



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ**

## **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ**

# **ПРАВОВОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ И ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМОЙ В ОТНОШЕНИИ СМИ**



24 НОЯБРЯ 2021 ГОДА

Автор: Тон ван ден Брандт

Все права защищены. Только письменное содержание данной публикации может свободно использоваться и копироваться в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что любое такое воспроизведение сопровождается указанием ОБСЕ в качестве источника.

Авторские права на фотографии:

Титульная страница: Shutterstock/icedmocha

Страница 1: Shutterstock/Paul Mendoza

Страница 5: Shutterstock/NickolayV

Страница 7: Shutterstock/Feng Yu

Страница 9: Shutterstock/AVN Photo Lab

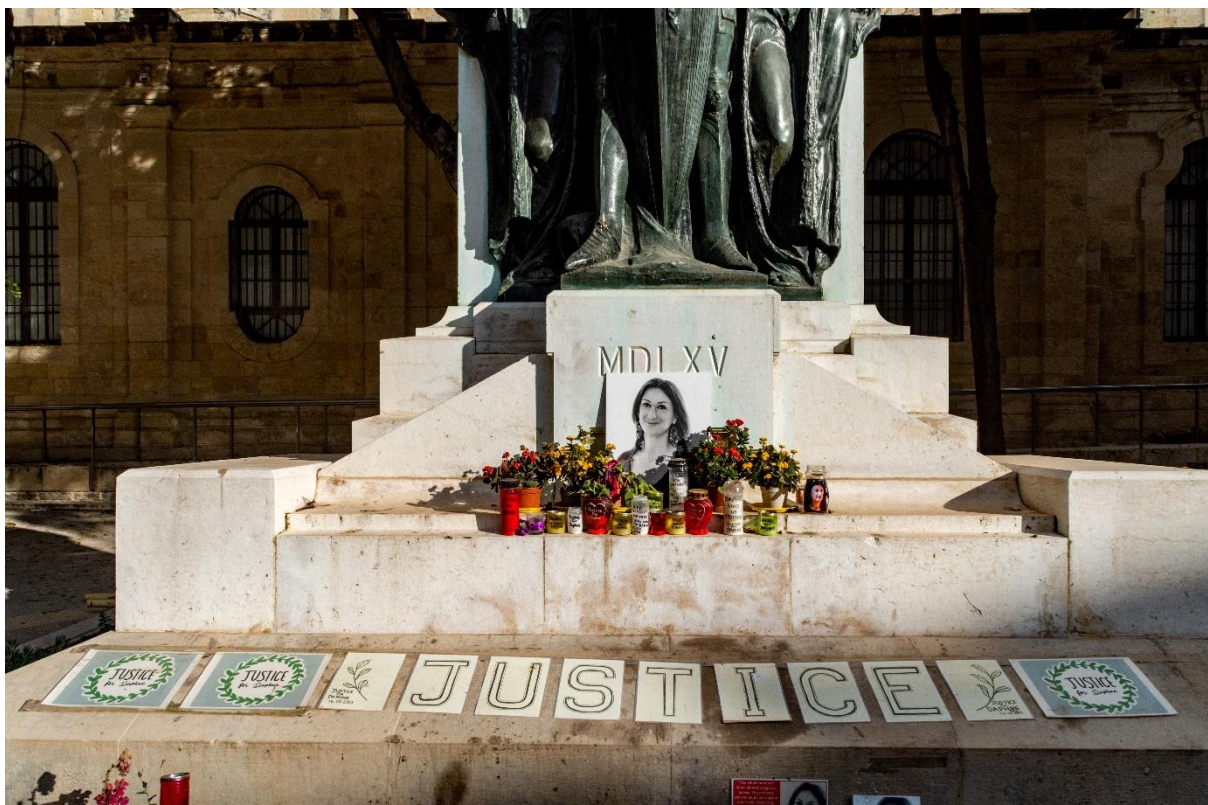
## *Введение*

В октябре 2017 года, в день, когда ее убили за ее профессиональную деятельность — журналистские расследования — репортер Дафна Каруана Галиция являлась ответчиком по более чем 40 судебным искам со стороны официальных лиц, компаний и частных лиц.

К сожалению, этот случай судебного преследования журналиста только за то, что она выполняет свою работу, не является единичным случаем в регионе ОБСЕ. Помимо угрозы физического насилия и насилия в Интернете, многие журналисты и другие работники средств массовой информации сталкиваются с реальным риском стать объектом правового преследования и неправомочных судебных разбирательств по причине злоупотребления правом с целью причинения препятствий в выполнении профессиональных обязанностей или в качестве средства возмездия за нежелательные расследования или репортажи.

