹³² Многие журналисты, на протяжении ряда лет освещавшие ситуацию в пенитенциарной системе, были оправданы в силу того, что действовали в интересах общества, следовательно, не нарушили закон.

В 2015 году сотрудники бухгалтерской фирмы PWC Антуан Дельтур и Рафаэль Але стали инициаторами скандала, получившего название «LuxLeaks» и связанного с заключением тайных сделок между Люксембургом и международными частными компаниями с целью содействовать последним в уклонении от налогов. Дельтур и

¹³¹ См., напр.: Joint Declaration on Media Independence and Diversity in the Digital Age, на сайте: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/379351?download=true>.

¹³² См.: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/feb/12/uk-government-accused-full-frontal-attack-prison-whistleblowers-media-journalists>.

Але предстали перед судом и были осуждены в июле 2016 г.¹³³ Суд приговорил их к штрафам и условному заключению сроком на 12 и 9 месяцев, соответственно (позднее эти сроки были сокращены в результате соответствующих апелляций). В конечном счете власти Люксембурга признали статус информатора за Антуаном Дельтуром. Что касается Рафаэля Але, то ЕСПЧ еще предстоит изучить соответствие критериев Люксембурга в отношении его статуса информатора. Эдуард Перрен, французский журналист, раскрывший скандал через Международный консорциум журналистов-расследователей (ICIJ), предстал перед судом по обвинению в нарушении коммерческой тайны и конфиденциальности, но позже был оправдан.

Практические примеры конфиденциальных онлайн-платформ, где информаторы могут анонимно публиковать свои разоблачения, включают антикоррупционный сайт Magyarleaks, которым управляет Atlaszo.hu в Венгрии, Neuwleaks в Бельгии, и Pibleaks в Нидерландах. В 2016 году правительство Нидерландов поддержало создание так называемого «Центра для информаторов» при аппарате национального уполномоченного по правам человека, который предоставляет юридические консультации информаторам и имеет право запрашивать документы у соответствующих организаций. Нидерланды также ввели в отношении крупных компаний юридическое требование о создании безопасных внутренних каналов для информаторов.

В 2013 году организация «Транспэрэнси интернэшнл» опубликовала «Международные принципы законодательства о защите информаторов»,¹³⁴ которые содержат призыв к принятию законодательства и политики, обеспечивающих доступные каналы

133 См.: <https://www.osce.org/fom/154056>.

134 См. на сайте: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

разоблачения для информаторов, защиту информаторов от всех форм возмездия, а также обеспечение того, чтобы раскрываемая ими информация могла быть использована для продвижения необходимых реформ. Государствам следует принять меры к тому, чтобы законы о государственной и коммерческой тайне не использовались с целью принудить информаторов или журналистов к молчанию. Соответствующие законы должны надежно защищать общественные интересы и предотвращать любые несоразмерные санкции.

› **Законы о диффамации и оскорблении**

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ законы об уголовной ответственности за диффамацию используются для подавления инакомыслия, запрета критики со стороны СМИ и защиты личных или корпоративных интересов. Такие законы представляют собой серьезное препятствие для свободы СМИ и свободы выражения мнения. Угроза уголовного преследования ведет к самоцензуре и лишает общественность права на получение информации от независимых источников.

К концу 2017 года в подавляющем большинстве государств-участников ОБСЕ все еще действовали законы, предусматривавшие уголовную ответственность за диффамацию. Многие государства применяют эти законы регулярно, несмотря на широкий международный консенсус в отношении того, что уголовное преследование за диффамацию в целях защиты репутации оправдано лишь в исключительных случаях. ЕСПЧ неоднократно критиковал введение уголовных санкций за диффамацию, заявляя, что такие санкции непременно оказывают сдерживающее воздействие на свободу выражения мнения.¹³⁵

135 См.: "Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study" (Commissioned by the OSCE RfOM), 2017, на сайте: <https://www.osce.org/fom/303181?download=true>

Совет министров ОБСЕ призвал государства-участники «во исполнение обязательств государств-участников согласно нормам международного права прав человека обеспечить, чтобы законы о диффамации не предусматривали чрезмерных санкций или наказаний, которые могли бы нанести ущерб безопасности журналистов и/или фактически подвергнуть их цензуре и помешать осуществлению ими своей миссии по информированию общественности, а также, где это необходимо, пересмотреть и отменить такие законы».¹³⁶

В делах о диффамации ЕСПЧ противопоставляет защиту личной репутации заинтересованности широкой общественности в активных общественных дебатах. В 1986 году в деле «Лингенс (Lingens) против Австрии»¹³⁷ суд постановил, что политики, общественные деятели и главы государств обязаны демонстрировать большую терпимость к критике, чем обычные граждане. Дело касалось критики, которой в 1975 году журналист подверг Бруно Крайского, занимавшего в то время пост канцлера Австрии.

Неоправданно крупные размеры возмещения расходов по гражданским искам о диффамации также оказывают сдерживающее воздействие на свободу слова, следовательно, против них необходимо предусмотреть четкие, прозрачные и строгие гарантии.

Комитет ООН по правам человека, договорный орган ООН, контролирующий соблюдение чрезвычайно важного Международного пакта о гражданских и политических правах, заявил, что «государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство

136 См.: <https://www.osce.org/chairmanship/406538?download=true>.

137 Lingens v. Austria, Application No. 9815/82, Judgement of 8 July 1986, на сайте: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523>.

должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания».

Представители региональных межправительственных органов открыто выступают против законов об уголовной ответственности за диффамацию. В совместной декларации 2002 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации совместно со Специальными докладчиками ООН и ОАГ по вопросам свободы выражения мнения заявили: «Уголовно-наказуемая диффамация является неправомерным ограничением свободы выражения мнения; все законы, предусматривающие уголовную ответственность за диффамацию, должны быть отменены и там, где необходимо, заменены соответствующими гражданско-правовыми нормами о диффамации».¹³⁸

В 2010 году та же группа, к которой в этот раз присоединился Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации, объявила уголовное преследование за диффамацию одной из десяти основных угроз свободе выражения мнения в предстоящем десятилетии.¹³⁹ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ неоднократно призывал государства-участники ОБСЕ отменить все оставшиеся законы об уголовной ответственности за диффамацию.

138 См. на сайте: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/39838.pdf>

139 Tenth Anniversary Joint Declaration: Ten key challenges to freedom of expression in the next decade (2010), на сайте: <https://www.osce.org/fom/41439?download=true>.

