



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Представитель по вопросам свободы средств массовой информации
Миклош Харати

Неофициальный перевод

21 июня 2007 года

Специальный доклад

Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций

Замечания и рекомендации

Настоящий Специальный доклад является третьим по счету в серии документов, подготовленных Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, целью которых является разъяснение проблемных вопросов и анализ передовой практики в области деятельности средств массовой информации в регионе ОБСЕ.

В двух первых докладах, подготовленных в октябре 2006 года и в марте 2007 года, был рассмотрен вопрос о роли аккредитации журналистов, а также о регистрации печатных средств массовой информации.

В настоящем Специальном докладе рассматривается вопрос об отношении представителей правоохранительных органов к журналистам во время проведения политических демонстраций.

В последнее время был отмечен целый ряд инцидентов, когда журналисты при освещении массовых демонстраций подвергались чрезмерно жестокому обращению со стороны сотрудников правоохранительных органов. Это обусловило необходимость разъяснить образ действия как правоохранительных органов, так и журналистов во время проведения всех массовых мероприятий в целях создания средствами массовой информации условий для освещения этих массовых мероприятий без каких бы то ни было препятствий.

Государства – участники ОБСЕ взяли на себя обязательства по обеспечению свободы выражения мнений и свободы собраний и гарантировали формирование условий, при которых журналисты смогут работать без юридических или административных ограничений¹. В частности, они "осуждают все формы нападения на журналистов и их преследования и будут прилагать усилия к задержанию всех непосредственно ответственных за такие нападения и преследования"². Кроме того, в руководстве БДИПЧ по свободе мирных собраний содержится разъяснение роли средств массовой информации³.

¹ Копенгагенское заседание Конференции СБСЕ по человеческому измерению (июнь 1990 года) (7.8).

² Развитие реального партнерства в новую эпоху (Саммит СБСЕ, Будапешт), глава VIII, Толерантность и отсутствие дискриминации в рамках человеческого измерения.

³ "Журналисты играют важную роль в объективном освещении публичных собраний. В связи с этим между ними и участниками этих мероприятий должно быть проведено различие, и власти должны предоставлять

Недавние конфликты в связи с проведением массовых демонстраций заставили обратить внимание как на проблему свободы выражения мнений, так и на вопросы, касающиеся свободы собраний. Однако беспрепятственное освещение демонстраций предполагается не только в рамках соблюдения принципов свободы средств массовой информации и свободного обмена информацией – беспрепятственное освещение демонстраций во многом является элементом права на свободу собраний, поскольку демонстрации сами по себе служат формой реализации права на свободу слова.

При проведении массовых демонстраций как правоохранительные органы, так и журналисты выполняют свои специфические функции. Правоохранительные органы несут ответственность за то, чтобы граждане могли реализовать свое право на мирные собрания, а также за защиту прав журналистов на освещение мероприятия вне зависимости от его юридического статуса и за мирное предотвращение распространения насилия. Журналисты отвечают за то, чтобы в качестве таковых они могли быть легко идентифицированы, за осуществление репортажей без провоцирования обострения ситуации; кроме того, они не должны принимать участие в самих демонстрациях.

В настоящем докладе рассматривается ряд проблем, периодически возникающих в регионе ОБСЕ, и содержатся рекомендации относительно того, как улучшить отношение к прессе в аналогичных ситуациях в будущем.

Ответственность властей и правоохранительных органов

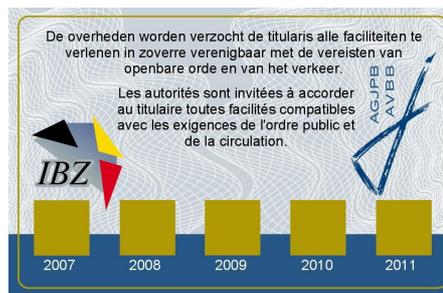
В соответствии с конституцией правоохранительные органы не должны препятствовать или мешать работе журналистов во время проведения массовых демонстраций, и журналисты вправе рассчитывать на уважительное и сдержанное отношение со стороны полиции. Это следует из роли правоохранительных органов в качестве гаранта общественного порядка, включая право на свободный обмен информацией, и из их ответственности за обеспечение права на свободу собраний.

