

Второе издание

# Руководство по вопросам безопасности журналистов



ОБСЕ

Организация по безопасности  
и сотрудничеству в Европе

Представитель  
по вопросам свободы СМИ

**Мнения, высказанные в данном издании, представляют собой точку зрения авторов и не обязательно отражают официальную позицию Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.**

© 2014 Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ  
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

A-1010 Vienna, Austria  
Телефон: +43-1-514-36-68-00  
Факс: +43-1-514-36-68-02  
Электронная почта: [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org)  
<http://www.osce.org/fom>

ISBN: 978-92-9234-731-4

# РУКОВОДСТВО ОБСЕ ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ ЖУРНАЛИСТОВ

Второе издание

**Об авторе:**

**Уильям Хорсли**, международный директор Центра по свободе СМИ Университета Шеффилда, Великобритания, и консультант по вопросам свободы прессы и демократического правления, много лет проработал зарубежным корреспондентом BBC News, в настоящее время представляет Ассоциацию европейских журналистов в Совете Европы и других международных органах.

**Редактор:** Майк Стоун

**Оформление:** Гили Перл

Типография/Centrale Luxembourg

## Содержание

- 3**     **Дунья Миятович**  
Введение
- 7**     **Часть I.**  
Безопасность журналистов: первоочередная проблема для государств-участников ОБСЕ
- 25**    **Часть II.**  
Прекращение безнаказанности: неотложная задача для ОБСЕ
- 33**    **Часть III.**  
Безопасность и защита журналистов: ответственность государств-участников ОБСЕ
- 43**    **Часть IV.**  
Безопасность журналистов и роль гражданского общества и неправительственных организаций
- 47**    **Часть V.**  
Профессиональные стандарты и саморегулирование СМИ
- 53**    **Часть VI.**  
Принципы и обязательства ОБСЕ как основа безопасности журналистов
- 59**    **Часть VII.**  
Прочие международные обязательства
- 69**    **Часть VIII.**  
Основные проблемы и рекомендации по обеспечению безопасности журналистов
- 103**   **Приложение:**  
Вильнюсские рекомендации
- 107**   Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

the fact that the *Journal of Applied Behavior Analysis* is the most widely read journal in the field of behavior analysis.

The *Journal of Applied Behavior Analysis* is a peer-reviewed journal that publishes research articles, reviews, and book reviews in the field of behavior analysis.

The journal is published by the Society for Applied Behavior Analysis (SABA) and is available online through the journal's website.

The journal is a leading source of information for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a must-read for anyone interested in the field of behavior analysis.

The journal is a valuable resource for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a leading source of information for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a must-read for anyone interested in the field of behavior analysis.

The journal is a valuable resource for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a leading source of information for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a must-read for anyone interested in the field of behavior analysis.

The journal is a valuable resource for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a leading source of information for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a must-read for anyone interested in the field of behavior analysis.

The journal is a valuable resource for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a leading source of information for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a must-read for anyone interested in the field of behavior analysis.

The journal is a valuable resource for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a leading source of information for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a must-read for anyone interested in the field of behavior analysis.

The journal is a valuable resource for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a leading source of information for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

The journal is a must-read for anyone interested in the field of behavior analysis.

The journal is a valuable resource for researchers and practitioners in the field of behavior analysis.

## Введение

### Дунья Миятович\*

Когда мое Бюро впервые опубликовало Руководство по вопросам безопасности журналистов в 2012 году, нападения на СМИ не были чем-то новым – новым был комплексный подход к данной проблеме и поиск серьезных решений.

За последние два года произошло много событий, которые требуют возобновления нашей кампании по созданию безопасной среды для журналистов, а также демонстрации проделанной работы.

Летом 2011 года Литва, как страна, председательствующая в ОБСЕ, созвала конференцию для рассмотрения вопросов безопасности журналистов, результатом которой стала практическая восьмишаговая программа, созданная для выявления проблем конкретными способами и высказывания предложений по их реальному решению.

В то время как ОБСЕ и, в частности, Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ, выполняло свою роль, другие международные организации, в том числе Совет Европы и Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций приняли резолюции и провели обсуждения с широким спектром участников и заинтересованных сторон для повышения осведомленности об опасных условиях работы журналистов во всем мире.

Значительный прогресс был достигнут по многим направлениям благодаря совместным усилиям журналистских объединений, обеспокоенных законодателей и международного сообщества. Совсем недавно Генеральная Ассамблея ООН приняла первую

резолюцию по этому поводу и назвала 2-ое ноября Днем прекращения безнаказанности за преступления против журналистов.

Уильям Хорсли, бывший журналист Би-би-си и автор первого Руководства по вопросам безопасности журналистов, также является автором и данного второго издания.

Я призываю всех читателей учесть примеры лучшей практики, изложенные в данном руководстве, чтобы весь регион ОБСЕ смог достичь поставленной цели – создания благоприятной среды для свободных СМИ.

*\*Миятович является Представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы СМИ.*





# Часть I.

## **Безопасность журналистов: первоочередная проблема для государств – участников ОБСЕ**

Безопасность журналистов стала неотложной проблемой для государств-участников ОБСЕ, поскольку масштабы насилия в отношении журналистов, включая убийства, нападения с нанесением тяжких телесных повреждений, и случаи запугивания, за последние годы значительно возросли, что влечет за собой далеко идущие последствия.

Другие способы подавления независимых средств массовой информации, например незаконные аресты и уголовные преследования, жестокое политическое и коммерческое давление, подавляющие формы государственного регулирования, также стали обычным явлением для журналистов, работающих в регионе ОБСЕ. Эти меры порождают чувство страха и неуверенности среди журналистов и сотрудников СМИ, и оказывают отрицательное воздействие на свободу слова во всем обществе.

Всеобщее право на свободу убеждений и их выражения включает право на распространение, поиск и получение информации. Насилие, преследование и запугивание, направленные против журналистов, представляют собой посягательства на демократию, как таковую. Они оказывают эффект удушения свободы средств массовой информации и свободу слова, лишая людей возможности принимать обоснованные решения по вопросам, влияющим на их жизнь.

Свобода слова признана на международном уровне как основополагающее право для осуществления ряда других свобод, таких как свобода собраний и ассоциаций, а также право голоса.

Право на свободу слова в государстве или обществе также признано важным показателем уровня защиты других прав и свобод (Резолюция Совета ООН по правам человека A/HRC/RES/12/16 от 12 октября 2009 года о свободе выражения мнения).

Государства-участники ОБСЕ установили четкие принципы и обязательства в области свободы слова и свободы средств массовой информации, основанные на убеждении, что свобода слова является основополагающим правом человека и основным элементом демократического общества, а свободные, независимые и плюралистические СМИ составляют суть свободного и открытого общества и прозрачной системы правления. Они также обязуются обеспечить осуществление и поддержание этих принципов посредством эффективных и согласованных действий и при полном сотрудничестве с Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

Поскольку журналисты не в состоянии писать или информировать свободно и независимо без обеспечения безопасных условий работы, их безопасность является необходимым условием для существования свободных средств массовой информации. С учетом этого, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович продолжает уделять первостепенное значение прекращению насилия и запугивания журналистов. Она призывает правительства и неправительственные организации объединить усилия по защите прав свободных СМИ и свободы слова.

В связи с этим, ряд государств-участников ОБСЕ, совместно с гражданским обществом и организациями журналистов, выступили за более передовую позицию ОБСЕ по обеспечению безопасности и защищенности журналистов. Эти вопросы были вынесены на

обсуждение государствами-участниками, однако для осуществления дальнейших шагов требуется единодушное согласие.