› **Обзор и реформирование законодательства: жизненно важная гарантия**

В 2016 году руководящие органы Совета Европы впервые решили рекомендовать всем государствам-членам принять меры для проведения тщательного и независимого периодического обзора своего внутреннего законодательства и государственной практики с целью привести их в соответствие со своими обязательствами в рамках Европейской конвенции. Рекомендация № (2016) 4 о защите журналистики и безопасности журналистов и других субъектов СМИ, принятая Комитетом министров Совета Европы, призывает государства *«проанализировать и, при необходимости, пересмотреть соответствующие внутренние законы и процессуальные нормы, чтобы обеспечить их соответствие обязательствам государств по Европейской конвенции о правах человека»*.¹⁴⁰

В Рекомендации содержится призыв к проведению первоначального оперативного обзора законодательства соответствующим независимым органом с тем, чтобы убедиться, что гарантии осуществления права на свободу выражения мнения являются «надежными и эффективными на практике» и что законодательство подкреплено механизмом для эффективной реализации. Государственным органам надлежит представлять отчеты о результатах обзора и, при необходимости, реагировать на них путем пересмотра законодательства, а также других корректирующих мер. Совет министров призывает органы государственной власти создать необходимые условия для осуществления этого процесса, а также рекомендует проведение последующих обзоров на регулярной основе:

140 Recommendation CM/Rec (2016) 4, adopted by the Committee of Ministers on 13 April 2016.

Обзоры могут проводиться одним или несколькими, новыми или существующими независимыми органами, которые обладают необходимыми полномочиями и достаточными ресурсами. Государственным властям настоятельно рекомендуется создать благоприятные условия для проведения таких обзоров с возможностью осуществления тщательного общественного контроля и подготовки рекомендаций организациями и экспертами, действующими независимо от влияния правительственных, политических, религиозных, коммерческих и иных интересов.

В качестве такого независимого органа или органов могут выступать Национальная комиссия по правам человека, аппарат Уполномоченного по правам человека или аналогичный орган. Проводящие обзор органы должны обладать достаточными полномочиями для доступа к документам и опроса чиновников и других лиц, занимающих государственные должности. Они должны обеспечить как можно более широкое участие в этом процессе журналистов, независимых СМИ и организаций гражданского общества, а их рекомендации должны привести к отмене или реформированию законодательства и процессуальных норм, признанных несоответствующими европейским и международным нормам и стандартам.

› **Усиление роли национальных правозащитных учреждений**

Многие государства-участники ОБСЕ признают роль национальных правозащитных учреждений, которая заключается в надзоре за деятельностью государственных властей и обеспечении уверенности общества в эффективности внутренних и международных гарантий. Мандаты таких учреждений, их юридические или консультативные полномочия, структуры, источники финансирования и взаимоотношения

с правительствами в значительной мере разнятся. Как правило, мандаты национальных правозащитных учреждений предусматривают защиту и поощрение прав человека в целом, включая права меньшинств и других уязвимых групп, предотвращение пыток и защиту прав детей и инвалидов.

На практике национальные правозащитные учреждения обладают слабыми или строго ограниченными полномочиями по предоставлению средств правовой защиты, изменению законодательства и влиянию на действия правительства.¹⁴¹ Лишь малая часть таких учреждений обладает конкретными полномочиями для решения вопросов, связанных со свободой выражения мнения или защитой журналистов и журналистики, хотя некоторые из них имеют право контролировать действие законов о доступе к информации.

Тем не менее, государства могут рассмотреть возможность расширения и, при необходимости, усиления независимых мандатов, полномочий и ресурсов национальных правозащитных учреждений, чтобы они могли эффективно содействовать созданию безопасной и благоприятной среды для свободной и независимой журналистики.

Отмечается, что существующие ограничения деятельности национальных правозащитных учреждений также указывают на структурные недостатки политической культуры некоторых государств в отношении разделения власти и подлинной независимости учреждений, составляющих политический истеблишмент. Национальные правозащитные учреждения можно рассматривать как:

141 См. документ Совета Европы "How to strengthen soft powers for press freedom: national human rights institutions", by Joan Barata Mir, 2016: <https://rm.coe.int/168066d07a>.

...часть модели управления, для надлежащего внедрения которой требуется некоторое время и подготовка, особенно в странах, где не вполне понимают и принимают идею разделения власти и существования разнообразных сдержек и противовесов. Иными словами, национальным правозащитным учреждениям необходимо обеспечить себе прочную легитимность за счет высокой эффективности своей деятельности, но в то же время им необходимо функционировать в надлежащей политической и институциональной среде.

› **Свобода информации**

Обязательства и принципы ОБСЕ предусматривают поощрение и продвижение свободы распространения информации, а также роль журналистов в продвижении свободы мнений и их выражения и обеспечении правительствами широкого доступа к информации, представляющей общественный интерес.

Право на доступ к информации закреплено в международных инструментах, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская конвенция о правах человека, которые гарантируют каждому право поиска, получения и распространения информации и идей без какого-либо вмешательства и независимо от государственных границ. Законы о свободе информации имеют важное значение для общественных интересов или для выполнения журналистами и другими субъектами СМИ роли «контрольных органов». Эти законы должны быть основаны на принципе признания всеобщего права на доступ к информации и не должны содержать излишних ограничений. В своем авторитетном замечании по вопросам права на свободу мнений и их свободное выражение Комитет ООН по правам человека заявил:

С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам-участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации. Государствам-участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации.¹⁴²

С целью обеспечения «легкого, быстрого, эффективного и практического» доступа к информации необходимо выполнить ряд условий. Указанные процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами, не противоречащими Международному пакту о гражданских правах. Плата за обработку запросов на получение информации не должна создавать неоправданного препятствия для доступа к информации. Властям следует обосновывать любой отказ в предоставлении доступа к информации. Необходимо создать механизм обжалования отказов в предоставлении информации, а также оставления запросов без ответа.

Совет Европы признал связь между адекватным законодательством о праве на свободу информации и защитой прав и безопасности журналистов. Комитет министров Совета Европы заявил, что отсутствие такого законодательства может сделать журналистов уязвимыми для официальных или неофициальных мер, направленных на то, чтобы воспрепятствовать получению и публикации ими информации, представляющей общественный интерес, которую государство может скрывать без веских оснований или для защиты

142 UN Human Rights Committee General Comment No. 34, на сайте: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

должностных лиц от общественного контроля, который является естественным в условиях демократии.

