

Советы

Рекомендации представителя ОБСЕ
по вопросам свободы СМИ, принятые
на Амстердамской конференции по свободе
массовой информации в Интернете (2004 г.)

А. Законодательство и юрисдикция

- В основе всех законодательных норм, касающихся Интернета, должны лежать фундаментальные конституционные ценности, такие как свобода слова и ее толкование в судебной практике. Нестандартное и неограничительное регулирование должно при необходимости опираться на эти ценности. Новому законодательству следует ограничиваться теми случаями, когда его применение абсолютно неизбежно, и при этом предусматривать лишь минимальные ограничения в отношении свободы выражения мнения и прав пользователей.
- Интернет сам по себе не гарантирует свободу мнений и их выражения. Интернет – это в первую очередь технология, сеть, обеспечивающая связь. Государства и новые корпоративные владельцы порталов постоянно разрабатывают выходящие за рамки легитимности политические меры и технологии осуществления контроля. Свобода выражения мнения в Интернете должна охраняться, как и везде, нормами права, а не обеспечиваться за счет саморегулирования или кодексов поведения. Недопустимы предварительная цензура, произвольный контроль или необоснованные ограничения контента, передачи и распространения информации. Необходима защита плюрализма источников информации и средств ее распространения, в том числе многообразия систем поиска информации.
- Присутствие средств массовой информации в Интернете включает веб-сайты традиционных СМИ, но там также существуют и веб-сайты индивидуальных «настольных» из-

дателей, сообщающих информацию или выражающих свои взгляды на личных веб-сайтах. У некоторых из них много читателей, у других – мало. Но, говоря о гарантиях свободы массовой информации, мы должны четко понимать, что речь идет не только о свободе традиционных СМИ, но и о праве обыкновенного гражданина свободно высказывать свои взгляды с помощью собственного веб-сайта.

- Весь контент в Интернете должен регулироваться законодательством страны его происхождения («правило загрузки»). Любое законодательство, возлагающее ответственность за контент – куда бы он ни перекачивался – на автора или издателя, является чрезмерным ограничением свободы выражения мнений.
- Бóльшая часть регулирующих Интернет законодательных актов касается Всемирной паутины (WWW). Необходимо четко осознавать негативные последствия, которые это может иметь для различных систем связи, связанных с Интернетом, например чат-форумов, протоколов передачи файлов (ftp) или сетей с равноправными узлами, дискуссионных групп Usenet, потоков аудио- и видеоданных (в том числе прямой передачи звука и изображения) и, наконец, вездусущей электронной почты. Контент Всемирной паутины – это только часть информационных ресурсов Интернета, и для различных уровней коммуникации необходимо соблюдение различных уровней конфиденциальности. Провайдер не должен привлекаться к ответственности просто за передачу или размещение контента.
- Поисковые системы воплощают основную идею Интернета как средства глобального доступа и возможности подключения к контенту. Фильтрация или ограничение поиска будут противоречить их основному предназначению, которое состоит в предоставлении всесторонних и надежных результатов. Автоматизированные поисковые системы не должны фильтровать данные или нести ответственность за контент полученных ими результатов.

В. Саморегулирование, совместное регулирование, государственное регулирование

Регулирование

- Регулирование Интернета должно ограничиваться теми областями, где оно неизбежно. Предпочтительно, чтобы Интернет рассматривался как пространство, которое лучше всего работает автономно, без какого-либо вмешательства. Если регулирование представляется неизбежным, его следует применять в соответствии с принципом субсидиарности, который означает, что регулирование должно быть максимально приближено к источнику проблем – с точки зрения как географического положения, так и компетенции. Внутри регулирующих и осуществляющих совместное регулирование органов должны соблюдаться прозрачность, подотчетность и право на обжалование, по крайней мере в той же степени, как и в случае традиционных СМИ.
- Пользователи Интернета установили определенные правила и модели поведения. Первым неформальным кодексом поведения, разработанным не законодателями или представителями отрасли, а пользователями, которые хотели сами цивилизованно использовать Сеть, был Нетикет («сетевой этикет»). Эту логику нужно развивать и популяризировать среди всех пользователей. Ее модель также должна применяться при разработке других форм регулирования.
- При создании структур или институтов регулирования Интернета следует привлекать к управлению многие заинтересованные стороны – «управляющих», принадлежащих к разным сегментам общества, регионам, разной половой принадлежности, представителей правительств, НПО, отрасли, пользователей и граждан и т. д. Нельзя допускать доминирования какого-либо сектора, а общая стратегия должна строиться на компромиссе.