### **Растущие проблемы в киберпространстве**

Свобода слова распространяется на Интернет также как и на остальные средства связи. Интернет оказал влияние на общество, дав новые или возросшие возможности для высказывания не только профессиональным журналистам, но и местным средствам массовой информации, гражданским журналистам, блогерам и другим пользователям.

В то же время, по мере возрастания значимости этой деятельности и развития плюрализма в предоставлении информации, интернет-журналисты, блогеры и пользователи все чаще становятся объектами насилия и сталкиваются с угрозами, преследованиями и ложными обвинениями в противоправных действиях, в попытках заставить их замолчать.

Европейский суд по правам человека в Страсбурге постановил, что блокирование или фильтрация вебсайтов не могут быть произвольными или полными. (Ахмет Йилдирим против Турции, № 3111/10 от 18 декабря 2012 года).

Интернет и мобильные технологии, сделав доступной возможность публикации для каждого, создали новые проблемы для органов власти в обеспечении защиты свободы слова и мнений, и в то же время, в предотвращении таких преступлений, как подстрекательство к насилию и распространение незаконных материалов, например, фотографий жестокого обращения с детьми.

Кроме того, интернет-революция сделала возможной массовую утечку конфиденциальной и секретной правительственной информации, когда разглашенная информация практически мгновенно становится доступной для аудитории всего мира. В то же время, новые и сложные технологии и программы позволили государствам существенно расширить возможности слежения, перехвата, обработки и хранения всех видов информации. Это значительно увеличило массовый сбор данных о коммуникационном трафике и транснациональных операциях.

Однако, ограничения на свободу слова, включая перехват данных и другие формы вмешательства, независимо идет ли речь о онлайн или традиционных средствах массовой информации, или личной корреспонденции, должны соответствовать международно признанным условиям законности, необходимости и соразмерности.

Контроль и отслеживание интернет-пользователей, независимо от того, осуществляются ли они государственными ведомствами или негосударственными организациями, должны быть строго ограничены, в соответствии с требованиями законности и конфиденциальности. В июне 2013 года в заявлении Комитета Министров Совета Европы европейские государства выразили озабоченность в связи с рисками для основополагающих прав, исходящими от цифрового слежения и других технологий видеонаблюдения. Комитет обратил внимание на возможность использования этих методов в незаконных целях, ведущих к несанкционированному доступу, перехвату или искажению информации, системному наблюдению и другим формам злоупотреблений.

Контролирование и перехват электронных сообщений используется для оказания помощи государственным органам в предотвращении и борьбе с терроризмом и серьезными преступлениями.

Однако некоторые правительства признают, что законы и процедуры, разработанные в этой сфере ранее, не успевают за быстрым темпом технического прогресса. Не отвечающие требованиям законодательные нормы и отсутствие надежных процедур, гарантирующих проведение наблюдения с санкции и под надзором суда, могут представлять особую опасность для журналистов, правозащитников и других лиц, которые могут стать объектами произвольного наблюдения и, потенциально, судебных преследований или других репрессий.

Совет ООН по правам человека в своем решении A/HRC/24/L.13 от 20 сентября 2013 года о проведении обсуждения по безопасности журналистов (в июне 2014 года), выразил глубокую озабоченность о таких мерах государственных органов, как наблюдение, поиск и захват, «направленные на воспрепятствования работе журналистов».

Также сильные опасения были высказаны правительствами и общественными организациями о явной опасности для тайны личной жизни большого числа людей в случае любых попыток вмешательства в системы шифрования, используемые интернет-компаниями для обеспечения конфиденциальности и безопасности личных сообщений.

Для сохранения общественного доверия к правительству необходим надлежащий контроль над государственными службами разведки и безопасности.

### **Международное движение за лучшую защиту журналистов**

С 2011 года, когда вышло первое издание Руководства ОБСЕ по вопросам безопасности журналистов, стали набирать обороты широкие международные усилия по повышению защиты личной

безопасности журналистов и прекращению безнаказанности, связанной с нападениями на СМИ. Признавая конкретные опасности, с которыми сталкиваются журналисты, и важную роль журналистов, стоящих на страже общественных интересов, Совет Безопасности ООН, Генеральная Ассамблея ООН и Совет ООН по правам человека сосредоточили свое внимание на обязательствах государственных органов по обеспечению безопасной и благоприятной среды для журналистов. ООН, при поддержке государств-членов ООН и широкого круга общественных организаций, запустила амбициозный и бессрочный Межведомственный план действий по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности.

Основным международным приоритетом безопасности журналистов стало лучшее понимание условий, при которых журналистика становится более опасной. В последнее время наиболее жестокие нападения на журналистов произошли в мирных районах, а не в районах вооруженных конфликтов. Большинство нападений направлено на журналистов, освещающих коррупцию, преступность или щекотливые политические проблемы. В эпоху Интернета функции журналистов выполняют не только профессиональные штатные репортеры, но и широкий круг лиц, в том числе блогеров, которые публикуются в Интернете, в печатных изданиях или где-либо еще (Замечание общего порядка № 34, Комитет ООН по правам человека 2011 CCPR/C/GC/34).

В сентябре 2012 года Совет ООН по правам человека, основной форум государств-членов ООН по рассмотрению вопросов прав человека, принял Резолюцию о безопасности журналистов [A/HRC/21/L.6], в которой признается особая роль журналистов в вопросах, представляющих общественный интерес, в том числе посредством повышения осведомленности о правах человека,



а также, что работа журналистов часто ставит их под угрозу запугивания, преследования и насилия.

Резолюция о безопасности журналистов призывает правительства содействовать созданию безопасной и благоприятной среды для независимой работы журналистов, без неоправданного вмешательства, при помощи широкого спектра действий, в том числе добровольных мер защиты журналистов, исходя из местных условий. Резолюция Совета ООН по правам человека признает особые риски, с которыми сталкиваются женщины-журналисты в работе.

В ноябре 2012 года в Вене, в ответ на растущие глобальные проблемы, состоялось 2-е Межведомственное Совещание ООН по вопросам безопасности журналистов и безнаказанности. Это стало началом беспрецедентной глобальной программы усиления мер безопасности и защиты журналистов и борьбы с безнаказанностью. План Действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности призывает к активному участию все соответствующие ведомства и программы ООН, к добровольному сотрудничеству ООН и конструктивному партнерскому взаимодействию, а также к поддержке со стороны гражданского общества и деятелей и организаций связанных с СМИ.

Задача Плана Действий ООН заключается в создании информированного общества, способного к укреплению мира, демократии и развития во всем мире. Основные направления деятельности Плана связаны с укреплением механизмов ООН, сотрудничеством с государствами-членами и другими организациями и учреждениями, повышением осведомленности общественности и поощрением практических инициатив по безопасности.

Региональные организации, включая ОБСЕ и Совет Европы, приглашены для участия в реализации Плана, посредством ряда действий на международном и региональном уровнях.

Отдельное внимание отведено роли контролирующих органов, таких как Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, которые должны следить за уровнем соответствия государств их обязательствам и обращать внимание на нарушения, когда требуется.

ЮНЕСКО, Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры, является ведущим агентством по исполнению Плана Действий ООН. Подробная информация о плане и Стратегии его реализации, а также контактная информация для заинтересованных сторон размещены в разделе «Безопасность и безнаказанность» на вебсайте ЮНЕСКО <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/>.