При этом, безусловно, существуют практические соображения. Полиция должна отличать журналистов от демонстрантов в тот момент, когда эмоции захлестывают большие скопления людей. В связи с этим необходим механизм, позволяющий полиции быстро ориентироваться в том, кто должен иметь доступ к информации.

В Бельгии решение проблемы было найдено путем использования Национального удостоверения представителя прессы. В соответствии с Законом от 30 декабря 1963 года журналисты, признаваемые в качестве таковых национальной ассоциацией, получают удостоверение представителя прессы, которое предоставляет журналистам максимально свободный доступ ко всему общественному пространству, включая места проведения демонстраций. На обратной стороне удостоверения представителя прессы содержится следующая формулировка: "Власти должны оказывать предъявителю настоящего удостоверения любое возможное содействие с учетом необходимости обеспечения общественного порядка и дорожного движения".



Бельгийское удостоверение представителя прессы (передняя сторона)



Бельгийское удостоверение представителя прессы (обратная сторона)

Предъявив это удостоверение, журналисты могут рассчитывать на предоставление свободного доступа к месту проведения демонстрации для освещения этого мероприятия в прессе.

Тем не менее, даже после предъявления удостоверения журналистам не всегда предоставляется это право доступа. Игнорирование роли как журналистов, так и правоохранительных органов во время проведения демонстраций привело к чрезмерному усердию полиции и к физическому насилию по отношению к журналистам. Например, в этом году:

- Во время проведения каждого из так называемых "Маршей несогласных", организованных объединенной оппозицией 3 марта 2007 года в Санкт-Петербурге, 24 марта в Нижнем Новгороде и 15 апреля в Москве, **Россия**, по сообщениям прессы, несколько российских и иностранных журналистов были задержаны или избиты, несмотря на то что на некоторых из них были надеты яркие жилеты, идентифицировавшие их в качестве журналистов.
- В совместном заявлении четырех ведущих НПО, действующих в сфере массовой информации в **Кыргызстане**, были отмечены четыре случая избития журналистов во время проведения 12–14 апреля демонстраций в Бишкеке, Кыргызстан.
- 28 апреля в Таллинне, **Эстония**, два российских журналиста, освещавших демонстрации против переноса памятника жертвам войны, сообщили о том, что полицейские ударили их дубинками по голове, когда они воспротивились изъятию своей репортерской аппаратуры.
- 1 мая в Стамбуле, **Турция**, группы журналистов сообщили об использовании правоохранительными органами слезоточивого газа и о других формах насилия для пресечения действий демонстрантов и журналистов.
- 2 мая в Лос-Анджелесе, **США**, во время проведения митинга иммигрантов сотрудники полицейского управления Лос-Анджелеса избили дубинками нескольких телевизионных комментаторов.

Примеры из прошлых лет:

- 2 марта 2006 года в Минске, **Беларусь**, в период подготовки к президентским выборам местные и иностранные журналисты, пытавшиеся подготовить репортаж о задержании кандидата от оппозиции, были избиты и арестованы ОМОНОм;

некоторые из них были госпитализированы с легкими телесными повреждениями; кроме того, полиция конфисковала их съемочную аппаратуру.

- 11 октября и 26 ноября 2005 года в Баку, **Азербайджан**, десятки журналистов стали жертвами нападения полиции во время проведения демонстраций. На журналистах были надеты яркие жилеты, идентифицировавшие их в качестве представителей прессы.

В письме от российских властей, адресованном Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ 7 июня 2007 года, указано, что, поскольку не один из задержанных журналистов не обращался с жалобами, расследования их дел не могут быть возбуждены. К сожалению, похоже, что сотрудники российских правоохранительных органов не понесут ответственности за акты насилия против журналистов во время недавних политических демонстраций.

В заявлении, сделанном в апреле, пресс-центр Министерства внутренних дел России заверяет, что ситуация с отношением правоохранительных органов к журналистам на подобных мероприятиях в будущем улучшится.