Журналисты и другие лица, выполняющие функции общественного контроля через СМИ, часто оказываются в уязвимом положении по отношению к государственным властям или влиятельным группам в силу той роли, которую они играют в информировании общества и инициировании обсуждения вопросов, представляющих общественный интерес. Препятствия, создаваемые с целью ограничить доступ к информации, представляющей общественный интерес, могут не только помешать журналистам и другим представителям СМИ в выполнении их функции общественного контроля, но также могут отрицательно сказаться на их безопасности.¹⁴³

В 2009 году ЕСПЧ признал основополагающее право на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти. Суд заявил, что право на доступ к информации должно особенно тщательно обеспечиваться тогда, когда эти органы являются единственными обладателями информации («информационная монополия»), и когда информация необходима СМИ или организациям гражданского общества для содействия общественным дебатам и для контроля за деятельностью правительства.¹⁴⁴

В подавляющем большинстве государств-участников ОБСЕ приняты законы о доступе к информации. В большинстве из них также действуют механизмы надзора, например, уполномоченные по правам человека или по вопросам информации, которые рассматривают апелляции и

143 Declaration of the Committee of Ministers on the protection of journalism and the safety of journalists and other media actors, 30 April 2014, на сайте: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5e9d..

144 См.: Társaság a Szabadságjogokért v Hungary (2011).

жалобы, но по крайней мере в десятке государств-участников апелляции или жалобы можно подать только через суд.

Практическая эффективность национальных законов о праве на доступ к информации для журналистов и других лиц сильно различается. В ответ на свои запросы журналисты часто сталкиваются с безосновательными отказами, чрезмерными задержками, бюрократическими барьерами и высокими издержками. Согласно сообщениям, во многих государствах сохраняется культура секретности. Для оправдания отказа в разглашении информации часто ссылаются на законы о государственной тайне и законы о терроризме, которые не соответствуют международным стандартам, а системы обжалования зачастую являются неэффективными.

› **Пересечение границ журналистами: препятствия и принудительные высылки**

Обязательства ОБСЕ предусматривают обеспечение свободы передвижения журналистов через границы любого государства-участника. Однако несколько государств, в том числе Россия и Украина, ввели ограничения для некоторых журналистов и представителей СМИ, запретив им въезд на свою территорию. В отношении ряда журналистов, выезжавших за пределы своих стран, были заведены уголовные дела. В нескольких случаях Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ обращалось к украинским и российским властям с призывом воздержаться от введения ненужных ограничений на деятельность и свободу передвижения иностранных журналистов, влияющих на свободный обмен информацией и свободу прессы.¹⁴⁵

145 См.: OSCE RFOM communiqué on the accreditation of foreign journalists for implementing the right to freedom of information: <https://www.osce.org/fom/245466>.

Пример

В мае 2017 года Афган Мухтарлы, журналист, известный своими статьями о коррупции в правительстве Азербайджана, был похищен и силой вывезен в Азербайджан из Грузии, где он находился в добровольном изгнании. Позже грузинские власти объявили о расследовании незаконного принудительного задержания журналиста. В январе 2018 года, несмотря на отсутствие убедительных доказательств, Мухтарлы был признан виновным по обвинению в контрабанде и других преступлениях и приговорен к шести годам лишения свободы. Отстаивающие свободу прессы организации обвинили власти Азербайджана в похищении журналиста и лишении его свободы по сфабрикованным обвинениям.¹⁴⁶ В марте 2020 года суд вынес решение о замене оставшейся части тюремного срока штрафом и освободил журналиста.

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и заинтересованные стороны выразили серьезную озабоченность в связи с угрозой свободе и безопасности журналистов в результате издания Интерполом «красных уведомлений» в отношении находящихся за рубежом журналистов по требованию Азербайджана, Казахстана, Турции и Узбекистана. «Красное уведомление» - это объявление в розыск с целью временного задержания подлежащего экстрадиции лица, которое Интерпол издает по запросу государства-члена или международного трибунала на основании действующего в запрашивающем государстве ордера на арест. К примеру, в августе 2017 года Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

¹⁴⁶ См.: <https://www.osce.org/fom/366346>; <https://www.osce.org/fom/363206>; <https://www.osce.org/fom/347741>.

призвало Интерпол пересмотреть выданные властями Турции ордера на арест, заявив, что ни одно государство не вправе использовать Интерпол для ущемления свободы выражения мнения.¹⁴⁷ В случае с Доганом Аханли, немецким писателем турецкого происхождения, Интерпол решил отменить такое уведомление в соответствии со своей обязанностью защищать людей от преследований.

147 См., напр.,: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/384561>; <https://www.osce.org/fom/362881>; <https://www.osce.org/fom/264751>; <https://www.osce.org/fom/165661>; <https://www.osce.org/fom/336406>.

Часть пятая.

**Журналисты и
организации СМИ:
самопомощь и
передовые методы
обеспечения
безопасности
журналистов**

Часть пятая.

Журналисты и организации СМИ: самопомощь и передовые методы обеспечения безопасности журналистов

› В рабочих условиях, в отделе новостей и в редакции

За последние годы угрозы личной безопасности журналистов резко возросли как в охваченных конфликтами, так и в мирных регионах. Журналистские и медиа-организации должны уделять более пристальное внимание развитию у журналистов необходимых профессиональных навыков и обеспечению их средствами защиты для минимизации рисков. Многие из этих организаций участвуют в национальных, региональных и международных инициативах по обеспечению более эффективных средств защиты журналистов и их деятельности в законодательстве и на практике.

Развитие новейших технологий в сфере слежения, разведки и контроля представляет собой новый вид системного риска для журналистов. Журналистам необходимо максимально обезопасить себя от кибератак, киберпреступлений, слежки и перехвата сообщений. Журналистам, редакторам, руководителям и владельцам СМИ, которые сталкиваются с подобными рисками в своей деятельности, рекомендуется принимать все возможные меры предосторожности для ослабления угроз безопасности работников СМИ, осуществляющих деятельность в зонах конфликтов и в других трудных или опасных условиях. Это означает обеспечение высочайшего уровня подготовки в плане работы во враждебном окружении, оказания первой помощи, использования средств индивидуальной защиты, материально-технического обеспечения, обеспечения безопасности данных и каналов связи, а также страхования.

Журналисты и работодатели также должны быть осведомлены о своих правах в соответствии с национальным и международным законодательством, а также о том, как защищать и отстаивать эти права на практике.

Журналисты жизненно заинтересованы в достижении высокого уровня общественного доверия к СМИ, особенно после того, как стало известно об их участии в грязных кампаниях, распространении проплаченных новостей, незаконному прослушиванию телефонных разговоров и других формах неправомерного вторжения. Все журналисты должны понимать, что общественный интерес часто является лучшей защитой в случаях, когда они сталкиваются с исками о клевете или другими юридическими проблемами в связи со своей деятельностью.

Журналисты также должны сознавать, что к категории высказываний, которые не подпадают под защиту права на свободу слова, относятся подстрекательство к терроризму или насилию, а также эксплуатации детей или жестокому обращению с ними.