В июле 2013 года Совет Безопасности ООН провел беспрецедентную дискуссию по защите журналистов в условиях вооруженных конфликтов. Заместитель Генерального секретаря Ян Элиассон выразил сожаление по поводу того, что более 600 журналистов были убиты за последнее десятилетие при освещении событий, как в зонах военных действий, так и в мирных районах. Он отметил, что, когда погибают журналисты, информация об угрозах международному миру и безопасности зачастую хоронится вместе с ними; и Совет Безопасности в будущем может принять более активную позицию в борьбе против подавления свободы СМИ.

В ноябре 2013 года международное движение по усилению мер безопасности и защиты журналистов и борьбе с безнаказанностью было продолжено в Генеральной Ассамблее ООН, которая приняла Резолюцию о безопасности журналистов и проблеме безнаказанности.

Резолюция провозгласила 2 ноября Международным днем борьбы с безнаказанностью в связи с преступлениями и насилием, совершаемых против журналистов, и предложила государствам ряд мер по выполнению своих обязательств в достижении целей Плана Действий ООН.

Эти действия включают законодательство; повышение осведомленности об обязательствах в соответствии с международным правом среди сотрудников судебных, правоохранительных и вооруженных сил; мониторинг и публичное осуждение нападения, а также выделение ресурсов, достаточных для привлечения виновных к ответственности.

### **Политика ООН**

Законы, обеспечивающие право журналистов и других лиц на доступ к официальной информации являются важным аспектом создания безопасной и благоприятной среды для журналистов. Напряженность часто возникает между журналистами, государственными органами и другими влиятельными кругами, поскольку журналисты для освещения вопросов, представляющих общественный интерес в прямом смысле разыскивают информацию, в том числе и не предназначенную для широкого круга общественности. Большое число нападений и случаев запугивания журналистов объясняется попытками остановить разоблачение компрометирующего или преступного поведения. В демократическом обществе от правительства ожидается создание доступа к официальной информации, если нет препятствующих этому, веских государственных интересов.

В июле 2013 года Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) предложило ряд далеко идущих предложений

в Докладе по рекомендуемым нормам по защите журналистов, предотвращении нападений и борьбе с безнаказанностью за нападения на журналистов. Для выполнения своих международных обязательств, говорится в Докладе, государства должны создать эффективный “механизм раннего предупреждения и быстрого реагирования”, за который они должны нести ответственность совместно с журналистами и гражданским обществом. Такие механизмы, по словам УВКПЧ, должны включать в себя специальные программы безопасности для обеспечения быстрой и эффективной защиты журналистов и работников средств массовой информации, которые сталкиваются с угрозой своей безопасности в связи с их деятельностью, в частности, тех, кто освещает щекотливые вопросы, такие как коррупция и организованная преступность.

### **Обеспечение «безопасных и благоприятных условий» для журналистов в регионе ОБСЕ**

Задача государства по созданию безопасных условий для свободных и независимых СМИ в основном заключается в том, что государственные органы принимают на себя исполнение на постоянной основе трех обязательств в соответствии с требованиями ОБСЕ, Европейской Конвенции по правам человека и международными нормами и стандартами.

Этими обязательствами являются:

1) Самоограничение: создание правительством и парламентом законодательства, обеспечивающего минимальное политическое вмешательство в деятельность СМИ, которое в полной мере учитывает необходимость отстаивания свободы слова и свободы средств массовой информации в вопросах, относящихся к государственной безопасности, которое защищает работников СМИ от

произвольного преследования любого рода, и которое гарантируется независимой судебной властью, уполномоченной предотвращать запугивание путем злоупотребления законодательством, и обеспечивать эффективное расследование и наказание за нападения на журналистов.

2) Принятие упреждающих мер безопасности для работы свободных и независимых средств массовой информации, включая законы, защищающие осведомителей и конфиденциальность источников информации журналистов; законы, позволяющие свободный доступ к официальной информации и поддерживающие независимые общественные СМИ; действующее трудовое законодательство, позволяющее самоуправление СМИ в вопросах профессиональных стандартов и этики, в рамках закона и без контроля или вмешательства со стороны государства.

3) Соблюдение принципов и стандартов, согласованных государствами-участниками ОБСЕ, правовых нормативов, разработанных Европейским Судом по правам человека, и международных конвенций и соглашений по правам человека. В основе этого убеждение, что свобода слова является необходимым условием для действенной демократии, и эффективное осуществление этой свободы зависит не только от обязанности государства не мешать, но также требует определенных мер защиты, особенно, когда личная безопасность сотрудников СМИ и их возможности выполнять свои функции стражей порядка, находятся под угрозой. ОБСЕ и другим региональным организациям Европы и мира было предложено более эффективное сотрудничество и координация по внедрению конкретных мер по безопасности журналистов и искоренению безнаказанности, в соответствии с Планом Действий ООН по безопасности журналистов и проблеме безнаказанности.

В 2010 году на саммите ОБСЕ в Астане, они подтвердили важную роль гражданского общества и свободных СМИ в обеспечении в полном объеме уважения прав человека, основных свобод и демократии, включая свободные и честные выборы и равенство перед законом.

Наличие свободных, независимых и разнообразных средств массовой информации является признаком здоровой демократии и одним из незаменимых условий ее достижения. Необходимо обеспечить прозрачность в жизни общества, доверие населения к власти и неукоснительное соблюдение закона.

Кроме того, свободные и независимые средства массовой информации приносят значительный экономический эффект, поощряя прозрачность в ведении бизнеса и экономических отношениях. Они дают возможность всему населению пользоваться преимуществами новых информационных и коммуникационных технологий.

В то же время, деятельность и законодательство, подавляющие или сдерживающие свободные и активные СМИ, подрывают и ставят под угрозу безопасность и сотрудничество как внутри стран, так и в отношениях между государствами-участниками.

Для достижения действительного прогресса и устранения серьезных недостатков, правительства должны признать опасности, с которыми сталкиваются журналисты в своей профессиональной деятельности, и решительно противодействовать им. На Вильнюсском Совещании по безопасности журналистов в регионе ОБСЕ, состоявшемся 7–8 июня 2011 года, правительства и эксперты подтвердили свою уверенность в том, что для поддержания основополагающих целей ОБСЕ в общих интересах, необходимо обеспечение безопасности журналистов.

Подводя основные вопросы, адресованные этому совещанию, профессор Майкл О'Флаэрти, Заместитель Председателя Комитета ООН по правам человека, обратил внимание на серьезные нарушения в некоторых государствах ОБСЕ, включая убийства журналистов, использование неприемлемых законов, запрещающих критику должностных лиц, и попытки цензуры в Интернете. Он подчеркнул мнение Комитета по правам человека, что защита СМИ должна стать приоритетной задачей для государств, и что они должны провести полный пересмотр своего законодательства, стратегий и норм для выполнения своих обязательств.

### **Как насилие против журналистов может угрожать основам демократии**

Согласно статистическим данным, составленным Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, за последние восемь лет более сорока журналистов были убиты, и сотни случаев насилия с причинением телесных повреждений, связанные с профессиональной деятельностью, были отмечены в регионе ОБСЕ. В некоторых случаях журналисты были похищены и впоследствии найдены убитыми; в других случаях угрозы поступали в адрес членов семей журналистов, чтобы заставить журналистов замолчать или уйти из профессии.

В значительном числе случаев характер преступлений указывает на заказное убийство или умышленное нападение с участием лиц, действовавших не опасаясь обнаружения и ареста. В некоторых районах, в связи с очень низким уровнем арестов и осуждения исполнителей и заказчиков преступлений, атмосфера страха среди журналистов усиливается. Безнаказанность в регионе ОБСЕ постепенно стала обычным явлением, в особенности связанная с убийством и нападением на журналистов.