"Несанкционированные" демонстрации

Международные нормы обязывают государства не вводить никаких ограничений на "пользование этим правом, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц"⁴.

Итак, хотя сам термин "**несанкционированная демонстрация**" иногда кажется нелогичным, у властей существуют законные основания для отказа в использовании определенных мест исходя из соображений безопасности или из опасения нарушить работу общественного транспорта.

Однако сам факт проведения массовой демонстрации, вне зависимости от того, является она санкционированной или нет, безусловно, заслуживает освещения в средствах массовой информации, представляет интерес для общественности и, следовательно, журналисты должны обладать теми же правами, что и при освещении любого другого общественного мероприятия.

Объясняя свои действия по отношению к журналистам во время этих общественных мероприятий, власти иногда пытаются оправдать неадекватное поведение представителей правоохранительных органов по отношению к журналистам и демонстрантам ссылками на "несанкционированный" характер данных демонстраций.

Например, в своем недавнем заявлении для прессы руководитель департамента общественных связей министерства внутренних дел России, комментируя действия полиции во время демонстраций в Москве, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде, сослался на *несанкционированный* характер волны недавних демонстраций⁵.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 21. См. также ЕКПЧ, статья 11 "Свобода собраний и объединений".

⁵ Пресс-конференция руководителя департамента общественных связей министерства внутренних дел, 21 апреля 2007 года.

Для средств массовой информации не имеют значение обстоятельства, при которых проходит мероприятие, будь оно запланированным или спонтанным. Просто их обязанность в качестве профессиональных работников средств массовой информации заключается в освещении того или иного события, и полиция должна относиться к ним так, как если бы демонстрация была "санкционированной".

- 1. В соответствии с конституцией представители правоохранительных органов не должны препятствовать или мешать работе журналистов во время проведения массовых демонстраций. Журналисты вправе рассчитывать на уважительное и сдержанное отношение со стороны полиции.**
- 2. Старшие должностные лица, отвечающие за методы работы полиции, должны обеспечить соответствующее обучение полицейских по вопросам роли и функций журналистов, и в первую очередь по вопросам их роли во время проведения демонстраций. В случае чрезмерной реакции со стороны полиции вопрос о поведении полиции в отношении журналистов должен рассматриваться сам по себе, вне зависимости от того, была демонстрация санкционированной или нет. Оперативная и адекватная реакция высшего полицейского руководства необходима для обеспечения того, чтобы такая чрезмерная реакция не повторялась в будущем, и должна служить явным сигналом, что подобное поведение будет пресекаться.**

Аккредитация для освещения политических демонстраций

Недавно был также поднят вопрос об аккредитации журналистов для освещения массовых демонстраций, в частности, в контексте проведения несанкционированных демонстраций⁶. В Специальном докладе Представителя по вопросам свободы средств массовой информации на тему "Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ" содержится разъяснение условий, при которых журналисты должны получать аккредитацию:

"Система аккредитации была создана для того, чтобы журналисты могли получить доступ в особые места с ограниченным пространством, а также доступ к определенным "закрытым зонам", включая районы военных действий и места, которые считаются опасными или закрыты властями по причинам безопасности. Она также позволяет журналистам участвовать в официальных мероприятиях и визитах"⁷.

Таким образом, аккредитация необходима лишь в тех случаях, когда в силу необходимости доступ является ограниченным, например доступ к местам для прессы в здании парламента. В общественных местах, каковыми являются городские площади, пространство не является ограниченным и, следовательно, необходимость в специальной аккредитации отсутствует.

- 3. Нет необходимости в специальной аккредитации при освещении демонстраций, за исключением случаев ограниченности на некоторых мероприятиях таких ресурсов, как время и пространство. Журналисты, решившие освещать "несанкционированные демонстрации", должны пользоваться таким же уважением и защитой со стороны полиции, как и при проведении других общественных мероприятий.**

Корректное отношение к печатным материалам и оборудованию

⁶ Там же.

⁷ http://www.osce.org/documents/rfm/2006/10/21826_en.pdf.