Представитель ОБСЕ по вопросам СМИ совместно со Специальными докладчиками Организации Объединенных Наций, Организации американских государств и Африки привели убедительные доводы в пользу саморегулирования СМИ в принятой в 2017 году «Совместной декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде», в частности заявив:

СМИ и журналистам следует, по мере необходимости, выступать в поддержку эффективных систем саморегулирования, будь то на уровне отдельных секторов СМИ (например, органы по рассмотрению жалоб на работу прессы) или на уровне отдельных органов массовой информации (омбудсмены или «общественные редакторы»), включая

*введение стандартов, касающихся точности в освещении событий и предусматривающих, в частности, право на опровержение или на ответ в связи с допущенными в сообщениях СМИ неточностями.*¹⁴⁸

Международный институт прессы совместно с медиа-сетью «Аль-Джазира», Международным институтом безопасности новостей и «Африканской медиа-инициативой» возглавил глобальные усилия по продвижению культуры безопасности в медиа-индустрии путем повышения осведомленности журналистов о международных стандартах и поощрения передовой практики в отделах новостей с целью защиты журналистов и сотрудников СМИ, выполняющих опасные задания или работающих в опасных условиях. В результате этой инициативы в 2015 году была принята «Международная декларация о защите прав журналистов»,¹⁴⁹ а также добровольный «Кодекс передовой практики для организаций СМИ», который настоятельно рекомендуется поддержать СМИ, новостным агентствам и журналистским организациям. Кодекс призывает работодателей в сфере СМИ проявлять инициативу во всех вопросах, касающихся безопасности их собственных сотрудников и сотрудников СМИ в целом, а также в вопросах, касающихся соблюдения правительствами международных норм и стандартов.

Ниже представлены некоторые из основных принципов «Кодекса передовой практики для организаций СМИ»:

- *Никто не должен посылать журналистов на опасные задания, сопряженные с явным серьезным риском, против их воли.*

148 См.: <https://www.osce.org/fom/302796?download=true>.

149 См. на сайте: <http://www.freemedia.at/international-declaration-on-the-protection-of-journalists/>.

- Организации СМИ должны приложить все усилия для принятия наиболее оптимальных протоколов безопасности для своих журналистов... недостаток финансовых ресурсов не оправдывает неспособность новостных организаций сделать все от них зависящее для защиты журналистов и их прав.
- Общая подготовка для всех журналистов по вопросам безопасности, включая элементы, связанные с цифровой безопасностью, эмоциональным и психологическим здоровьем и экологическими угрозами, а также специальная подготовка для журналистов, работающих над опасными заданиями или в опасных условиях, значительно повышают их осведомленность о мерах безопасности и снижают риски.
- Организациям СМИ надлежит делать все от них зависящее для обеспечения высокого уровня подготовки журналистов по всем аспектам личной безопасности и использования защитных средств и оборудования, а также практической поддержки во время выполнения заданий.
- Журналисты должны быть осведомлены о своих правах и обязанностях в соответствии с международным правом, а также с национальным законодательством стран, в которых они работают. Они также должны быть осведомлены о международных нормах и принципах в области прав человека и международного гуманитарного права, чтобы более эффективно освещать и выявлять нарушения этих прав.
- Помимо угроз безопасности, которым подвергаются все журналисты, женщины-журналисты сталкиваются с гендерными аспектами безопасности, которые требуют особого внимания и соответствующих мер.

- *Общественная поддержка журналистики и журналистов способствует их безопасности... Доверие к СМИ и их независимость, а также соблюдение стандартов журналистской этики способствуют привлечению общественной поддержки, и их необходимо ценить. Отдельные случаи нарушения профессиональной этики не должны служить оправданием для нападений на журналистов.*
- *Солидарность журналистов имеет жизненно важное значение в ситуациях, когда представители профессии сталкиваются с угрозами и нападениями. Эффективным инструментом может стать сотрудничество между организациями СМИ в раскрытии преступлений против журналистов и проведение глобальной кампании против нападений на журналистов. Нападение на журналиста где бы то ни было – это нападение на журналистику во всем мире. Нападение же на журналистов или журналистику – это посягательство на право общества на получение информации и демократическое самоуправление.*
- *Организациям СМИ во всех регионах следует рассмотреть возможность присоединиться к «Глобальным принципам и мерам по обеспечению безопасности внештатных журналистов», которые дополняют настоящую Декларацию, и обеспечить их применение на практике.*

› **Специфика работы внештатных журналистов: высокие риски и необходимость в особой поддержке и защите**

В 2015 году коалиция ведущих новостных компаний и журналистских организаций одобрила ряд принципов и правил безопасности для установления международных стандартов защиты внештатных

журналистов.¹⁵⁰ Эти правила и принципы предназначены для новостных организаций, привлекающих внештатных журналистов, в том числе репортеров, фотографов и других специалистов, которые сталкиваются с проблемами безопасности при выполнении заданий. Международные принципы и правила безопасности внештатных журналистов снискали широкую поддержку со стороны новостных организаций и журналистских групп, включая «Frontline Freelance Register» и Центр журналистики и травмы «Дарт». Ниже представлены некоторые из основных принципов:

- *Перед отправлением на задание в зону конфликта или другую горячую точку журналисты должны обладать основными навыками и подготовкой, включая оказание помощи себе или раненым коллегам, а также навыки по пребыванию во враждебном окружении.*
- *Журналисты должны тесно сотрудничать с организацией-заказчиком или коллегами в случае независимой работы, чтобы понять риск, связанный с заданием, и быть готовыми ко всему; им следует принять соответствующие меры по защите мобильной и интернет-связи от атак или слежения.*
- *Редакторы и организации СМИ должны признать, что журналисты на местах и внештатные корреспонденты, в том числе фотографы и видео-операторы, играют важную роль в освещении международной обстановки, особенно в опасных регионах. Во всех вопросах, которые касаются обучения технике безопасности или применения иных средств защиты, организации СМИ должны относиться к внештатным журналистам, услугами которых они регулярно пользуются, точно так же, как к штатным сотрудникам.*

150 См. на сайте: <https://dartcenter.org/content/global-safety-principles-and-practices#.VN4UpC6sXIN>.

- *Новостные организации не должны отправлять в зону конфликта внештатных журналистов, если не готовы взять на себя такую же ответственность за их безопасность, как и за безопасность своих штатных сотрудников, в случае их похищения или ранения.*

› **Журналистская этика**

Качество демократии в наших странах зависит от качества информации, а для получения качественной информации необходимо существование плюралистической, независимой и этичной журналистики.