Саморегулирование

- Защита ценностей свободы выражения мнений обязана стать приоритетом глобальной государственной политики. В основе Интернета лежат технические разработки, характер которых определяется не органами власти или управле-

ния, а прежде всего компаниями, производящими аппаратные средства и программное обеспечение. Архитектура Всемирной паутины должна отражать такие ценности, как гласность, содействие развитию и распространению знаний, а также легкость доступа. Она должна также способствовать укреплению прав на свободное пользование интеллектуальной собственностью, являющейся всеобщим достоянием, и защищать свободное копирование программ. Защита этих принципов и повышение способности противостоять любым тенденциям, способным привести к монополизации Интернета, – главная задача любых мер по его регулированию.

- Интернету угрожают не просто определенные действия со стороны государства – он подвергается опасности «приватизации управления». Это происходит, когда несколько действующих в отрасли структур становятся настолько влиятельными, что могут взять в свои руки процесс регулирования и устанавливать правила. Многообразие и плюрализм относятся не только к контенту Интернета – эти ценности имеют решающее значение при выборе регулирующих органов.
- Между отраслевым «саморегулированием» и свободой выражения мнений существуют сложные противоречивые взаимоотношения. Саморегулирование следует избегать, так как оно имеет тенденцию к непрозрачности и создает угрозу использования его в тайных коммерческих целях. Поскольку учреждения саморегулирования не являются государственными органами, уровень их ответственности может быть занижен, а защита предусмотренных законом фундаментальных прав ослаблена.
- Частные организации не должны решать вопросы о законности или незаконности контента – это функция судов с прозрачными механизмами апелляции и привлечения к ответственности. Право на «возвращение на место» контента после его устранения частными организациями должно рассматриваться как вопрос политический.

Системы регулирования

- Системы регулирования должны пользоваться доверием общества. Необходимо проводить широкие консультации, где

все заинтересованные стороны участвуют в разработке и реализации таких систем. Функционирование систем и контроль за ними следует по возможности отделить от учреждений отрасли.

- Системы регулирования должны опираться на четкое и понятное определение принципов и поддающихся измерению норм – обычно в форме правил, – обращенных к реальному потребителю и учитывающих обеспокоенность пользователей. Эти цели определяют основания для вмешательства и ожидаемые результаты. Системы следует широко популяризировать, а разъяснительную и информационную работу максимально направлять на пользователей и издателей. Системы нужно подвергать регулярному пересмотру и обновлению в свете изменений текущей ситуации и прогнозов на будущее.

Фильтрация, маркирование и блокирование

- В современном демократическом гражданском обществе граждане должны иметь возможность самостоятельно решать, к чему они хотят иметь доступ в Интернете. Право распространения и получения информации – одно из основных прав человека. Принудительное введение государством механизмов фильтрации, присвоения меток или блокирования контента недопустимо.
- В отличие от телевидения, использование систем фильтрации контента на основе присвоения разряда не имеет будущего. Маловероятно, что в долгосрочной перспективе предлагаемые меры такого рода обеспечат безопасную интернет-среду, поскольку присвоение категории и классификация всей информации в интернет-пространстве практически неосуществимы. Даже в случае применения к Всемирной паутине технологий фильтрации не ясно, какого рода контент собираются оценивать регулирующие органы. В большинстве случаев выбранная для этих целей категория контента не является незаконной и остается в рамках права. В то же время присвоение контенту категории само по себе представляет угрозу для свободы выражения мнения в Интернете.
- Фильтрация и блокирование программ на семейном уровне дают желаемые результаты, только если родители обсужда-

ют характер контента с детьми и регулярно обновляют программы-фильтры. В противном случае фильтрация проблему не решает.