Естественно, что отношение к личному снаряжению журналистов всегда должно быть корректным. Конфискация их профессиональной техники, такой как видеокамеры или аудиозаписывающая аппаратура, является уголовным преступлением и представляет собой почти то же самое, что выключение микрофона основного оратора во время санкционированной демонстрации. Если полицейские ломают или разбивают аппаратуру намеренно, то это должно рассматриваться в качестве уголовного преступления и виновные должны нести ответственность за свои действия.

Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации также зафиксировало ряд случаев прямой конфискации властями печатных материалов непосредственно перед началом массовой демонстрации. Например:

- В Бишкеке, **Кыргызстан**, 11 апреля в соответствии с орденом на изъятие имущества, выданным прокуратурой, были конфискованы свежие номера четырех оппозиционных газет, а также печатные формы и электронные носители информации.
- В Самаре, **Россия**, 11 мая, за неделю до проведения "Марша несогласных", запланированного на 18 мая, представители средств массовой информации сообщили о рейде полиции в местное отделение независимой газеты "Новая газета", в ходе которого были конфискованы компьютеры и финансовая документация. По имеющимся сообщениям, по крайней мере еще два случая крупномасштабной конфискации оппозиционной газеты "Марш несогласных" имели место перед проведением аналогичных демонстраций 20 марта и 30 апреля, соответственно, в Нижнем Новгороде и Санкт-Петербурге.

4. *Преднамеренные действия с целью конфискации, повреждения или порчи журналистской аппаратуры для ограничения передачи информации являются уголовным преступлением, и виновные должны нести ответственность за свои действия в соответствии с законом. Конфискация властями печатных материалов, отснятых видеоматериалов, звуковых файлов или других материалов для репортажа представляет собой откровенную цензуру и в качестве таковой считается практикой, запрещенной в соответствии с международными нормами. Изучение вопросов, связанных с ролью, задачами, ответственностью и правами средств массовой информации должно быть включено в программы подготовки полицейских, в круг обязанностей которых входит обеспечение безопасности при проведении массовых мероприятий.*

Обязанности журналистов

В руководстве БДИПЧ по свободе мирных собраний содержится краткое изложение обязанностей журналистов:

"Журналисты играют важную роль в объективном освещении публичных собраний. В связи с этим между ними и участниками этих мероприятий должно быть проведено различие, и власти должны предоставлять журналистам максимально широкий доступ к информации. Во избежание ошибок и в целях облегчения такого доступа может возникнуть необходимость обратиться к журналистам и другим сотрудникам средств массовой информации с просьбой обеспечить возможность их идентификации, например, путем ношения флюоресцирующего нагрудника"⁸.

⁸ Section B Human Rights Monitors, Media and Other stakeholders, (168, p 75).

На фотографии изображен один из методов, с помощью которого журналисты могут себя идентифицировать. Жилет позволяет журналистам отличить себя от других демонстрантов, а правоохрательным органам – адекватным образом реагировать на просьбы журналистов. Находящийся в России "Центр экстремальной журналистики" распространяет такие жилеты среди работающих в России журналистов. Когда журналистов можно легко идентифицировать, вероятность их вовлечения в самую демонстрацию существенно сокращается.



"Пресса"

Тематическое исследование: Учебные курсы для журналистов, организованные полицией во Франции

Начиная с 2006 года французская Gendarmerie Nationale – национальная военная полиция – проводит специальные учебные занятия для журналистов. Их цель состоит в том, чтобы, используя как теоретические занятия, так и ролевые игры, ознакомить журналистов с мероприятиями по обеспечению безопасности и общественного порядка во время проведения демонстраций, а также с методами обеспечения безопасности при проведении массовых мероприятий и алгоритмами поведения толпы.

Учебные курсы, которые проводятся в течение четырех дней в учебном центре национальной жандармерии в Сент-Астье, посещают около 15 человек, которые представляют основные французские информационные агентства и телевизионные вещательные компании.

Эти учебные курсы помогают повысить уровень взаимопонимания между журналистами и полицейскими, занимающимися обеспечением общественного порядка, и таким образом уменьшают вероятность инцидентов во время проведения демонстраций, вызванных трудностями с идентификацией или принятием неправильных решений.