Редакционная этика требует от редакторов и журналистов точности, честности и справедливости, а также здравости и независимости суждений. Однако безопасность журналистов или свобода СМИ не должны быть обусловлены качеством информации. Только полностью свободная пресса может быть действительно ответственной. СМИ должны проводить расследования, сообщать новости и публиковать информацию без неоправданных ограничений и без страха насилия или произвольного давления со стороны государственных властей.

Государства не должны напрямую вмешиваться в деятельность прессы, будь то путем непосредственной доли собственности в СМИ, назначения своих сторонников в вещательных СМИ или распределения среди них лицензий на право вещания. Неправомерное использование государственных СМИ в качестве средства пропаганды, распространения ложных новостей или разжигания ненависти является отказом от редакционной независимости и занижает этические стандарты, что ведет к утрате общественного доверия.

Международные нормы и стандарты в области свободы СМИ признают, что этические и профессиональные стандарты журналистской

деятельности и вопросы, связанные с принятием редакционных решений представителями СМИ, должны формулировать и утверждать сами журналисты, а не органы государственной власти. В целях соответствия принципам журналистской этики и завоевания общественного доверия союзы и ассоциации журналистов должны сохранять независимость от государственных властей.

Российские и украинские журналисты, которые в 2014-17 годах участвовали в ряде встреч, посвященных конфликту в Украине и вокруг нее, высказали серьезную озабоченность по поводу манипулирования средствами массовой информации при попустительстве государства. В обращении, опубликованном в декабре 2014 года, участники круглого стола предостерегли своих коллег от участия в информационных войнах и разжигании ненависти и призвали их «противодействовать попыткам спровоцировать журналистов и настроить их друг против друга».¹⁵¹

В докладе ЮНЕСКО «Мировые тенденции в вопросах свободы выражения мнений и развития СМИ: региональный обзор, посвященный Центральной и Восточной Европе (2017/2018)» подробно проанализирована проблема «захвата СМИ» государственными властями совместно с проправительственными бизнес-группами с целью манипулирования идеологическими установками в СМИ с использованием средств принуждения для замалчивания критических голосов и подрыва доверия к журналистике.

Рекомендация № (2016) 4 о защите журналистики и безопасности журналистов и других субъектов СМИ, принятая Комитетом министров Совета Европы, призывает государства-члены отказаться от «требований, принуждения или давления, направленных на то, чтобы

151 OSCE RFoM publication "Two Countries – One Profession", page 3, на сайте: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/8/226351.pdf>.

журналисты и другие субъекты СМИ отступили от общепринятых журналистских стандартов и профессиональной этики».

Меры по предотвращению такого захвата СМИ включают в себя введение ограничений на владение СМИ лицами, занимающими государственные должности, предотвращение концентрации СМИ в руках определенных групп и обеспечение прозрачности вопроса о владении СМИ. Финляндия входит в число государств-участников ОБСЕ, которые предоставили журналистам законное право ссылаться на «соображения совести». Это позволяет им отказаться от действий, нарушающих журналистскую этику, и избежать ответных действий в случае, если они сошлутся на соображения совести.

Редакционную свободу и независимость СМИ можно укрепить, сведя к минимуму вмешательство государства путем продвижения саморегулирования и соответствующих стандартов, чтобы СМИ оценивались только по уровню профессионализма, а не по их лояльности властям. Кодексы поведения, этические стандарты и другие формы саморегулирования также могут содействовать плюрализму средств массовой информации, расширяя обмен надежной информацией, которая отражает плюрализм и разнообразие мнений и проблем. Плюрализм мнений также требует от организаций СМИ создания корпоративной культуры гендерного равенства и нетерпимости к угрозам и преследованиям в отношении сотрудников, особенно если они представляют маргинализированные группы.

Общественные СМИ подчиняются определенным редакционным стандартам, разработанным с целью обеспечения справедливости, беспристрастности и точности, а также отражения широкого спектра мнений и замечаний в интересах общества. Основная роль общественных СМИ состоит в том, чтобы донести до общественности

множество различных мнений, а не заниматься исключительно коммерчески выгодным освещением вопросов большинства. Одной из наиболее важных реформ, которые необходимо провести в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, является преобразование государственных вещательных организаций, имеющих прочные связи с правительствами, в общественные вещательные компании с гарантированной редакционной независимостью и общественной подотчетностью.

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ содействует средствам массовой информации в создании и развитии механизмов саморегулирования, которые могут принимать форму кодексов этики, советов по делам прессы и СМИ, комиссий и внутренних механизмов по рассмотрению жалоб. Эти механизмы и нацелены на повышение качества СМИ при сохранении их редакционной автономии и независимости путем принятия и соблюдения добровольных руководящих принципов редакционной деятельности. Бюро поощряет дальнейшее развитие саморегулирования СМИ, которое необходимо для повышения качества журналистики, тем самым помогая улучшить общую ситуацию со свободой СМИ в регионе ОБСЕ посредством проведения тренингов, консультаций экспертов и международных круглых столов. Помимо прочего, Бюро опубликовало «Путеводитель по саморегулированию СМИ» - в то время как первое издание¹⁵² (2008 г.) охватывает широкий спектр практических проблем и методов создания новых или укрепления существующих механизмов саморегулирования, второе издание¹⁵³ (2013 г.) затрагивает вопросы, связанные с механизмами саморегулирования в цифровую эпоху.

152 См.: <https://www.osce.org/fom/31497?download=true>.

153 См.: <https://www.osce.org/fom/99560?download=true>. См. также Vienna Conclusions on Safety of Journalists and Media Ethics, на сайте: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/306836?download=true>.

В 2006 году государства-участники ОБСЕ заявили о поощрении «добровольных профессиональных стандартов журналистики, саморегулирования СМИ и других подходящих механизмов для обеспечения большего профессионализма, точности и приверженности этическим нормам среди журналистов».¹⁵⁴ В 2007 году государства-участники еще раз рекомендовали журналистам «принятие добровольных профессиональных норм, самоконтроля СМИ и других надлежащих механизмов, гарантирующих повышение профессионализма, достоверности и соблюдения этических норм в журналистской среде».¹⁵⁵

Редакционные принципы и правила, продвигаемые Европейским вещательным союзом, направлены на то, чтобы общественные вещатели были источниками объективной и достоверной информации и рупорами различных политических мнений. В редакционных правилах Би-би-си, к примеру, говорится, что «к любым новостям следует относиться с должной беспристрастностью, уделяя надлежащее внимание событиям, мнениям и основным направлениям дискуссии». В правилах Би-би-си также говорится об обязанности журналистов и редакторов избегать предвзятости, злого умысла или подстрекательства к дискриминации, и подчеркивается следующее: «Мы должны быть справедливыми и непредвзятыми при изучении доказательств и оценке существенных фактов. Мы обязаны уделять должное внимание множеству и разнообразию обсуждаемых тем».