- Другая негативная сторона использования таких технологий состоит в том, что эти системы имеют свои недостатки и, как правило, приводят к блокированию социально полезных сайтов и информации. Изначально пропагандировавшиеся как техническая альтернатива, которая будет препятствовать введению национального законодательства, регулирующего свободу слова в Интернете, системы фильтрации и классификации продемонстрировали, что сами представляют значительную угрозу для свободы выражения мнения. Внимательно изучив эти системы, следует рассматривать их более реалистично – как фундаментальные архитектурные изменения, гораздо больше способствующие подавлению свободы слова, чем это сделало бы национальное законодательство.
- Системы классификации и фильтрации с возможностью блокирования контента позволяют осуществлять предварительную цензуру, а репрессивным режимам – блокировать контент или вводить обязательное использование таких средств. Законы и другие меры запрета на высказывания, мотивируемые идеями расизма, ксенофобии, антисемитизма или другими подобными предубеждениями, могут носить дискриминационный или избирательный характер либо использоваться с целью заставить замолчать оппонентов власти и для подавления политического инакомыслия. Если передать функции классификации контента третьим сторонам, это поставит под угрозу свободу слова. Кроме того, поскольку на данный момент существует слишком мало видов программ-классификаторов для третьей стороны, возрастает возможность произвольной цензуры.

С. Язык ненависти в Интернете

- Любое определение языка ненависти должно быть точно сформулировано. Необходимо уточнить и разграничить разные виды контента (например, язык ненависти и детскую порнографию). Четкое определение языка ненависти – необходимое условие дальнейшего обсуждения этой связанной

с Интернетом проблемы. Как минимум, крайне важно, чтобы ограничения свободы высказываний, когда они должны вводиться, были четко и ясно определены и не создавали угрозы для запрета высказываний, находящихся в рамках законности.

- Не следует путать слова и действия. Необходимо четкое разграничение между тем, что люди говорят и думают, с одной стороны, и тем, что они делают, – с другой. Мы сможем иметь справедливую правовую систему, только когда будем подходить к отдельным лицам как к разумным субъектам права, которые за свои слова несут ответственность сами, а не какая-то третья сторона.
- Невозможно выработать четкую политику, исходя из отдельных случаев крайних проявлений. Вместо этого в основе принятия любых решений должны лежать анализ и мониторинг. Безусловно, в Интернете присутствуют вызывающие тревогу материалы. Однако тот факт, что они существуют в Сети, еще не говорит о том, насколько широка их аудитория или насколько распространены подобные мнения. Необходимо понимать, что некоторые сайты ненависти просто слишком малы и незначительны, чтобы их преследовать. Они на самом деле обречены на забвение, несмотря на то что теоретически доступны многим.
- Поскольку Интернет – это высокотехнологичная среда, многие битвы здесь можно выиграть техническими средствами. Примером служат добровольные отказы от ответственности в отношении результатов, найденных поисковой системой, или установление гарантированных ссылок на значимые ключевые слова, что было продемонстрировано на парижской *встрече ОБСЕ, посвященной вопросам взаимосвязи между пропагандой расизма, ксенофобии и антисемитизма в Интернете и преступлениями на почве ненависти*, состоявшейся в июне 2004 года.
- Обществу, уверенному в своих ценностях и идеалах, не стоит опасаться инакомыслия, даже если эти взгляды кажутся абсолютно неприемлемыми. Попытки правительств подавить обмен мнениями и свободный поток информации при состязании идей должны активно пресекаться. Никогда прежде не существовало доступа к столь обширной инфор-

мации путем простого нажатия клавиши; никогда прежде люди во всем мире не могли так легко общаться между собой; никогда прежде граждане не имели такой возможности участвовать в общественных дискуссиях и быть услышанными. Вместо того чтобы искать способы цензурирования разжигающих ненависть высказываний, мы должны направить усилия на то, чтобы противопоставить им больше положительных идей. В борьбе с нетерпимостью невозможно победить государственным регулированием или одними законодательными мерами. Напротив, победа или поражение в ней будет определяться состязанием идей.