Ситуация резко ухудшилась до такой степени, что регион ОБСЕ, включающий 57 государств-участников, в последние годы числится среди регионов мира с наибольшим количеством зарегистрированных нападений на журналистов, включая убийства.

Возможности журналистов и других граждан осуществлять свои права и исполнять свою роль стражей порядка общественной жизни, существенно ограничены законами и порядками органов власти, например исками по обвинению в клевете и оказанием давления для подавления критических выступлений, сдерживающих свободу слова и свободный поток информации.

Это повлияло на искажение медиапространства в некоторых районах региона ОБСЕ и лишило часть населения законного права на свободное получение и распространение информации и мнений.

Журналистские организации сообщают о широком распространении самоцензуры, поскольку журналисты и лица, высказывающиеся преимущественно через интернет сайты или социальные сети, опасаются физической или судебной расправы за то, что они пишут и говорят.

Журналисты и сотрудники средств массовой информации подвергаются сильному давлению и риску запугивания или насилия, поскольку их деятельность по освещению событий общественной жизни и расследованию преступлений и коррупции встречает сопротивление со стороны влиятельных, а иногда агрессивных сил в обществе.

Сотни журналистов были вынуждены оставить профессию или покинуть родину. Некоторые вынуждены скрываться, либо находиться под защитой полиции, если есть такая возможность.



Такое развитие событий противоречит основополагающему принципу ОБСЕ уважения свободы слова, как основного права человека и основы демократического общества. Свобода прессы расценивается как “мать всех свобод”, поскольку без нее невозможно осуществление других прав. В большинстве зарегистрированных случаев насилия с нанесением увечий или вреда здоровью журналистов, обвинения в нападениях и других противоправных действиях, предъявлены государственным служащим, таким как тюремные надзиратели и полицейские. В марте 2011 года Комитет Министров Совета Европы однозначно осудил такое поведение как в государствах-членах, так и в странах, не входящих в Совет Европы.

Для искоренения безнаказанности необходимо обеспечить независимость судебной системы от политического и иного давления. Расследование преступлений против журналистов, как и всех других преступлений, должны проводиться оперативно, беспристрастно, эффективно и профессионально.

30 марта 2011 года Комитет министров Совета Европы утвердил Руководящие принципы по искоренению безнаказанности за серьезные нарушения прав человека. Министры отметили:

*“Случаи безнаказанности за нарушение прав человека, в государствах – членах Совета Европы, к сожалению, нередки; это, в частности, касается нарушений, совершаемых тюремными служащими и полицейскими, или направленных против правозащитников. Допущение безнаказанности за подобные преступления свидетельствует об отсутствии уважения прав человека (что нередко само по себе является нарушением прав человека), и способствует повторению таких преступлений, поскольку преступники и прочие лица без колебаний идут на последующие преступления, зная, что будут защищены от*

*наказания. Безднаказанность подрывает верховенство закона. Более того, те, кто ее допускают, фактически попустительствуют совершению этих преступлений. Поэтому, необходимо искоренить безднаказанность в государствах-членах и призвать к этому государства за пределами Европы”.*

Принципы ОБСЕ предполагают, что в демократическом обществе недопустимо злоупотребление монополией государства на законотворчество и правоприменение в интересах каких-либо лиц или групп, облеченных властью. Правительства должны проявлять нетерпимость к злоупотреблениям должностных лиц, а также создавать структуры по контролю и рассмотрению жалоб для наказания за такое поведение.

Большая часть нападений на журналистов, включая убийства, совершаются криминальными организациями и другими негосударственными субъектами. Необходимо создать сильные и действенные системы защиты тех, кто может стать мишенью для таких групп. Правительства несут ответственность за предотвращение угроз или нападений на журналистов со стороны криминальных группировок и любых преступных элементов.



## Часть II.

## **Прекращение безнаказанности: неотложная задача для ОБСЕ**

Все государства – участники ОБСЕ публично приняли на себя обязательство по обеспечению высоких стандартов правосудия; в Декларации Будапештского саммита ОБСЕ в 1994 году они осудили любые нападения на журналистов и обязались призвать виновных к ответственности.

В 2009 году Парламентская Ассамблея ОБСЕ на заседании в Вильнюсе приняла резолюцию, призывающую государства проводить объективные расследования угроз и актов насилия против журналистов, особенно совершаемых для запугивания независимых журналистов, и привлекать виновных к ответственности.

Однако нынешняя ситуация не дает повода для удовлетворения. Обеспокоенность по поводу нападений на журналистов и средства массовой информации усугубляет тот факт, что в некоторых государствах – участниках ОБСЕ сложилась атмосфера безнаказанности в отношении насильственных преступлений против журналистов.

По данным Международной ассоциации по защите свободы слова (IFEX), доля расследований таких преступлений в мире, завершившихся осуждением и наказанием, составляет лишь десятую часть, что значительно меньше по сравнению с другими категориями дел об убийствах, что равносильно безнаказанности, имеющей пагубные последствия, выходящие далеко за пределы конкретных случаев.

Безнаказанность представляет собой системный сбой в работе правительства и правопорядка, от которых зависят безопасность

и права каждого человека. Поэтому для ОБСЕ искоренение безнаказанности является абсолютной необходимостью. В каждом случае безнаказанность представляет собой двойную несправедливость в отношении жертв насилия и подрывает торжество закона в обществе. Она ведет к утрате общественного доверия к независимости правоохранительных органов и судебных систем, а также поощряет совершение новых преступлений, поскольку преступники знают, что прошлые преступления остались безнаказанными.

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

В ряде случаев государства были признаны виновными в отказе защищать жизнь и свободу слова журналистов, столкнувшихся с угрозами и ставших жертвами убийц.

Суд также установил наличие нарушений на основании отсутствия эффективного расследования дел по убийствам журналистов.

Сорок семь из 57 государств–участников ОБСЕ являются членами Совета Европы. Все государства – члены Совета Европы ратифицировали Европейскую Конвенцию о защите прав человека и включили ее положения в свое законодательство.

Расследования нападения на журналистов требуют особой щепетильности и навыков для обеспечения выявления и учета всех возможных связей между преступлением и профессиональной

деятельностью журналиста. Статья в газете, теле- или радиопередача или публикация могут стать существенной уликой.

Своевременные и результативные расследования имеют решающее значение для сохранения доказательств и отправления правосудия. К сожалению, в ряде случаев в государствах-участниках ОБСЕ власти слишком быстро исключали возможность такой связи, что послужило причиной того, что надлежащее расследование не было проведено.

Рекомендуется проведение соответствующей подготовки полицейских, прокуроров, адвокатов и судей для приобретения ими необходимых навыков.

Органы полиции и государственной власти должны также учитывать тот факт, что журналисты могут быть особенно уязвимы для злоумышленных нападений, связанных с их работой. Они должны быть готовы принять меры по обеспечению защиты в случае обоснованных опасений, непосредственной угрозы нападения или причинения вреда.

Государства-участники ОБСЕ должны быть готовы продемонстрировать открытость и участие в совместных усилиях по искоренению безнаказанности, отвечая своевременно и в полном объеме на запросы ЮНЕСКО о предоставлении информации о юридических действиях связанных с убийствами журналистов в их юрисдикции.

### **Другие угрозы в адрес журналистов и свободы слова: лишение свободы, преследование и запрет**

Физические нападения и угрозы насилия или причинения вреда против журналистов и членов их семей представляют собой крайнюю

форму цензуры. Запугивание и преследование в любой форме лишают журналистов безопасности или защищенности и могут привести к привычной самоцензуре в СМИ, ограничивающей свободу выражения мнений в обществе.