Признаки предвзятости и других нарушений редакционной этики со стороны журналистов становятся очевидными тогда, когда из информационных выпусков, комментариев и общественных дебатов

154 MC Decision No. 13/06 on Combating Intolerance and Discrimination and Promoting Mutual Respect and Understanding, на сайте: <https://www.osce.org/mc/23114?download=true>.

155 MC Decision No. 10/07 on Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding, на сайте: <https://www.osce.org/mc/29452?download=true>.

избирательно исключаются определенные взгляды или материалы, или, когда содержание или тон информационных материалов демонстрируют неоправданное неуважение, предубеждение или враждебность. В эпоху современных СМИ растет значение медийной и цифровой грамотности, которая необходима для того, чтобы люди умели распознавать и определять источники пропаганды и дезинформации.

Международная федерация журналистов (МФЖ) опубликовала «Декларацию принципов поведения журналиста», в которой изложены стандарты профессионального поведения, ожидаемого от журналистов.¹⁵⁶ МФЖ и другие крупные журналистские организации выступают за саморегулирование журналистской деятельности, подтверждая, что ответственность за этическое поведение и соблюдение высших стандартов журналистики лежит на сотрудниках СМИ. Однако журналистская этика требует соблюдения высоких стандартов чести и осуществления журналистской деятельности, отвечающей общественным интересам. Декларация:

- Содействует саморегулированию журналистской деятельности и отвергает любые формы вмешательства государственных органов в вопросы редакционной или профессиональной чести и этики. Она гласит: «...*Действуя в рамках законодательства своей страны, журналист при решении профессиональных вопросов признает только юрисдикцию коллег, в том числе и в случае вмешательства в такого рода вопросы правительства или других ответственных лиц*».
- Описывает основные элементы журналистской этики, в том числе уважение правды и права общества знать правду, соблюдение профессиональной тайны и неразглашение источника информации.

156 "IFI Declaration of Principles on the Conduct of Journalists", на сайте: <http://www.ifj.org/about-ifj/ifj-code-of-principles/>

- Подчеркивает, что журналисты и СМИ в целом должны сделать все возможное для того, чтобы избежать даже невольного стимулирования дискриминации на основе расы, пола, сексуальной ориентации, языка, религии, политических или иных взглядов, национального и социального происхождения.
- Рассматривает как серьезные профессиональные нарушения плагиат, умышленное искажение фактов; клевету, оскорбление, необоснованное обвинение; получение взятки в любой форме за публикацию (отказ от публикации) того или иного материала.

Организация «Репортеры без границ» и ЮНЕСКО выпустили «Руководство по безопасности для журналистов: пособие для журналистов, работающих в условиях повышенного риска», в котором рассматриваются все практические аспекты ведения репортажей из зон конфликтов и других опасных мест, включая предварительное планирование и советы по логистике и оборудованию, законы и правила войны, методы оказания первой помощи и правила поведения во враждебном окружении, а также информация о современных боеприпасах, личной и цифровой безопасности и защите каналов связи. Руководство содержит полный список полезных контактов, включая межправительственные и соответствующие неправительственные организации.¹⁵⁷

Комитет по защите журналистов опубликовал собственное «Руководство по безопасности для журналистов: освещение новостей в опасном и меняющемся мире».¹⁵⁸ Руководство охватывает десять важных аспектов безопасности, включая базовую подготовку, безопасность на местах, сексуальное насилие, планирование действий в чрезвычайных

157 См.: https://rsf.org/sites/default/files/guide_journaliste_rsf_2015_en_0.pdf.

158 См.: <https://cpj.org/reports/2012/04/journalist-security-guide.php>.

ситуациях, информационную безопасность, а также взятие в плен, и содержит ссылки на полезные ресурсы в области обучения, экипировки и необходимых знаний.

Международная федерация журналистов и ЮНЕСКО опубликовали типовой «Курс по безопасности журналистов: руководство для преподавателей журналистики в арабских странах».¹⁵⁹ Курс адаптирован для журналистов, работающих в условиях высокого риска в арабских странах, но представленная в нем информация актуальна для их коллег в любой точке мира. Курс охватывает вопросы безопасности в поездках и цифровой безопасности, гендерные аспекты и безопасность работы репортера, особенности освещения демонстраций и гражданских беспорядков, а также вопросы прав человека и гуманитарного права.

› **Международные организации гражданского общества, работающие над обеспечением безопасности журналистов**

Служба поддержки по цифровой безопасности «Access Now» работает с журналистами и представителями гражданского общества по всему миру, среди прочего, предоставляя техническую помощь в режиме реального времени на восьми языках.¹⁶⁰

Неправительственная правозащитная организация «Артикль 19» (Article 19) занимается защитой свободы выражения мнения во всем мире и работает над усилением защиты журналистов и правозащитников

¹⁵⁹ "Model Course on Safety of journalists: A Guide for journalism Teachers in the Arab States", UNESCO and IFJ, 2017, на сайте: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002482/248297e.pdf>

¹⁶⁰ <https://www.accessnow.org/help/>

посредством правовых реформ, создания механизмов защиты и усилий по искоренению безнаказанности.¹⁶¹

Ассоциация европейских журналистов - это европейская сеть независимых журналистов, которая участвовала в разработке «Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам о защите журналистики и безопасности журналистов и других субъектов СМИ» 2016 года и является партнером-основателем Платформы Совета Европы по содействию защите журналистики и безопасности журналистов.¹⁶²

Центр по свободе СМИ в Университете Шеффилда в Великобритании консультирует политиков и заинтересованные стороны по вопросам угроз свободе СМИ и продвигает международно-правовую базу в области защиты свободной и независимой журналистики. Действующая при центре Исследовательская сеть по безопасности журналистов содействует ученым и экспертам в создании надежной базы знаний для проведения практических и актуальных исследований по вопросам, связанным с безопасностью журналистов и искоренением безнаказанности.¹⁶³

Центр плюрализма и свободы СМИ – это учебно-исследовательский центр, занятый разработкой новаторских и актуальных исследований и информационной поддержкой процессов разработки политики и нормотворчества на международном, европейском и национальном уровнях. Центр разработал «Media Pluralism Monitor» – инструмент для оценки угроз плюрализму СМИ в конкретной стране.¹⁶⁴

161 www.article19.org

162 www.aej.org

163 www.cfom.org.uk

164 <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

Центр журналистики и травмы «Дарт» повышает осведомленность новостных организаций о психологическом воздействии на журналистов репортажей о войнах, нарушениях прав человека и других травмирующих событиях, а также стремится улучшить качество и эффективность освещения таких тем.¹⁶⁵