D. Просвещение и повышение уровня интернет-грамотности

Личная и родительская ответственность

- Родители и другие взрослые не должны оставлять без внимания доступ детей в Интернет. Взрослые должны ответственно подходить к тому, как дети используют Интернет, не полагаясь на технические средства, которые не решают в полной мере проблемы, связанной с контентом. Родители и учителя, а также все, кто отвечает за доступ детей в Интернет, нуждаются в специальной подготовке.
- В мире безграничных средств распространения информации – видеомэгафонов, DVD-плееров, спутникового телевидения – дети и молодежь имеют все более широкий доступ к продукции СМИ, поступающей из любой точки мира. Для защиты детей уже недостаточно существующих систем присвоения категорий и классификации, законодательных норм и отраслевых кодов. После появления цифровых СМИ ответственность перекладывается с органов законодательного регулирования на отдельную семью. В основе функционирования Интернета лежит не цензура или контроль, а принцип ответственного принятия решений и сознательного риска, и эти навыки необходимо развивать у молодежи.
- Библиотекарям и учителям следует занять активную позицию по вопросу доступа в Интернет, предоставляемого в публичных библиотеках и школах. Никакие регулятивные меры, направленные на защиту определенной группы людей, на-

пример детей, не должны принимать форму безусловного и абсолютного запрета на использование Интернета в целях распространения контента, свободно доступного взрослым через другие СМИ.

- При рассмотрении вопросов регулирования, акцентирующего инициативы саморегулирования или совместного регулирования, «само» подразумевает отдельных индивидов, а не саморегулирование сектора Интернета без участия физических лиц и пользователей. Следует уделять больше внимания пропаганде Сети как позитивного и полезного средства распространения информации.

Медиаграмотность

- Медиаграмотность – необходимое дополнение традиционной грамотности. Сегодня молодежь должна уметь читать, понимать и критически осмысливать информацию в любой форме, в том числе получаемую через СМИ. Медиаграмотность предполагает анализ, оценку, создание и критический подход к продукции СМИ при акценте на позитивных и творческих аспектах СМИ и массовой культуры.
- Исследования играют важнейшую роль в понимании того, как под влиянием технологий коренным образом изменяется жизнь молодых людей. Исследования требуют наличия государственной политики в отношении Интернета и гибкой стратегии государственной системы образования в области использования Интернета. Необходимы меры по укреплению сотрудничества стран ОБСЕ в этой сфере.
- Необходимо побуждать заинтересованных лиц в органах государственной власти и в учреждениях отрасли оказывать поддержку инициативам по просвещению родителей и других взрослых не только в отношении потенциальных рисков, связанных с Интернетом, но также в отношении предоставляемых им возможностей и ресурсов. Эта поддержка может выражаться в информации, передаваемой самыми разными СМИ, включая рекламу на радио и телевидении, в прессе и Интернете, плакаты и брошюры, а также онлайн-ресурсы, предназначенные для родителей.

Подготовка журналистов

- Учебных курсов для журналистов, в которых большое место отводилось бы роли Интернета в журналистике, все еще недостаточно. Подготовка журналистов нуждается в совершенствовании; она должна обеспечивать приобретение более конкретных знаний и профессиональных навыков работы в Интернете.
- Одной из главных целей местных СМИ в странах – членах ОБСЕ является повышение интернет-грамотности среди журналистов, говорящих на языке данной местности. Журналисты, владеющие английским языком, имеют явное преимущество перед коллегами в использовании Интернета, в то время как те, кто не владеет английским, имеют ограниченные возможности для получения профессиональных навыков работы в Интернете из-за отсутствия специальных курсов и учебных программ на местных языках. Наблюдается также недостаток онлайн-информации на местных языках. Необходима организация в онлайн-режиме специальных курсов по использованию Интернета, а также изучения иностранных языков.