К сожалению, в государствах-участниках ОБСЕ часто используется угроза уголовного обвинения и лишения свободы, чтобы заставить журналистов замолчать и помешать выполнять свою работу.

Часто журналистов арестовывают по ложным обвинениям; тем не менее, уголовные расследования и обвинения приводят к задержанию или тюремному заключению в связи с их профессиональной деятельностью.

Особую и все возрастающую обеспокоенность вызывает тот факт, что в ряде государств-участников журналистам предъявляются обвинения и выносятся приговоры за оскорбление общественного деятеля или государственного ведомства, что противоречит нормам, установленным прецедентным правом Европейского суда по правам человека в решениях, связанных со Статьей 10 о праве на свободу выражения мнения Европейской конвенции по правам человека.

Почти 30 лет назад судом установлен принцип, согласно которому политический деятель должен допускать в отношении себя больше критики, чем частное лицо. В решении 1986 года по уголовному делу о защите чести и достоинства, связанному с критикой в прессе канцлера Австрии Бруно Крайски, суд постановил, что политический деятель осознанно подвергает себя пристальному вниманию общества и должен терпимо относиться к повышенной критике в свой адрес (Лингенс против Австрии, 1986 8 EHRR40).



Разъясняя свое решение, Европейский суд по правам человека отметил, что политические дебаты лежат «в основе понятия демократического общества. Исходя из этого, политики должны быть готовы к тому, что суды будут серьезно рассматривать значение политических дебатов при вынесении решения по делу об оскорблении». Это решение нашло отражение в последующих постановлениях Страсбургского суда.

Постоянные угрозы уголовного преследования, противоречащие признанному праву на защиту источников информации, также являются причиной для беспокойства. В прецедентном праве Европейского суда по правам человека прессе предоставлен широчайший диапазон защиты, включая конфиденциальность источников информации журналистов.

В знаковом постановлении 1996 года Суд постановил, что защита источников информации является одним из основных условий свободы прессы. «Без такой защиты» – заявил Суд – «источники информации могут воздерживаться от оказания содействия прессе в информировании общественности по вопросам, представляющим общественный интерес», и жизненно важная роль стража общественного порядка, которую играет пресса, может быть ослаблена.

Журналисты также сталкиваются с такими серьезными проблемами, как необоснованные и обременительные налоговые проверки, отказ в разрешениях на поездку или в получении визы, отказ в доступе на мероприятия для прессы и в праве задавать вопросы, а также с другими административными препятствиями.

Государственные чиновники не должны в избирательном порядке отказывать в доступе ни одному журналисту или информационному

агентству; не должны требовать благоприятного освещения, применять давление или угрожать журналистам преследованием или запретом в связи с содержанием или методом ведения репортажа. Работодатели СМИ не должны отдавать распоряжение журналистам вести себя неэтично или сообщать ложные сведения.

К сожалению, в ряде государств – участников ОБСЕ журналисты до сих пор не имеют соответствующей правовой защиты от угрозы неправомерного увольнения и потери средств к существованию для себя и членов своей семьи. Правительства несут ответственность за законодательное обеспечение основных мер защиты.



## Часть III.

## **Безопасность и защита журналистов: ответственность государств – участников ОБСЕ**

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

Это обязательство требует координированных и согласованных государственных процедур и порядков. Необходимо, чтобы национальное законодательство, административная и судебная системы обеспечивали защиту и поддержку свободы выражения мнений, защищали жизнь и профессиональные права журналистов.

Выборные политики и все высокопоставленные лица призваны демонстрировать безоговорочную приверженность уважению свободы прессы и безопасности журналистов. Политики и чиновники не должны злоупотреблять своим положением, отзываясь о журналистах и средствах массовой информации в пренебрежительном или оскорбительном тоне.

Подобные высказывания из уст ведущих государственных деятелей могут побудить экстремистов рассматривать журналистов в качестве объекта для нападения, чтобы заставить их замолчать. Поэтому на политических лидерах высокого уровня лежит особая ответственность не допускать несдержанных и неприемлемых высказываний.

### **Законодательные и административные основы обеспечения безопасности журналистов**

Изложенные ниже 16 пунктов охватывают законодательные, нормативные и практические вопросы, которые в совокупности представляют собой основу для защиты безопасности и правомерных профессиональных прав журналистов в государствах-участниках ОБСЕ:

1. Основные положения в национальных конституциях и законодательных актах, гарантирующие свободу убеждений, свободу выражения мнений и свободу СМИ; в частности, клевета, навет и оскорбление должны быть декриминализованы и считаться гражданскими правонарушениями, с санкциями в виде соразмерных штрафов
2. Гарантии свободного потока информации и свободы выражения мнений без учета государственных границ, включая международное вещание и другие виды распространения информации
3. Обеспечение открытости Интернета; следует поощрять и поддерживать свободу Интернета, не допускать принудительного блокирования и фильтрации контента или вебсайтов
4. Открытые и оперативные государственные структуры, обеспечивающие возможность свободным, независимым и осведомленным средствам массовой информации, исполнять функции стражей порядка общественной жизни без преследований и препятствий со стороны государственных органов и прочих лиц
5. Надежные и понятные гарантии независимости судебной системы, для защиты права на свободные СМИ и привлечения к суду ответственных за нападения на журналистов
6. Отмена законов, предусматривающих специальную защиту от критики должностных лиц или выборных политических

- представителей; общественные деятели должны принять более высокий уровень критики, чем простые граждане
7. Соблюдение государственными органами конфиденциальности источников информации журналистов, как основного условия свободы прессы; распоряжение о раскрытии источника информации несовместимо с правом СМИ на информирование общественности, кроме тех случаев, когда оно оправдано более важными требованиями общественных интересов
  8. Обеспечение защиты важных общественных интересов в судебных делах, связанных с методами журналистов по сбору информации, и причинах для обнародования информации
  9. Регулирование и контроль за деятельностью правоохранительных органов, в том числе полиции и тюремной службы, с эффективными процедурами надзора и рассмотрения жалоб
  10. Тщательно сформулированные и ограниченные по времени и сфере применения, законы о государственной безопасности и борьбе с терроризмом; при их разработке и применении должным образом учитывается основополагающее право на свободу убеждений и выражения мнений
  11. Принятие законов, гарантирующих право на свободу информации и доступ к официальным документам
  12. Предоставление доступа СМИ к официальным лицам, представителям правительства и на общественные мероприятия и пресс-конференции без ограничений и произвольных запретов
  13. Обеспечение прозрачности прав собственности на информационные агентства и надлежащих правил конкуренции для предотвращения чрезмерной концентрации прав собственности, искажения рыночного равновесия и увеличения риска чрезмерного давления на редакторов и журналистов
  14. Незаинтересованность в лицензировании печатных изданий или контроле над производством и распространением прессы

15. Введение в действие и защита трудовых прав журналистов, включая право на организацию и вступление в профсоюзы, которые могут защитить их от необоснованного увольнения или ненадлежащего давления, чтобы вынудить их поступать неэтично или непрофессионально
16. Поддержка механизмов, обеспечивающих защиту журналистов от насилия и запугивания, таких как институт Омбудсмана или Уполномоченного по правам человека.

### **Общие обязанности государств – участников ОБСЕ**

В Астанинской юбилейной декларации 2010 года, государства-участники подтвердили, что все принципы и обязательства ОБСЕ являются вопросами неотложной и законной озабоченности для всех государств-участников. Задача обеспечения безопасности журналистов должна решаться совместными усилиями.