«Фонд электронных рубежей» (Electronic Frontier Foundation) специализируется на цифровой безопасности и предлагает набор практических рекомендаций, инструментов и методов по самозащите от слежки для более безопасного онлайн-общения, включая рекомендации о том, как защитить себя от вредоносных программ, обойти онлайн-цензуру и эффективно использовать шифрование.¹⁶⁶

Европейский центр свободы прессы и СМИ базируется в Лейпциге и финансируется Европейской комиссией с целью содействия реализации «Европейской хартии свободы прессы» во всей Европе. Посредством осуществления ряда мероприятий Центр стремится к объединению СМИ, организаций печати и научных кругов для противодействия нападкам на прессу и свободу СМИ.¹⁶⁷

Европейская федерация журналистов - крупнейшая журналистская организация в Европе, которая совместно с Международной федерацией журналистов содействует обеспечению благосостояния, социальных и профессиональных прав журналистов, а также осуществляет мониторинг и кампании против нападений на свободу прессы и угроз безопасности журналистов.¹⁶⁸

165 <https://dartcenter.org/>

166 <https://ssd.eff.org/>

167 <https://ecpmf.eu/>

168 <https://europeanjournalists.org/>; <http://www.ifj.org/>

«Frontline Freelance Register» - организация, объединяющая внештатных журналистов, которые сталкиваются с серьезными рисками при работе за границей и соблюдают ее Кодекс поведения. Основная цель организации состоит в том, чтобы поддерживать физическое и психическое благополучие внештатных журналистов.¹⁶⁹

«Индекс цензуры» (Index on Censorship) – некоммерческая организация, чья деятельность заключается в защите и продвижении свободы слова во всем мире, а также оказании поддержки отдельным лицам и группам лиц, которые сталкиваются с цензурой. С 2014 года проект организации «Mapping Media Freedom» выявляет и фиксирует угрозы свободе СМИ в более чем 40 странах Восточной и Западной Европы.¹⁷⁰

У Международного комитета Красного Креста есть горячая линия, позволяющая сотрудникам СМИ, членам их семей, коллегам или представителям организаций, в которых они работают, обращаться за помощью в случае задержания, исчезновения, ранения или убийства сотрудников СМИ.¹⁷¹

Международный институт безопасности новостей – членская организация, занимающаяся вопросами безопасности журналистов. Она оповещает ведущие новостные организации об угрозах и предоставляет рекомендации, а также проводит семинары, региональные встречи и вебинары.¹⁷²

Международный институт прессы – глобальная сеть журналистов, редакторов и руководителей СМИ, которая занимается вопросами свободы СМИ и свободного обмена новостями, а также

169 <https://www.frontlinefreelance.org/>

170 www.indexoncensorship.org.

171 <https://www.icrc.org/en/document/hotline-assistance-journalists-dangerous-assignments-0>.

172 <https://newssafety.org/home/>.

совершенствованием журналистской практики. Сеть ратует за принятие законов о СМИ, закрепляющих за журналистикой функции общественного контроля, и организует миссии в страны, где свобода СМИ находится под угрозой.¹⁷³

«Инициатива по правовой защите СМИ» предоставляет юридическую помощь журналистам, блогерам и независимым СМИ по всему миру. Организация ведет стратегические дела в национальных и международных судах с тем, чтобы усовершенствовать законы, влияющие на свободу СМИ.¹⁷⁴

Всемирная писательская ассоциация «PEN International» документирует нарушения прав человека журналистов и писателей и проводит кампании против таких нарушений. Комитет ассоциации «Писатели в тюрьмах» ежегодно следит за делами сотен заключенных в тюрьмы авторов по всему миру.¹⁷⁵

173 <https://ipi.media/>

174 <http://www.mediadefence.org/>

175 <http://www.pen-international.org/>

**Приложение:
Эволюция принципов
и обязательств
ОБСЕ в отношении
безопасности
журналистов**

Приложение: Эволюция принципов и обязательств ОБСЕ в отношении безопасности журналистов

За более чем 40 лет Соевещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) и его преемница, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), разработали ряд принципов и обязательств как основу для обеспечения безопасности журналистов и свободы СМИ, чье значение в рамках всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности не подлежит сомнению. Работа проводилась с учетом того, что все 57 государств-участников имеют равный статус, а решения принимаются на основе консенсуса и становятся обязательными в политическом, а не в правовом отношении.

Ниже изложены основные этапы этого процесса:

В **Хельсинкском заключительном акте** 1975 года руководители СССР, США, Канады, государств Восточной и Западной Европы совместно признали важное значение свободы выражения мнения, свободы убеждений и роли журналистов в отстаивании этих свобод:

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 поэтому существенную и влиятельную роль печати, радио, телевидения, кино и телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях,
- Ставят своей целью облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике.

В 1990 году, в период глубоких перемен на политической карте Европы, главы государств и правительств государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (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, консолидировать 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 по 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.

К моменту проведения саммита СБСЕ в Будапеште в 1994 году, процесс распада бывшей Югославии сопровождался вооруженным конфликтом. В условиях войны средства массовой информации в ряде случаев становились мишенью и использовались воюющими сторонами как средство пропаганды. Обеспокоенность государств-участников этими обстоятельствами отражена в пунктах **Декларации саммита**, посвященных свободе выражения мнения и независимости СМИ:

(36) Государства-участники вновь подтверждают, что свобода выражения своего мнения является основным 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 постановили, что необходимо усиление выполнения обязательств ОБСЕ в области массовой информации и свободы выражения мнения. Было принято решение разработать мандат для назначения Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации было учреждено в 1997 году. **Мандат Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации** предоставляет следующие полномочия:

(3) направлять свои основные усилия на оперативное реагирование на случаи серьезного несоблюдения государствами-участниками принципов и обязательств ОБСЕ, касающихся свободы выражения своего мнения и свободы средств массовой информации.

На Маастрихтской встрече Совета Министров ОБСЕ в 2003 году государства-участники подчеркнули ключевую роль свободных и плюралистических СМИ в укреплении механизмов эффективного управления, повышении прозрачности и борьбе с коррупцией. Государства-участники решили:

(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 вопросы плюрализма и свободы СМИ, а также обеспечения безопасности журналистов оставались в центре внимания государств-участников ОБСЕ.