Этот риск проявляется во многих формах, от административных санкций или уголовного преследования до (угрозы) обширного и затратного гражданского судебного разбирательства со стороны влиятельных лиц и организаций — явление, которое часто также называют стратегическими судебными исками против участия общественности (SLAPP). Такое юридическое преследование может представлять серьезную угрозу безопасности СМИ и экономической основе СМИ и, следовательно, оказывает сильное сдерживающее воздействие на плюрализм СМИ, подрывая журналистскую свободу в регионе ОБСЕ.

По данной причине Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПССМИ) сочла своевременным опубликовать этот специальный отчет, который частично основывается на более ранних публикациях Бюро. Этот краткий документ не преследует цель охватить всю и обширную область правового преследования СМИ, а сфокусирован на трех наиболее острых и актуальных темах: обвинения в «экстремизме» и терроризме в соответствии с публичным правом; иски о диффамации в соответствии с публичным правом; и неправомерные частные иски против журналистов и других работников СМИ. Отчет призван дать государствам-участникам ОБСЕ общие указания в отношении их обязательств.



## ***1. Принципы и обязательства ОБСЕ в отношении правовой безопасности СМИ***

Использование правовых инструментов и процедур для преследования, запугивания, воспрепятствования и подавления журналистской работы полностью противоречит безопасности работников СМИ, закрепленной в различных принципах ОБСЕ о свободе выражения мнений и свободе СМИ. За более чем 40 лет с момента основания ОБСЕ государства-участники взяли на себя многочисленные обязательства, которые подчеркивают важность того, чтобы независимые СМИ могли свободно и безопасно выполнять свою работу.

Это привело к принятию Решения о безопасности журналистов 2018 года, в котором Совет министров ОБСЕ учитывает, что «каждый человек имеет право на свободу мнений и их свободное выражение в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, в частности статьей 19, и Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), особенно статьей 19, и что она составляет одну из важнейших основ демократического общества и одно из основных условий его прогресса и развития». В нем также подтверждается, что «независимые СМИ необходимы для свободного и открытого общества и подотчетных систем управления и имеют особое значение для защиты прав человека и основных свобод, как указано в Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению 1991 года ОБСЕ».<sup>1</sup>

Совет министров также признает «важность журналистских расследований и то, что способность СМИ проводить расследования и публиковать результаты своих расследований, в том числе в Интернете, не опасаясь репрессий, может сыграть важную роль в наших обществах, в том числе в привлечении к ответственности государственных учреждений и должностных лиц». Совет также заявляет о своей обеспокоенности тем фактом, что «использование неправомерных ограничительных мер в отношении журналистов может повлиять на их безопасность и препятствовать предоставлению информации общественности, и, таким образом, отрицательно сказывается на осуществлении права на свободу выражения мнения».

В этом Решении Совет министров признает широкую концепцию безопасности, которая включает правовую безопасность СМИ, показывая, что он «глубоко обеспокоен всеми нарушениями прав человека и злоупотреблениями, совершаемыми в отношении безопасности журналистов, включая те, которые связаны с [...] запугиванием, преследованием и угрозами всех форм, такими как физические, юридические, политические, технологические или экономические, направленные на подавление их работы». Более того, Совет министров публично и недвусмысленно осуждает «все нападения и насилие в отношении журналистов, такие как [...] запугивание, преследование и угрозы всех форм, таких как физические, юридические, политические, технологические или экономические, используемые для подавления их работы и/или незаконно принудительное закрытие их офисов [...]».

Соответственно, Совет Министров призывает государства-участники «привести свои законы, политику и практику, касающиеся свободы СМИ, в полное соответствие со своими международными обязательствами, а также пересмотреть и, при необходимости,

---

<sup>1</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет министров, Милан, 7 декабря 2018 г.; Решение №3/18 «Безопасность журналистов». <https://www.osce.org/chairmanship/406538>

отменить или изменить их, чтобы они не ограничивали возможность журналистов выполнять свою работу независимо и без неоправданного вмешательства».

Наконец, Совет Министров настоятельно призывает государства-участники обеспечить, чтобы «законы о диффамации не предусматривали чрезмерных санкций или наказаний, которые могли бы подорвать безопасность журналистов и/или по сути подвергнуть их цензуре и помешать их миссии по информированию общественности и, при необходимости, пересмотреть и отменить такие законы в соответствии с обязательствами государств-участников согласно международному праву в области прав человека».

Два дополнительных документа ОБСЕ включают ряд конкретных обязательств в отношении использования правовых средств для ограничения свободы выражения мнения и свободы СМИ.