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

С тех пор деятельность Представителя по вопросам свободы СМИ заключается в быстром реагировании в случае серьезного нарушения государствами-участниками принципов и обязательств ОБСЕ по свободе выражения мнений и свободы СМИ.

Представитель содействует соблюдению обязательств ОБСЕ, направляя предупреждения и рекомендации.

Работа Представителя включает ряд мероприятий по оказанию содействия в решении возникающих вопросов, включая предоставление экспертных консультаций при подготовке законов



и нормативных актов, оказание технической помощи и обучения, посещение стран и обмен информацией, регулярные отчеты Постоянному Совету и публичные выступления.

Эта работа носит внесудебный характер и заключается в привлечении внимания к проблемам, по согласованию с государственными органами и соответствующими неправительственными организациями при выработке решений.

Полномочия Представителя поддерживают все государства-участники, его деятельность осуществляется исходя из равного отношения ко всем государствам.

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

Растущие опасения государств-участников ОБСЕ по вопросу безопасности журналистов соответствуют обеспокоенности государств-членов Организации Объединенных Наций в связи с убийствами журналистов в странах многих регионов мира. По данным, предоставленным компетентными организациями по мониторингу и опубликованными ЮНЕСКО, только в 2012 году было убито более 121 журналистов.

Определенные обязательства государств разъяснены Комитетом по правам человека Организации Объединенных Наций, который является органом контроля за исполнением МПГПП.

В июле 2011 года Комитет опубликовал свое толкование статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, о

свободе мнений и их выражения (Замечание общего порядка № 34 к статье 19).

В этом замечании общего порядка отмечается, что все государства должны принять эффективные меры по защите обладателей права на свободное выражение своего мнения от попыток заставить их замолчать, в том числе журналистов.

Комитет по правам человека включил журналистов в категорию лиц, которые часто в связи со своей деятельностью подвергаются таким угрозам, запугиванию и агрессивным действиям, наряду с лицами, которые занимаются сбором и анализом информации о ситуации в области прав человека и публикуют доклады по правам человека, в том числе судьи и адвокаты.

Такие угрозы и агрессии включают «произвольный арест, пытки, угроза жизни и убийство». В замечании общего порядка отмечается, что все подобные случаи агрессии «должны своевременно и тщательно расследоваться, виновных необходимо преследовать по закону, а жертвам, или в случае убийства их представителям, – предоставлять надлежащие формы возмещения ущерба».

Выдержка из замечания общего порядка № 34 к статье 19  
Международного пакта о гражданских и политических правах:

*23. Государствам–участникам следует принять эффективные меры по защите обладателей права на свободное выражение своего мнения от попыток заставить их замолчать. Пункт 3 (Статьи 19) ни при каких условиях не может служить оправданием для того, чтобы заставить замолчать каких-либо защитников многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека. Подобным образом, агрессия в отношении лица,*

*использующего свое право на свободное выражение мнений, в том числе такие формы агрессии как произвольный арест, пытки, угроза жизни и убийство, несовместима со статьей 19. 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. В отношении всех подобных случаев агрессии следует проводить своевременное и тщательное расследование, виновных необходимо преследовать по закону, а жертвам или, в случае убийства их представителям – предоставлять надлежащие формы возмещения ущерба.*

**Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах**

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



## ЧАСТЬ IV.

## **Безопасность журналистов и роль гражданского общества и неправительственных организаций**

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

Сильные и независимые неправительственные организации играют важную роль в поддержании открытой демократии. Они предоставляют СМИ и всему обществу независимую информацию по вопросам общественного значения, они в состоянии бросить вызов правительству и другим заинтересованным кругам по широкому спектру вопросов, вызывающих законную озабоченность.

Важным компонентом СМИ является поощрение открытых и бурных общественных обсуждений; деятельность общественных организаций также играет важную роль в вынесении вопросов на обсуждение.

В каждом обществе неправительственные организации всех видов занимаются необходимой и обоснованной деятельностью по представлению широкого спектра общественного мнения, в том числе в отношении уязвимых меньшинств, оказании помощи правительству в разработке законодательства и нормативных актов, проведении независимого наблюдения за выборами, и играя законную роль в приведении государственных учреждений и других влиятельных кругов к ответственности.

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

Все формы официального и неофициального давления, излишне обременительных процедур регистрации, преднамеренные препятствия или криминализация неправительственных и общественных организаций, противоречат букве и духу принципов ОБСЕ. Необходимо, чтобы государства обеспечивали благоприятные условия для эффективной деятельности общественных организаций любого рода, воздерживались от возложения на них обременительных обязательств или ограничений, учитывали факты и опасения этих организаций наряду с другими представительными местными сообществами, бизнесом профессионалами организациями и профсоюзами.





## ЧАСТЬ V.

## Профессиональные стандарты и саморегулирование СМИ

Журналисты, редакторы и владельцы СМИ несут ответственность за принятие всех возможных мер по обеспечению физической безопасности сотрудников СМИ, работающих в районах конфликтов и при выполнении опасных заданий, включая страхование жизни, подготовку и системы поддержки.

Данные меры предосторожности и поддержки со стороны организаций и сотрудников СМИ необходимы для сведения к минимуму опасностей и рисков. Однако их эффективность в большой степени зависит от выполнения государствами обязательств по оказанию содействия в защите журналистов и обеспечению условий для исполнения их работы. Все ветви власти, в том числе вооруженные силы, должны признавать и защищать права журналистов как гражданских лиц, ведущих репортажи из зон конфликтов с целью информирования общественности.

Журналисты и СМИ должны постоянно стремиться к соблюдению высоких профессиональных стандартов. Правительства не должны использовать ошибки журналистов для введения новых мер контроля или закрытия информационного агентства.

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

Как наилучший способ соблюдения этических и профессиональных стандартов, рекомендуется саморегулирование СМИ через независимые советы по делам прессы, советы по делам СМИ и аналогичные органы. Эти органы призваны обеспечивать соблюдение свода правил, включающего в основном, этические нормы, не ограничивающиеся соблюдением законодательных требований. В некоторых случаях национальные советы по делам прессы также проводят расследования жалоб представителей общественности по содержанию публикуемых материалов.

Саморегулирование средств массовой информации означает, что представители всех видов СМИ должны разработать подробный свод правил и обеспечивать его соблюдение. В случае корпоративных кодексов, таких как Редакционные принципы Би-би-си в Великобритании, их соблюдение контролируется главным редактором организации, и общественные жалобы рассматриваются отдельной организацией под эгидой независимо избранного органа управления, Треста Би-би-си.

В большинстве государств-участников ОБСЕ также созданы советы по делам прессы или СМИ, что позволяет редакторам разных видов медийных организаций применять свод правил журналистской деятельности. Эта задача должна осуществляться независимо от государства и любого рода политической власти, хотя на практике степень независимости и эффективности этих организаций существенно различается.

В качестве примера вопросов и проблем, охватываемых такими соглашениями, можно привести Свод Правил редакторов британской Комиссии по жалобам на прессу, который требует признания и исправления неточностей в публикациях; устанавливает положения по нарушению прав, преследованию, дискриминации, использованию

уничижительного языка, в отношении тех или иных групп населения; придерживается принципа защиты конфиденциальности источников информации журналистов; устанавливает рекомендации о том, что представляет собой общественный интерес с точки зрения СМИ, например разоблачить преступление или неподобающую деятельность, или препятствовать введению общественности в заблуждение.