В идеале, метод идентификации должен быть выработан и согласован при участии профессиональных ассоциаций журналистов и правоохрательных органов, для того чтобы обе стороны знали и признавали согласованную эмблему.

Задача журналистов заключается в *освещении* мероприятия, при этом они не должны персонально *участвовать* в нем. Если журналист политически активен, то в день проведения политического митинга он или она должны выбрать, в каком качестве принимать в нем участие – в качестве демонстранта *или* в качестве журналиста.

Образованная в 2004 году группой работающих в Женеве журналистов Кампания по использованию эмблемы прессы (<http://www.presseblem.ch/>) предпринимает шаги по повышению степени правовой защиты и безопасности журналистов во всем мире. Одной из целей организации является обеспечение международного признания эмблемы, позволяющей идентифицировать работников средств массовой информации, аналогичной по своему характеру эмблеме Красного Креста, используемой медицинским персоналом.

Следует также приветствовать предпринимаемые на национальном уровне усилия по согласованию и использованию признаков, позволяющих отличить журналистов от

демонстрантов, что обеспечит определенный уровень защиты журналистов в конфликтных ситуациях.

- 5. Журналисты должны четко идентифицировать себя в качестве таковых, избегать участия в действиях демонстрантов и обеспечивать объективное освещение разворачивающихся событий, в первую очередь во время прямой или интернет-трансляции. Союзы журналистов должны согласовать с правоохранными органами приемлемый метод идентификации и предпринять необходимые шаги для информирования работников средств массовой информации об этом требовании. Журналисты должны предпринять необходимые шаги для повышения уровня собственной информированности и осведомленности о действиях полиции, которые могут быть предприняты в случае возникновения беспорядков.***

Заключение

В трех предыдущих Специальных докладах об освещении конфликтных ситуаций Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации проанализировало роль средств массовой информации, а также отношение к ним во время сопровождавшихся насилием событий в Андижане (2005 год), Беслане (2004 год) и Косово (2004 год). Содержащиеся в этих докладах рекомендации применимы в отношении проблем, поднимаемых в настоящем докладе, и должны рассматриваться в комплексе с рекомендациями, содержащимися в настоящем Специальном докладе⁹.

К сожалению, достаточно часто поступают сообщения о нападении на журналистов со стороны самих демонстрантов, как это имело место в Беслане и Косово. Например:

- В Париже в ноябре 2005 года во время городских беспорядков насилию подверглись по крайней мере пять французских и иностранных журналистов.
- В Белграде в марте 2006 года съемочная группа В92 подверглась физическому нападению вблизи больницы "Свети Сава" во время репортажа о смерти Слободана Милошевича.
- В Нови-Пазаре в апреле 2007 года журналист издания "Глас явности" подвергся нападению во время попытки сфотографировать похоронную процессию, сопровождавшую тело Исмаила Прентича.
- 9 октября 2005 года во время митинга оппозиции в Баку, Азербайджан, неизвестные напали на журналиста издания "Зеркало" и нанесли ему телесные повреждения, несмотря на то что на нем был надет голубой жилет с надписью "Пресса", четко идентифицировавший его в качестве журналиста.

Задача полиции заключается в обеспечении того, чтобы важнейшими гражданскими правами, такими как личная безопасность и свобода перемещения, пользовались все граждане, включая журналистов. В трех случаях из вышеперечисленных четырех журналисты сообщили, что со стороны полиции была оказана помощь, и ее вмешательство предотвратило эскалацию насилия.

⁹ http://www.osce.org/documents/rfm/2005/03/15195_en.pdf (Андижан)
http://www.osce.org/documents/rfm/2004/04/2695_en.pdf (Косово)
http://www.osce.org/documents/rfm/2004/09/3586_en.pdf (Беслан)

К сожалению, в регионе ОБСЕ продолжают случаи нападения на журналистов. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации продолжает получать сообщения о том, что журналисты подвергаются физическому насилию при выполнении своих профессиональных обязанностей. Одним из таких примеров является нападение 16 марта на киргизского журналиста Кайрата Биримкулова из государственной телерадиокомпании, который был жестоко избит и госпитализирован в связи с полученными телесными повреждениями.