В *Стамбульской хартии европейской безопасности 1999 г.* государства-участники выражают глубокую озабоченность по поводу «использования юридических ограничений и преследований с целью лишить граждан свободы СМИ» и подчеркивают «необходимость обеспечения свободы выражения мнений» как «важнейшего элемента политического дискурса в любой демократии».<sup>2</sup>

В *Решении 2004 года о содействии толерантности и свободе СМИ в Интернете* государства-участники ОБСЕ предусматривают, что работа ПССМИ включает раннее предупреждение, «когда законы или другие меры, запрещающие высказывания, мотивированные расистскими, ксенофобскими, антисемитскими или другими связанными с ними предубеждениями применяется дискриминационным или избирательным образом в политических целях, что может привести к воспрепятствованию выражения альтернативных мнений и взглядов».<sup>3</sup>

## **II. Публичное право**

Использование публичного права<sup>4</sup> против работников СМИ имеет долгую и печально известную историю. Публичное право включает в себя осуществление государственной власти и использование государственных ресурсов и, как известно, особенно подвержено злоупотреблениям с целью заставить средства массовой информации замолчать по вопросам, которые неудобны или важны для властей, что иногда приводит к длительным тюремным срокам или штрафам настолько крупным, что они могут вызвать полное закрытие СМИ.

Нарушение публичного права варьируется от обвинений и судебных запретов в отношении работников СМИ о вторжении в частную жизнь, неуважения к суду или раскрытия секретной информации, но не ограничивается этим, вплоть до

---

<sup>2</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Стамбул, ноябрь 1999 г., январь 2000 г./Согг.; Хартия европейской безопасности, как часть Стамбульского документа, PCOEW389. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/17502.pdf>

<sup>3</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 11 ноября 2004 г.; Решение №663, «Содействие терпимости и свободе СМИ в Интернете», PC.Dec/633. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/16912.pdf>

<sup>4</sup> Публичное право охватывает все вопросы права, которые могут возникнуть между государством и общественностью, что означает, что оно включает уголовное, налоговое, конституционное и административное право. В некоторых странах и правовых системах частные лица также могут инициировать возбуждение уголовного дела.



принудительных мер для тех, кто не желает раскрывать свои конфиденциальные источники. Это также включает злоупотребление административными или уголовными санкциями, штрафами, домашний арест и содержание под стражей за клевету, налоговые нарушения, хранение наркотиков, разжигание национальной и религиозной ненависти, нарушение комендантского часа, хулиганство, членство в нежелательных организациях, нарушение законов о публичных собраниях и общественном порядке, или, в крайних проявлениях, разглашение государственной тайны, вымогательство, шпионаж, «экстремизм» и терроризм.<sup>5</sup>

Слишком часто обвинения сфабрикованы. В таких случаях власти злоупотребляют элементами публично-правовых процедур, чтобы запугать и воспрепятствовать работникам СМИ — например, арестовывая их и удерживая под стражей в течение нескольких часов или дней; путем захвата их офиса и домов и конфискации их имущества, документов и оборудования, включая принудительную передачу материалов расследований; или многократно вызывая их в полицейский участок для дачи показаний.

Поскольку вредное и сдерживающее воздействие таких юридических процедур сильно противоречит обязательствам государств-участников ОБСЕ и международным стандартам в области прав человека в отношении свободы выражения мнений и свободы СМИ, ПССМИ рекомендует властям государств-участников проявлять максимальную сдержанность в использовании публичного права против журналистов и других работников СМИ, и использовать его только как крайнюю меру, гарантируя, что любое возможное вмешательство будет оправдано преобладающим требованием в интересах общества и соразмерно преследуемой законной цели.

ПССМИ также рекомендует властям государств-участников обеспечить адекватный и действительно независимый судебный надзор за публично-правовыми процедурами в отношении журналистов и других работников СМИ.

ПССМИ также призывает всех участников таких юридических процедур, особенно судебные органы, проявлять бдительность в части политической целесообразности отношении нарушений публичного права.

Как указывалось ранее, в этом отчете основное внимание уделяется нескольким отдельным темам. Они заслуживают внимания сами по себе, но также служат примерами проблематичного характера злоупотреблений судебной системой в отношении журналистов и других работников СМИ. Поэтому многие из изложенных в следующих двух разделах принципов в целом применимы к злоупотреблениям всеми другими положениями публичного права в отношении СМИ. В следующем разделе рассматриваются обвинения в «экстремизме» и терроризме, а в четвертой главе основное внимание уделяется использованию публичного права в отношении диффамации.