Самым всеобъемлющим документом, согласованно принятым государствами-участниками ОБСЕ, является **Решение Совета Министров о безопасности журналистов** 2018 года. В связи с учащением случаев нападений, угроз и убийств журналистов это решение стало важным шагом и мощным сигналом поддержки для всех

журналистов, оказавшихся в трудных и зачастую опасных условиях в регионе ОБСЕ. Государства-участники взяли на себя следующие обязательства:

1. В полном объеме выполнять все принятые в ОБСЕ обязательства и их международные обязательства, касающиеся свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации, в том числе путем уважения, поощрения и защиты свободы искать, получать и распространять информацию независимо от государственных границ;

2. Привести свои законы, политику и практику, касающиеся свободы средств массовой информации, в полное соответствие с их международно-правовыми и иными обязательствами, заново рассмотрев их и, где это необходимо, отменив или внеся в них поправки, с тем чтобы они не ограничивали способность журналистов осуществлять свою работу независимо и без неоправданного вмешательства;

3. Публично и безоговорочно осуждать все нападения на журналистов и акты насилия в отношении них, такие, как убийства, пытки, насильственное исчезновение, произвольный арест, произвольное задержание и произвольное выдворение, запугивание, преследование и угрозы в любой форме, в том числе физической, юридической, политической, технологической или экономической, используемые для подавления их работы и/или неправомерного силового закрытия их редакций, в том числе в условиях конфликта;

4. Публично и безоговорочно осуждать также нападения на женщин-журналистов в связи с их работой, включая сексуальные домогательства, надругательства, запугивание, угрозы и насилие, в том числе с использованием цифровых технологий;

5. Выступить с настоятельным призывом к незамедлительному и безусловному освобождению всех журналистов, подвергшихся произвольному аресту или задержанию, взятых в заложники или ставших жертвами насильственного исчезновения;

6. Принять эффективные меры с целью положить конец безнаказанности за преступления, совершаемые в отношении журналистов, путем обеспечения привлечения к ответственности в качестве одного из ключевых элементов предупреждения нападений в будущем, в том числе путем обеспечения проведения правоохранительными органами незамедлительного, эффективного и беспристрастного расследования актов насилия и угроз в отношении журналистов, с тем чтобы привлечь виновных к суду и обеспечить жертвам доступ к надлежащим средствам правовой защиты;

7. Выступить с настоятельным призывом к политическим лидерам, государственным должностным лицам и/или органам власти воздерживаться от запугивания, угроз или потворства насилию в отношении журналистов и безоговорочно осудить его, с тем чтобы уменьшить риски или угрозы, которым могут подвергаться журналисты, и не допускать подрыва доверия к правдивости журналистов, а также подрыва уважительного отношения к важности независимой журналистики;

8. Воздерживаться от произвольного или незаконного воспрепятствования использованию журналистами технологий шифрования и анонимизации, а также воздерживаться от использования методов незаконного или произвольного наблюдения, отмечая, что подобные действия являются посягательством на осуществление журналистами своих прав человека и могут подвергнуть их потенциальному риску стать объектом насилия и поставить под угрозу их безопасность;

9. Побуждать государственные учреждения и правоохранительные органы заниматься информационно-просветительской работой и профессиональной подготовкой, связанными с необходимостью обеспечения безопасности журналистов, и способствовать, где это целесообразно, вовлечению гражданского общества в такую деятельность;

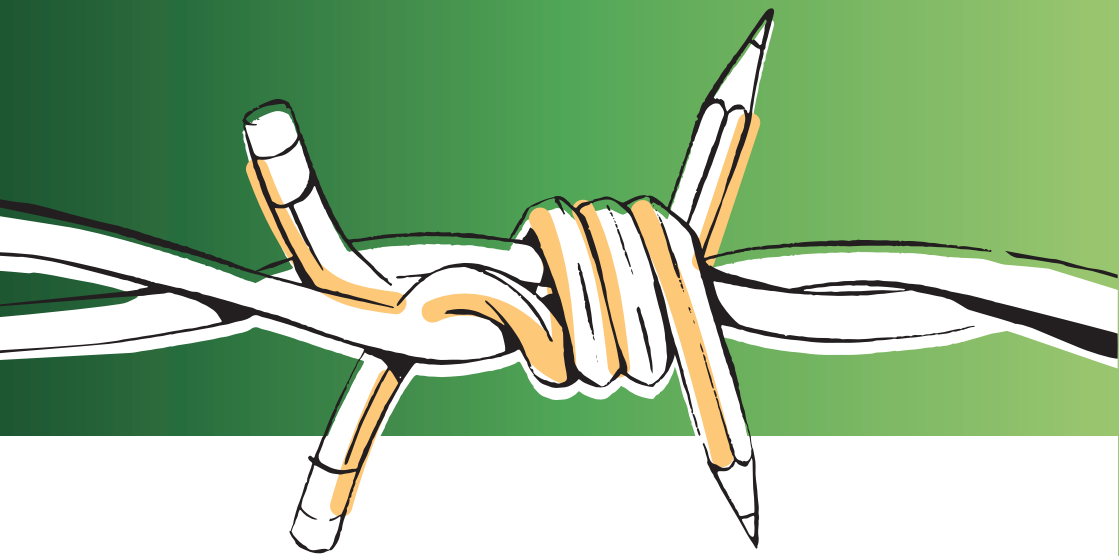
10. По мере возможности наладить или усилить национальную систему сбора и анализа данных и сигнализирования о случаях нападения на журналистов и насилия в отношении них;

11. Во исполнение обязательств государств-участников согласно нормам международного права прав человека обеспечить, чтобы законы о диффамации не предусматривали чрезмерных санкций или наказаний, которые могли бы нанести ущерб безопасности журналистов и/или фактически подвергнуть их цензуре и помешать осуществлению ими своей миссии по информированию общественности, а также, где это необходимо, пересмотреть и отменить такие законы;

12. Более эффективно выполнять применимые нормы правовой базы, касающиеся защиты журналистов, и все соответствующие обязательства, принятые в ОБСЕ;

13. В полной мере сотрудничать с Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, в том числе по вопросу о безопасности журналистов;

14. Побуждать Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и впредь выступать в соответствии с его мандатом в защиту безопасности журналистов и за ее более эффективное обеспечение во всех государствах-участниках ОБСЕ.



«Мы защищаем свободу СМИ, потому что знаем, что без журналистов мир превратится в мрачное место, где власть имущие не несут ответственности, а граждане не информированы и не находятся в безопасности. Поэтому мы должны безуданно и решительно, не сдаваясь ни на секунду, работать над построением общества, основанного на правах человека, на устойчивом и мирном развитии – говоря короче, мы должны сделать принципы ОБСЕ реальностью».

Арлем Дезир,

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ,
(из выступления на Сессии ОБСЕ по рассмотрению выполнения
обязательств в области человеческого измерения, Варшава,
11 сентября 2017 г.)