Е. Доступ к сетям и информации

Свобода информации

- Правительства должны шире предоставлять информацию в онлайн-режиме. Это обеспечит расширение гласности и позволит каждому гражданину получать информацию на любом компьютере, подключенном к сети Интернет. Правительствам и межправительственным организациям следует оказывать содействие распространению официальной информации в онлайн-режиме. Необходимо осуществлять проекты, способствующие расширению свободы граждан в получении и распространении онлайн-информации о деятельности правительства и государственных органов.
- Всеобщий доступ к информации и знаниям, особенно к информации, являющейся общим достоянием, служит необходимым условием широкого участия населения в процессах развития и в управлении обществом. Всеобщий доступ к качественному образованию является одним из основных прав

человека и важным условием развития необходимых навыков и наращивания потенциала для содействия развитию, прогрессу и укреплению социального мира во всех обществах. ИКТ обеспечивают колоссальные возможности расширения доступа к образованию и информации.

Доступ к сетям

- Всеобщий доступ к коммуникационным услугам и сетям имеет существенное значение в реализации прав на обмен информацией, но не может быть обеспечен в обозримом будущем только за счет домашнего доступа в Интернет. Доступ для всех к глобальной коммуникационной среде требует капиталовложений в создание центров общего доступа и в традиционные коммуникационные технологии, такие как общественное радио и телевидение. Один из подходов предполагает государственные инвестиции в средства связи. Следует поощрять и поддерживать местные инициативы, в том числе правовые и/или нормативные реформы там, где существуют законодательные или нормативные барьеры.
- Государства – участники ОБСЕ должны стремиться к более широкому охвату киберпространства, принимая меры по расширению доступа в Интернет дома и в школе. Они также должны осуществлять политику, направленную на обеспечение функционирования Интернета как открытого публичного форума для высказывания любых мнений. С этой целью необходимо свести к минимуму государственное регулирование и обеспечить уважение основополагающих свобод – свободы слова, выражения мнений и печати.
- Другим неперенным условием является значительное улучшение электроснабжения там, где это необходимо, – в странах региона ОБСЕ.

Е. Будущие задачи информационного общества

- Доступ к информации общего пользования стремительно демократизируется. Интернет, например, намного облегчил для единомышленников возможность встречаться, объединять усилия и собирать средства в поддержку своих политических убеждений. Принцип свободы слова должен приме-

няться не только к традиционным, но и к новым СМИ, в том числе к Интернету. Это основополагающий тезис общества, основанного на знаниях, изложенный в статье 19 Всеобщей декларации прав человека. Важно, чтобы продолжалась мобилизация усилий в целях содействия свободе выражения убеждений и вытекающей из нее свободе печати как одного из основных прав, без которых невозможно осуществление демократии. Свобода выражения убеждений – главный путь развития творческого, новаторского и критического подхода. Природа общества, основанного на знаниях, должна восприниматься как многосторонняя, меняющаяся и предполагающая свободный выбор, и неотъемлемой составляющей такого видения является свобода выражения убеждений.

- Право на неприкосновенность частной жизни сталкивается с новыми проблемами и нуждается в защите. Каждый человек должен иметь право свободно решать, хочет ли он или она получать информацию либо общаться с другими людьми и в какой форме, включая право на анонимное общение. Сбор, сохранение, обработка, использование и разглашение личных данных следует оставить под контролем данного лица. Полномочия частного сектора и властей на доступ к личным данным связаны с риском нарушения права на неприкосновенность частной жизни и должны сохраняться в минимальных допустимых законом пределах под контролем общества. Следует поддерживать методы кодирования и исследования в этой области.
- Интернет обеспечивает колоссальные возможности для обмена и создания общего банка знаний, но этот потенциал все в большей степени сдерживается мерами по усилению режимов собственности на частную информацию в интернет-среде. Международные нормативные инструменты, регулирующие авторское право, патенты и торговые знаки, должны подвергнуться серьезному пересмотру. Стоит задача содействия развитию глобальных знаний и защиты прав на доступ к информации, а также на ее творческое переосмысление и адаптацию, что, в свою очередь, должно ускорить социально-экономический эффект от находящейся в свободном доступе информации.

- Борьбу с терроризмом не следует использовать в качестве предлога для ограничения свободного потока информации в Интернете. Преследование за киберпреступления должно распространяться только на незаконную деятельность как таковую и ни в коем случае не ставить под угрозу или ограничивать техническую инфраструктуру Сети.