### ***III. Публичное право: обвинения в «экстремизме» и терроризме***

Полностью признавая необходимость того, чтобы власти всех государств-участников защищали своих граждан от насильственного и террористического поведения, ПССМИ

---

<sup>5</sup> За почти 25 лет своего существования ПССМИ неоднократно вмешивался в почти все эти виды уголовного преследования работников СМИ в регионе ОБСЕ.

с большой озабоченностью отметила тенденцию властей использовать обвинения в «экстремизме» и терроризме против журналистов и других работников СМИ.

Еще в 2014 году ПССМИ заявила, что «государства-участники ОБСЕ реагируют на угрозы со стороны экстремистов, создавая законы, включающие положения, которые могут серьезно ограничивать свободу выражения мнений и бесплатные СМИ в Интернете и вне его». <sup>6</sup> В 2016 году ПССМИ с обеспокоенностью отметила, что «во многих государствах-участниках сообщения средств массовой информации о чувствительных вопросах, включая терроризм или антиправительственную деятельность, рассматриваются как поддержка терроризма». <sup>7</sup> Во многих государствах-участниках эта тенденция сопровождается так называемыми антиэкстремистскими положениями и положениями о борьбе с терроризмом, которые криминализируют раскрытие секретной информации и одновременно подрывают право журналистов сохранять конфиденциальность своих источников.

Все это делает законодательство по этим вопросам мощным инструментом в руках тех, кто хочет заглушить нежелательные голоса или избежать общественного контроля. Более того, эти законы регулярно содержат расплывчатые определения и широкие рамки, что допускает произвольное использование такого законодательства. Часто в них нечетко определены основные элементы и вместо этого используется разнородный, широкий или открытый список преступлений, который включает такие компоненты, как «публичное обоснование и оправдание терроризма», «разжигание социальной вражды», «пропаганда религиозного превосходства», «клеветнические обвинения в экстремизме против государственных служащих», «предоставление информационных услуг экстремистам» и «хулиганство».

Подобные законы особенно проблематичны, когда они не определяют должным образом критерии и гарантии, необходимые для обеспечения их справедливого толкования и соблюдения, а также для надлежащего баланса со свободой СМИ и свободой выражения мнений. Более того, в некоторых случаях разъяснение и выполнение этих законов передается в руки политически контролируемых органов, которые не имеют независимого судебного надзора.

---

<sup>6</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Представитель по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович, октябрь 2014 г.; Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о влиянии законов о противодействии экстремизму на свободу выражения мнений и свободу СМИ (№06/2014). <https://www.osce.org/fom/125186>

<sup>7</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Представитель по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович, 1 сентября 2016 г.; Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о свободе выражения мнений и борьбе с терроризмом (№6/2016). <https://www.osce.org/fom/261951>



Естественно, в случаях подстрекательства к насилию или его применения или действий, которые представляют собой прямую и неминуемую угрозу основным конституционным основам демократического общества или правам человека, власти могут — и даже обязаны по международным стандартам в области прав человека — реагировать соответствующим образом. Однако любой ответ, направленный на защиту от подстрекательства к насилию, насильственных действий и терроризма, всегда должен быть уравновешен фундаментальным правом на свободу выражения мнений и свободу СМИ, что допускает спорные и провокационные политические взгляды в рамках плюралистических и демократических дебатов. Даже в трудные времена власти должны создавать среду, способствующую свободному потоку информации и плюрализму СМИ, включая право журналистов и других работников СМИ работать свободно и безопасно и сохранять конфиденциальность своих источников.

Проще говоря, все ограничения на свободное выражение мнений и свободы СМИ, налагаемые анти-«экстремистскими» и антитеррористическими постановлениями, всегда должны соответствовать обязательствам ОБСЕ и международному праву, особенно статье 19 МПГПП, которая защищает право на свободу выражения мнений.

Таким образом, ПССМИ рекомендует, чтобы все государства-участники признали, что средства массовой информации имеют право сообщать об «экстремизме» и терроризме, и что освещение этих тем представляет общественный интерес, имеет решающее значение для публичных дебатов и не равнозначно их поддержке.

ПССМИ также рекомендует государствам-участникам четко и надлежащим образом определить в соответствии с международным правом в области прав человека и стандартами, установленными межправительственными органами, такими как



Венецианская комиссия Совета Европы,<sup>8</sup> юридические понятия, используемые в законодательстве, программах и инициативах, направленных на предотвращение или противодействие «экстремизму» и терроризму.

ПССМИ также рекомендует государствам-участникам обеспечить процессуальные правовые гарантии, гарантирующие право журналистов на неразглашение источников и надлежащую судебную проверку, прежде чем правоохранительные органы и спецслужбы могут получить доступ к записям журналистов.