Чтобы завоевать доверие общественности, такие своды правил должны соблюдаться и применяться самими средствами массовой информации. Саморегулирование, по определению, является единственной системой, способной поддерживать истинную свободу и независимость средств массовой информации. Любая форма государственного контроля или установления правил легко порождает видимые и невидимые ограничения и может привести к осторожности или зависимости, что мешает активным опросам и расследованиям служб, которые курируют СМИ.

Общественное телевидение может рассматриваться как отдельная категория: в некоторых случаях оно смогло преуспеть при более жестких правилах, касающихся его основных обязанностей, по сравнению с газетами, если ему были предоставлены инструменты и полномочия на независимую деятельность.

Кроме того, крупные международные журналистские организации разработали собственные нормы поведения, устанавливающие профессиональные принципы, которые члены этих организаций обязуются соблюдать.

Международная федерация журналистов разработала официальный свод профессиональных и этических принципов, которые журналисты должны уважать. Он охватывает вопросы редакторской

независимости и саморегулирования и подтверждает право журналиста не подчиняться указаниям работодателя по исполнению действий, ведущих к нарушению норм профессиональной этики.

Кроме того, в некоторых государствах-участниках ОБСЕ есть положительные примеры достижения соглашения по руководству о сотрудничестве между органами полиции и репортерами, фотокорреспондентами и другими работниками СМИ, особенно при освещении демонстраций, преступлений и крупных событий.

Примером является соглашение между несколькими союзами журналистов и различными органами полиции Великобритании о руководстве для сотрудников полиции предоставлять возможность и оказывать содействие работникам СМИ в подготовке и ведении репортажей с места происшествия, при условии что СМИ не вмешиваются в работу полиции.

В эти руководства изложены права представителей СМИ в условиях возможных конфликтов, меры по содействию практическому взаимодействию, а также согласованы правила о признании полицией удостоверения журналиста в качестве документа, удостоверяющего личность представителя средства массовой информации.

Эти различные формы саморегулирования СМИ и кодексы профессиональной этики служат становлению и сохранению открытого и демократического общества, ограждая важнейшую деятельность свободной прессы от возможного вмешательства со стороны государственных органов, корпоративных или других влиятельных интересов.



## Часть VI.



## Принципы и обязательства ОБСЕ как основа безопасности журналистов

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

### Хельсинкский заключительный акт (1975 год)

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

### Раздел IV, Глава II

*Информация:*

Государства-участники,

- *Сознавая потребность во все более широком знании и понимании различных аспектов жизни других государств-участников,*
- *Отмечая вклад этого процесса в рост доверия между народами,*
- *Желая с развитием взаимопонимания между государствами-участниками и с дальнейшим улучшением отношений между ними продолжать и дальше усилия с целью прогресса в этой области,*

- *Отмечая важное значение распространения информации из других государств- участников и лучшего ознакомления с такой информацией,*
- *Подчеркивая 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.*

#### **Парижская хартия для новой Европы (1990 год)**

В 1990 году, в период глубоких перемен на политической карте Европы, главы государств и правительств государств-участников Сопредседательства 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 в рамках СБСЕ мы подчеркиваем, что свободное передвижение наших граждан и контакты между ними, а также свободный поток информации и идей, имеют важнейшее значение для сохранения и развития свободных обществ и процветающих культур.*

### **Декларация Будапештского саммита СБСЕ (1994 год)**

К моменту проведения саммита СБСЕ в Будапеште, в бывшей Югославии происходил процесс распада. В условиях гражданской войны средства массовой информации, в ряде случаев стали мишенью и использовались воюющими сторонами как средство пропаганды. Обеспокоенность указанными обстоятельствами отражена в пунктах Декларации саммита, посвященных свободе выражения мнений и независимости СМИ:

*(36) Государства-участники вновь подтверждают, что свобода выражения своего мнения является 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 привлечь к ответственности лиц, непосредственно виновных в таких нападениях и в таком поведении.*

На **Лиссабонском саммите 1996** года государства-участники организации, переименованной в ОБСЕ, постановили, что необходимо усиление выполнения обязательств ОБСЕ в области средств

массовой информации. Было принято решение разработать мандат для назначения представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

Согласно этому решению, в 1997 году была учреждена должность Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ с полномочиями по:

*(3) оперативному принятию мер в случае серьезных нарушений государствами-участниками принятых в рамках ОБСЕ принципов и обязательств в отношении свободы выражения мнений и свободы СМИ.*

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

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

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

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

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

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

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

## Часть VII.

## Прочие международные обязательства

Международно-правовые нормы и стандарты, касающиеся свободы слова и других основных прав человека закреплены в европейских и глобальных документах и соглашениях, в том числе в Европейской конвенции по правам человека и ее прецедентном праве; Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) и его Факультативном протоколе, устанавливающем механизм индивидуальных жалоб, а также в Международном пакте о социальных и экономических правах. В 2002 году, чтобы положить конец безнаказанности лиц, совершающих серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества, был основан Международный уголовный суд как постоянная и независимая международная организация, не являющаяся частью системы Организации Объединенных Наций. Ряд государств-участников ОБСЕ, в том числе Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки, не являются государствами-участниками Римского Статута, на котором основана работа суда.

Ниже приводятся некоторые важные документы, устанавливающие международные нормы, связанные с безопасностью журналистов, свободой средств массовой информации и свободой слова:

### **Резолюция ЮНЕСКО № 29: Осуждение насилия против журналистов**

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

Резолюция была предложена и принята государствами в ответ на серьезную обеспокоенность по поводу убийств журналистов во многих странах, и распространения безнаказанности, то есть, устойчивой неспособности законных властей привлечь виновных правосудию.

Резолюция отмечает большой ущерб, который наносят для общества многочисленные убийства журналистов, и призывает государства исполнять свой долг по расследованию и наказанию подобных преступлений, а также отменить срок давности за убийства журналистов.

Кроме того, резолюция настоятельно призывает соответствующие государственные органы исполнять свои обязанности по предотвращению, расследованию и наказанию таких преступлений и устранению их последствий и призывает усовершенствовать свое законодательство для обеспечения возможности привлечения к ответственности и осуждению лиц, подтолкнувших к убийству тех, кто осуществляет свое право на свободу выражения.

Резолюция ЮНЕСКО также рекомендует правительствам отменить положения о сроке давности за преступления против личности, совершаемые для того, чтобы помешать осуществлению права на свободу информации и выражения, или для того, чтобы воспрепятствовать отправлению правосудия.

**Резолюция № 1738 (2006 год) Совета Безопасности ООН:  
Осуждение нападений на журналистов в условиях вооруженных конфликтов**

В резолюции, принятой единогласно в 2006 году, отмечается, что журналисты, находящиеся в опасных командировках в районах



вооруженных конфликтов, считаются гражданскими лицами и подлежат защите в качестве таковых.

Резолюция подчеркивает, что в соответствии с нормами международного гуманитарного права, нападения, намеренно направленные против гражданских лиц, являются военными преступлениями, и настоятельно призывает все стороны вооруженного конфликта уважать профессиональную независимость и права журналистов, сотрудников и персонал средств массовой информации как гражданских лиц.