В случае если Постоянный совет сочтет эту меру обоснованной, я хотел бы предложить услуги своего Бюро при разработке – в сотрудничестве с Группой ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности – курса совместного практического обучения для профессиональных работников средств массовой информации и сотрудников правоохранительных органов в регионе ОБСЕ.

- 6. Как правоохранительные органы, так и работники средств массовой информации обязаны действовать в соответствии с кодексом поведения, знание которого должно быть закреплено в ходе обучения, организованного начальниками полиции и главными редакторами для своих сотрудников. Помощь со стороны полицейских руководителей может заключаться в обеспечении информированности сотрудников полиции о роли и деятельности журналистов. Они также должны предпринимать активные действия в тех случаях, когда полицейские выходят за рамки своих служебных обязанностей. Помощь со стороны работников средств массовой информации может заключаться в том, что они не будут участвовать в действиях демонстрантов, а также в обеспечении своей легко различимой идентификации в качестве журналистов.***

Краткое изложение рекомендаций

1. В соответствии с конституцией представители правоохранительных органов не должны препятствовать или мешать работе журналистов во время проведения массовых демонстраций. Журналисты вправе рассчитывать на уважительное и сдержанное отношение со стороны полиции.
2. Старшие должностные лица, отвечающие за методы работы полиции, должны обеспечить соответствующее обучение полицейских по вопросам роли и функций журналистов, и в первую очередь по вопросам их роли во время проведения демонстраций. В случае чрезмерной реакции со стороны полиции вопрос о поведении полиции в отношении журналистов должен рассматриваться сам по себе, вне зависимости от того, была демонстрация санкционированной или нет. Оперативная и адекватная реакция высшего полицейского руководства необходима для обеспечения того, чтобы такая чрезмерная реакция не повторялась в будущем, и должна служить явным сигналом, что подобное поведение будет пресекаться.
3. Нет необходимости в специальной аккредитации при освещении демонстраций, за исключением случаев ограниченности на некоторых мероприятиях таких ресурсов, как время и пространство. Журналисты, решившие освещать "несанкционированные демонстрации", должны пользоваться таким же уважением и защитой со стороны полиции, как и при проведении других общественных мероприятий.
4. Преднамеренные действия с целью конфискации, повреждения или порчи журналистской аппаратуры для ограничения передачи информации являются уголовным преступлением, и виновные должны нести ответственность за свои действия в соответствии с законом. Конфискация властями печатных материалов,

отснятых видеоматериалов, звуковых файлов или других материалов для репортажа представляет собой откровенную цензуру и в качестве таковой считается практикой, запрещенной в соответствии с международными нормами. Изучение вопросов, связанных с ролью, задачами, ответственностью и правами средств массовой информации должно быть включено в программы подготовки полицейских, в круг обязанностей которых входит обеспечение безопасности при проведении массовых мероприятий.

5. Журналисты должны четко идентифицировать себя в качестве таковых, избегать участия в действиях демонстрантов и обеспечивать объективное освещение разворачивающихся событий, в первую очередь во время прямой или интернет-трансляции. Союзы журналистов должны согласовать с правоохранительными органами приемлемый метод идентификации и предпринять необходимые шаги для информирования работников средств массовой информации об этом требовании. Журналисты должны предпринять необходимые шаги для повышения уровня собственной информированности и осведомленности о действиях полиции, которые могут быть предприняты в случае возникновения беспорядков.
6. Как правоохранительные органы, так и работники средств массовой информации обязаны действовать в соответствии с кодексом поведения, знание которого должно быть закреплено в ходе обучения, организованного начальниками полиции и главными редакторами для своих сотрудников. Помощь со стороны полицейских руководителей может заключаться в обеспечении информированности сотрудников полиции о роли и деятельности журналистов. Они также должны предпринимать активные действия в тех случаях, когда полицейские выходят за рамки своих служебных обязанностей. Помощь со стороны работников средств массовой информации может заключаться в том, что они не будут участвовать в действиях демонстрантов, а также в обеспечении своей легко различимой идентификации в качестве журналистов.