#### ***IV. Публичное право: клевета***

Значительное количество обвинений против работников СМИ и средств массовой информации основано на законах о диффамации (клевете и очернении образа) или аналогичных положениях об оскорблении (включая специальные законы, защищающие репутацию или честь определенных лиц или групп людей, или «честь» государства и государственных символов), законы о богохульстве и религиозном оскорблении.<sup>9</sup> В 2017 году исследование, проведенное по заказу ПССМИ, показало, что три четверти государств-участников имеют в своих сводах законов положения об уголовной ответственности за клевету и оскорбление. Авторы также обнаружили, что тюремное заключение является возможной санкцией в подавляющем большинстве этих законодательных актов, наряду с другими видами санкций, включая штрафы и, реже, исправительные работы или утрату определенных политических прав.<sup>10</sup>

С самого начала ПССМИ выступал за декриминализацию диффамации — чтобы положить конец сдерживающему эффекту, который даже сама возможность наложения санкций на основе таких законов может возыметь на свободу СМИ за счет положений, которые имеют удушающее действие для инакомыслия и дебаты и предоставляют властям возможность сдерживать, угрожать и наказывать СМИ, которые публикуют (планируют) материалы по критическим или деликатным вопросам.

Другие организации и учреждения, занимающиеся правами человека и свободой СМИ, выразили такую же озабоченность. Уже в 2002 году Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения и Специальный докладчик ОАГ по свободе выражения мнения присоединились к ПССМИ с заявлением, в котором говорилось, что: «Уголовное наказание клеветы не является оправданным ограничением свободы

---

<sup>8</sup> См., например: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Страсбург, 20 июня 2012 г.; Заключение о Федеральном законе Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности», Заключение №660/2011 CDL-AD (2012) 016 Ор. Англ. Принято Венецианской комиссией на 91-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 июня 2012 г.). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)016-e)

<sup>9</sup> Множество национальных различий в регионе ОБСЕ можно найти в использовании таких терминов, как «клевета», «очернение образа», «высказывания, порочащие честь», «оскорбление» и т. д., а также различия между правовыми компонентами соответствующих положений. Для целей настоящего отчета термин «диффамация» охватывает все правовые положения, касающиеся вопросов диффамации и оскорбления, в соответствующих сводах публичного права государств-участников.

<sup>10</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, по заказу представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, автор/ведущий исследователь: Скотт Гриффен, директор программ свободы прессы, Международный институт прессы, главный редактор: Барбара Трионфи, исполнительный директор, Международный институт прессы, март 2017 г.; «Законы о диффамации и оскорблении в регионе ОБСЕ: сравнительное исследование». <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/303181.pdf>

выражения мнения; все законы об уголовной ответственности за диффамацию должны быть отменены [...]».<sup>11</sup>

Восемь лет спустя, когда к ним присоединился Специальный докладчик Африканской хартии прав человека и народов по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации, эти международные докладчики заявили, что «все законы об уголовной ответственности за диффамацию являются проблематичными», и объявили уголовную диффамацию одной из десяти основных угроз свободе выражения мнения.<sup>12</sup>



И Комитет ООН по правам человека<sup>13</sup> и Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) заняли аналогичную позицию, причем последний добавил решение 2004 года о том, что «приговор в виде тюремного заключения за правонарушение в отношении прессы будет совместим со свободой выражения мнения журналистов, как гарантируется статьей 10 Конвенции, только в исключительных обстоятельствах, особенно когда были серьезно ущемлены другие основные права, как, например, в случае разжигания ненависти или подстрекательства к насилию».<sup>14</sup> В последующих делах ЕСПЧ даже установил, что вынесение приговора в виде тюремного заключения по делам о диффамации равносильно нарушению свободы выражения мнения, закрепленной в статье 10

<sup>11</sup> Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы мнений и их выражения, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по свободе выражения мнений, 2002; «Совместная декларация международных механизмов содействия свободе выражения мнений». <https://www.osce.org/fom/39838>

<sup>12</sup> Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации, 2010; «Совместная декларация к десятой годовщине: десять основных вызовов свободе выражения мнения в следующем десятилетии». <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/41439.pdf>

<sup>13</sup> Комитет ООН по правам человека, 102-я сессия Женева, 12 сентября 2011 г.; Замечание общего порядка № 34 (CCPR/C/GC/34). <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

<sup>14</sup> Совет Европы, Европейский суд по правам человека, Страсбург, 17 декабря 2004 г.; «Дело Кампана и Мазэре против Румынии», (жалоба № 33348/96). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67816>

Европейской конвенции о правах человека, независимо от того, может ли само установление уголовной ответственности быть оправданным.<sup>15</sup>

Опасения по поводу криминализации диффамации особенно сильно выражаются, когда предполагаемая жертва является высокопоставленным государственным должностным лицом. В 2000 году ПССМИ вместе с докладчиками ООН и ОАГ заявили, что «законы о диффамации должны отражать важность открытых дебатов по вопросам, представляющим общественный интерес, и принцип, согласно которому общественные деятели должны принимать большую степень критики, чем частные граждане», и призвали за отмену «законов, обеспечивающих особую защиту общественных деятелей».<sup>16</sup> В Совместной Декларации 2010 года особо упоминается несоблюдение многих законодательных актов о диффамации, требующих от государственных должностных лиц и деятелей терпимости к большей степени критики, чем от обычных граждан.

Год спустя Комитет ООН по правам человека заявил, что «простого факта, что формы выражения мнения считаются оскорбительными по отношению к общественному деятелю, недостаточно для оправдания наложения наказания, хотя общественные деятели также могут пользоваться преимуществами положений Пакта».<sup>17</sup> ЕСПЧ неоднократно заявлял, что пределы допустимой критики шире в отношении политика, действующего в публичном качестве, чем в отношении частного лица: «В демократическом обществе действия правительства должны подвергаться тщательной проверке не только со стороны законодательной власти, а также прессы и общественного мнения».<sup>18</sup>

Учитывая это, ПССМИ рекомендует всем государствам-участникам ОБСЕ признать сдерживающее воздействие положений публичного закона о диффамации на право СМИ свободно публиковать новости, а также право общественности на получение информации и идей, и поэтому рекомендует властям всех государств-участников ОБСЕ воздерживаться от обвинений журналистов и других работников СМИ в клевете.

ПССМИ рекомендует всем государствам-участникам ОБСЕ удалить диффамацию из своих уголовных законов.

В качестве возможного промежуточного шага к исключению из всего публичного права ПССМИ предлагает властям перенести клевету из уголовного права в свои кодексы об административных правонарушениях, при условии, что соответствующие положения имеют гораздо меньший карательный эффект и что они исключают любую форму задержания.

---

<sup>15</sup> См., Например: Совет Европы, Европейский суд по правам человека (вторая секция), Страсбург, 24 сентября 2013 г.; «Дело Бельпетро против Италии» (жалоба №43612/10) или Совета Европы, Европейский суд по правам человека (первая секция), Страсбург, 19 декабря 2013 г.; «Дело Аффиааре Мика против Греции» (жалоба №10347/10). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-139487>

<sup>16</sup> Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнений, 2000 г.; «Совместная декларация: Международные механизмы содействия свободе выражения мнений». <https://www.osce.org/fom/40190>

<sup>17</sup> Комитет ООН по правам человека, 102-я сессия Женева, 12 сентября 2011 г.; Замечание общего порядка №34 (CCPR/C/GC/34). <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

<sup>18</sup> Европейский суд по правам человека, 8 июля 1986 г.; «Дело Лингенс против Австрии» (жалоба №9815/82). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523>

Однако, поскольку административное право также предполагает использование государственной власти — и, таким образом, содержит риск сдерживающего воздействия и злоупотреблений — и часто не сопровождается независимым судебным надзором, ПССМИ рекомендует государствам-участникам ОБСЕ признать, что клевета является гражданским правонарушением, которое следует рассматриваться в рамках частного права. Ограничения на возможную сумму ущерба, присуждаемого за гражданскую клевету, должны быть соразмерными, чтобы предотвратить возможное негативное воздействие на журналистов и работников средств массовой информации, угрожающее их экономическому существованию.

## ***V. Злоупотребление частным правом***

К сожалению, частное право<sup>19</sup> при злоупотреблении им может также превратиться в жестокий инструмент для цензуры, запугивания и подавления критических голосов, а также для обременения работников СМИ расходами на юридическую защиту до тех пор, пока они не откажутся от своих репортажей. Поскольку известно, что большинство гражданских процедур обеспечивает меньше гарантий ответчикам, чем процедуры публичного права, такие судебные иски могут создавать серьезную проблему.

Юридическое преследование в рамках частного права обычно начинается с отправки уведомлений с угрозами юридического преследования и может продолжаться подачей (ряда) судебных исков, участие в которых в качестве ответчика может стоить целое состояние и значительно ограничить имеющее у ответчиков время и ресурсы. Иски могут подаваться по различным основаниям, включая, помимо прочего, клевету, (экономические) правонарушения, трудовое право, судебные запреты и закон о конфиденциальности.



<sup>19</sup> Частное право часто определяется как часть закона, которая касается таких аспектов отношений между людьми, которые не имеют прямого отношения к государству. Оно включает в себя право собственности и трастов, семейное право, договорное право, торговое право и гражданское право. Обратите внимание, что при определенных обстоятельствах государственные должностные лица и органы могут также действовать как частные юридические лица, и в этом случае они подчиняются частному праву.

Этот тип юридического преследования и судебных злоупотреблений стал предметом повышенного внимания в последние десятилетия, в основном под термином «Стратегические судебные иски против участия общественности» или SLAPP. Первоначально используемый для описания гражданских жалоб или встречных исков<sup>20</sup>, по мнению некоторых ученых и экспертов, термин SLAPP превратился в общее обозначение для всех типов юридических действий, включая процедуры публичного права, подобные тем, которые упоминались в предыдущих частях этого отчета.

Практика досаждающих и неправомерных судебных исков и судебной тактики обычно характеризуется тремя специфическими чертами, которые противоречат подлинному осуществлению права или использованию механизмов защиты: (1) их основание, в большинстве случаев беспричинное, надуманное или сильно преувеличенное; (2) их намерение<sup>21</sup> и цель, которые состоят в том, чтобы запугать, подвергнуть цензуре, оказать сдерживающее воздействие, заставить замолчать, а также утомить и истощить ответчика как в финансовом, так и в психологическом плане; и (3) требуемый размер компенсации, которые обычно чрезмерно велики.

В дополнение к этим характеристикам такие неправомерные иски часто характеризуются неравенством власти и ресурсов (неравенством положения) истца и ответчика. Кроме того, этот тип судебного разбирательства, как правило, приводит к длительному, затянутому процессу с максимальным количеством юридических и процедурных препятствий, используемых истцом.

Признавая важность необходимости бороться с этим злоупотреблением судебной системой и защищать ответчиков от этой формы правового преследования, в последнее время появилось несколько призывов и инициатив в отношении новых правил (например, в Европейском Союзе<sup>22</sup> и с Советом Европы<sup>23</sup>) и по изменению (международных) законов, чтобы не позволить истцам участвовать в «выборе выгодной юрисдикции» в странах с благоприятными для истцов законами для запуска таких неправомерных процедур.

Хотя несколько государств-участников ОБСЕ приняли некоторые формы регулирования, предоставляющие разную степень защиты и преференций ответчикам, которым предъявлены иски по претензиям, основанным на высказываниях, такие законодательные акты все еще являются исключением.

---

<sup>20</sup> Джордж У. Принг, «SLAPP: стратегические иски против участия общественности», 7 *Pace Envtl. L. Rev.* 3 (1989). <https://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol7/iss1/11>

<sup>21</sup> Стоит отметить, что в литературе, посвященной регулированию против SLAPP, есть аргументы по поводу того, следует ли использовать критерий «намерения», поскольку это может привести к неэффективным правовым или политическим стратегиям в отношении всех, кроме наиболее явно злонамеренных или явно необоснованных судебных исков.

<sup>22</sup> Европейская комиссия недавно провела общественные консультации по SLAPP, которые должны стать частью инициативы против SLAPP, как было объявлено в Европейском плане действий в области демократии. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders_en). 11 ноября 2021 года Европейский парламент принял резолюцию об укреплении демократии, свободы СМИ и плюрализма в ЕС (P9\_TA (2021) 0451), в которой предлагается ряд мер по противодействию угрозе SLAPP: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451_EN.pdf)

<sup>23</sup> Совместное обращение более 100 правозащитных организаций; Необходимость в Рекомендации Совета Европы о мерах по сдерживанию и защите от использования SLAPP. <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/03/The-Need-for-a-Council-of-Europe-Recommendation-Final-1.pdf>



Поскольку правовая безопасность работников СМИ закреплена в различных принципах и обязательствах ОБСЕ, а также поскольку неправомерные судебные процессы могут серьезно подорвать свободу СМИ, ПССМИ рекомендует властям всех государств-участников признать тревожный и сдерживающий эффект судебных разбирательств и судебных исков, инициированных с целью цензуры, запугивания или принуждения к молчанию и истощению работников СМИ и самих СМИ, и рассмотреть в этой связи некую форму защиты или гарантий, в том числе посредством нормативных актов, для журналистов и других работников СМИ против таких манипулятивных судебных исков.

Однако создание правил для предотвращения злоупотребления судебной властью, — непростая задача, поскольку у этого нет долгой, хорошо обоснованной правовой истории и поскольку некоторые считают, что это противоречит праву на доступ к правосудию и справедливому судебному разбирательству. Кроме того, новые правила всегда сами по себе включают риск злоупотреблений. Несмотря на эти соображения, можно сделать некоторые общие замечания, которые могут послужить отправной точкой и руководством для решения проблемы пагубного использования досаждающих и неправомерных судебных исков против журналистов и других работников СМИ.

Поскольку возможность продолжительных и высоких судебных издержек является основным сдерживающим эффектом, который неправомерные судебные иски оказывают на респондентов, одна из наиболее важных проблем заключается в раннем выявлении таких судебных разбирательств без необходимости проходить (полное) судебное разбирательство. Создание некоторой формы процедуры предварительного отклонения — системы, в которой досудебные ходатайства и предварительные доказательства могут быть взвешены и в которой вред от отклонения может быть уравновешен вредом от продолжения судебного разбирательства, — могло бы стать первым шагом вперед.

Также жертвам таких неправомерных судебных исков может быть предложена некоторая форма помощи, например, в форме финансовых средств, а также юридической или психологической помощи. Правила также могут предусматривать способ привлечения злоупотребляющих лиц к ответственности за нарушение закона, в том числе путем принуждения их к оплате судебных издержек и издержек ответчика. Кроме того, различным участникам судебного процесса может быть предложено обучение по распознаванию и работе с этими неправомерными судебными процессами. Наконец, возможность злостных истцов «выбирать выгодную юрисдикцию» между различными государствами и правовыми режимами, чтобы предъявить свои необоснованные претензии в среде, благоприятной для истцов, должна быть максимально ограничена.

## ***VI. Резюме рекомендаций***

1. ПССМИ рекомендует властям государств-участников проявлять максимальную сдержанность в использовании публичного права против журналистов и других работников СМИ, и использовать его только как крайнюю меру, гарантируя, что любое возможное вмешательство будет оправдано преобладающим требованием в интересах общества и соразмерно преследуемой законной цели.

2. ПССМИ рекомендует властям государств-участников обеспечить адекватный и действительно независимый судебный надзор за публично-правовыми процедурами в отношении журналистов и других работников СМИ.
3. ПССМИ также призывает всех участников таких юридических процедур, особенно судебные органы, проявлять бдительность в части политической целесообразности отношении нарушений публичного права.
4. ПССМИ рекомендует, чтобы все государства-участники прямо признали, что средства массовой информации имеют право сообщать об «экстремизме» и терроризме, и что освещение этих тем представляет общественный интерес, имеет решающее значение для публичных дебатов и не равнозначно их поддержке.
5. ПССМИ рекомендует государствам-участникам четко и надлежащим образом определить в соответствии с международным правом в области прав человека и стандартами, установленными межправительственными органами, юридические понятия, используемые в законодательстве, программах и инициативах, направленных на предотвращение или противодействие «экстремизму» и терроризму.
6. ПССМИ также рекомендует государствам-участникам обеспечить процессуальные правовые гарантии, гарантирующие право журналистов на неразглашение источников и надлежащую судебную проверку, прежде чем правоохранительные органы и спецслужбы могут получить доступ к записям журналистов.
7. ПССМИ рекомендует всем государствам-участникам ОБСЕ признать сдерживающее воздействие положений публичного закона о диффамации на право СМИ свободно публиковать новости, а также право общественности на получение информации и идей, и поэтому рекомендует властям всех государств-участников ОБСЕ воздерживаться от обвинений журналистов и других работников СМИ в клевете.
8. ПССМИ рекомендует всем государствам-участникам ОБСЕ удалить диффамацию из своих уголовных законов.
9. В качестве возможного промежуточного шага к исключению из всего публичного права ПССМИ предлагает, чтобы власти могли перенести клевету из уголовного права в свои кодексы об административных правонарушениях, при условии, что соответствующие положения имеют гораздо меньший карательный эффект и что они исключают любую форму задержания.
10. ПССМИ рекомендует государствам-участникам ОБСЕ признать, что клевета является гражданским правонарушением, которое следует рассматривать в рамках частного права. Ограничения на возможную сумму ущерба, присуждаемого за гражданскую клевету, должны быть соразмерными, чтобы предотвратить возможное негативное воздействие на журналистов и работников средств массовой информации, угрожающее их экономическому существованию.
11. ПССМИ рекомендует властям всех государств-участников признать тревожный и сдерживающий эффект судебных разбирательств и судебных исков,

инициированных с целью цензуры, запугивания или принуждения к молчанию и истощению работников СМИ и самих СМИ, и рассмотреть в этой связи некую форму защиты или гарантий, в том числе посредством нормативных актов, для журналистов и других работников СМИ против таких манипулятивных судебных исков.