*(1) Осуждает преднамеренные нападения на журналистов, сотрудников средств массовой информации и связанный с ними персонал в ситуациях вооруженного конфликта и призывает все стороны положить конец такой практике*

*(7) Подчеркивает ответственность государств за соблюдение соответствующих обязательств согласно международному праву по прекращению безнаказанности и привлечению к судебной ответственности лиц, виновных в серьезных нарушениях международного гуманитарного права*

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

### **Резолюция Совета ООН по правам человека A/HRC/21/L.6 о безопасности журналистов**

Принятая в сентябре 2012 резолюция года подчеркивает обязательства государств по защите журналистов от направленных на них атак и ответственность за меры по прекращению безнаказанности, и призывает государства разработать добровольные программы защиты:

Совет по правам человека

6. *Призывает* все стороны вооруженных конфликтов соблюдать свои обязательства по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву, в том числе обязательства по Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года и, в случае применимости, по Дополнительным протоколам к ним от 8 июня 1977 года, положения которых распространяются на защиту журналистов в условиях вооруженных конфликтов; разрешать средствам массовой информации доступ и, в случае необходимости, освещение ими событий в ситуациях международных и не международных вооруженных конфликтов, в рамках применимых правил и процедур;

7. *Выражает* свою обеспокоенность в связи с тем, что нападения на журналистов зачастую остаются безнаказанными, и призывает государства обеспечить подотчетность путем проведения беспристрастных, оперативных и результативных расследований таких действий в их юрисдикции, привлекать виновных к правосудию и обеспечивать жертвам доступ к надлежащим средствам правовой защиты;

8. *Призывает* государства поощрять создание безопасных и благоприятных условий для выполнения журналистами их работы на независимой основе и без неоправданного вмешательства, в

том числе посредством: а) законодательных мер; б) повышения осведомленности работников судебной системы, сотрудников правоохранительных органов и военных структур, а также журналистов и гражданского общества об обязанностях и обязательствах по обеспечению безопасности журналистов в рамках международных прав человека и гуманитарного права; с) мониторинга и отчетности о нападениях на журналистов; d) публичного осуждения нападений; и е) выделения необходимых ресурсов для проведения расследований по фактам таких нападений и судебного преследования виновных;

9. *Рекомендует* государствам ввести в действие добровольные программы защиты журналистов, исходя из местных потребностей и проблем, в том числе меры защиты, в которых учитываются индивидуальные обстоятельства лиц, подвергающихся риску, а также, где возможно, передовой опыт разных стран;

**Стратегия Выполнения 2013-2014 Плана действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблемам безнаказанности (обзор к печати; источник: ЮНЕСКО)**

Стратегия осуществления Плана действий ООН на 2013-2014 годы по обеспечению безопасности журналистов и решению проблемы безнаказанности объединяет многосторонние усилия по созданию свободной и безопасной среды для журналистов как в мирных, так и конфликтных ситуациях, при этом имеется в виду воспитание информированных граждан, способных поддерживать мир, демократию и развитие во всем мире.

Документ, содержащий перечень мероприятий по реализации Плана действий ООН, является результатом широких

обсуждений, прошедших с момента утверждения Плана действий Координационным советом руководителей системы ООН 12 апреля 2012 года. Стратегия предназначена для внедрения на глобальном и региональном уровне, а также для адаптации на национальном уровне. На начальном этапе ее осуществления и в целях концентрации усилий стратегия будет применяться в таких странах, как Ирак, Непал, Пакистан, Южный Судан, а также странах Латинской Америки.

Стратегия содержит более ста конкретных мер, которые различные учреждения ООН в сотрудничестве с другими структурами будут принимать в последующие два года в качестве совместных усилий по обеспечению безопасности журналистов. В частности, предусмотрены следующие шаги;

- создание внутренних координационных механизмов ООН с целью согласования действий ООН в этой области;
- оказание поддержки правительствам в разработке законов, направленных на обеспечение безопасности журналистов, а также создание механизмов, способствующих свободе слова и доступа к информации;
- инструктаж журналистов по вопросам безопасности, в том числе безопасности в Интернете;
- обеспечение как штатным, так и независимым журналистам благоприятных условий для осуществления профессиональной деятельности;
- создание механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации в режиме реального времени
- принятие усиленных мер безопасности в отношении женщин-журналистов в связи с учащением случаев сексуального домогательства и насилия.

Стратегия под руководством ЮНЕСКО является результатом совместной работы около ста партнёров, включая органы ООН, межправительственные и неправительственные организации, профессиональные ассоциации, СМИ, представителей научных кругов и правительств.

**Безопасность журналистов: Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, 1 июля 2013 A/HRC/24/23 (Извлечение)**

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и должность Верховного комиссара были созданы в 1993 году. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека координирует деятельность ООН в области прав человека. В 2013 году Наванетхем Пиллеэ, Верховный комиссар ООН по правам человека, присоединилась к борьбе против насилия, выпустив доклад и рекомендации по данному вопросу. В докладе говорится, в частности:

63. Государственные органы должны оперативно и тщательно расследовать все сообщения об угрозах в адрес журналистов и принимать все надлежащие и необходимые меры для обеспечения защиты лиц от дальнейших угроз и/или физического насилия. В этой связи защита журналистов может быть значительно укреплена посредством создания механизма раннего предупреждения и быстрого реагирования, который даст журналистам и другим представителям средств массовой информации возможность иметь непосредственный доступ к органам власти и мерам защиты в случае возникновения угрозы. Такой механизм должен быть официальным государственным органом с высоким уровнем признания и иметь достаточные средства для эффективного функционирования. Он должен быть создан в консультации с журналистами и другими

представителями средств массовой информации и пользоваться доверием у медийного сообщества. Такой механизм должен включать в свой состав представителей соответствующих государственных органов, занимающихся правоприменительной деятельностью и защитой прав человека, а также представителей гражданского общества, включая журналистов и организации средств массовой информации.

64. Доступ к такому механизму должен быть гарантирован всем журналистам и другим представителям средств массовой информации, особенно тем, кто занимается вопросами, связанными с высоким риском, такими как коррупция и организованная преступность. После установления того, что лицо нуждается в защите, механизм должен быть в состоянии предоставить материальные средства защиты, включая мобильные телефоны и пуленепробиваемые жилеты, а также обеспечить убежище и чрезвычайную эвакуацию или перемещение в безопасные регионы страны или в другие страны в рамках программы защиты. Такие программы, включая программу защиты свидетелей, должны осуществляться эффективно, в режиме быстрого реагирования и не должны использоваться в целях ненадлежащего ограничения работы журналистов и других представителей средств массовой информации. В странах, где случаи нападения на журналистов вызывают особую озабоченность, должен быть серьезно рассмотрен вопрос о разработке программ особой защиты в консультации с журналистами и гражданским обществом.

65. В том случае, когда системы раннего предупреждения, такие как горячие линии или круглосуточные чрезвычайные службы, были созданы организациями средств массовой информации или гражданским обществом, государства должны содействовать оказанию непосредственной помощи лицам, которым грозит опасность, и их семьям.

**Решения Третьего Комитета Генеральной Ассамблеи ООН  
A/C.3/68/L.40/Rev.1 31 Октября 2013**

Безопасность журналистов и проблема безнаказанности

Генеральная Ассамблея

3. *Постановляет* провозгласить 2 ноября Международным днем прекращения безнаказанности за преступления против журналистов;

5. *Настоятельно* призывает государства-члены сделать 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, предавать суду лиц, совершивших подобные преступления, и обеспечить потерпевшим доступ к надлежащим средствам правовой защиты;

6. *Призывает* государства содействовать созданию безопасных и благоприятных условий для того, чтобы журналисты выполняли свою работу независимо и без излишнего вмешательства, в том числе посредством а) законодательных мер; b) повышения уровня осведомленности работников суда, сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, а также журналистов и гражданского общества в вопросах обязательств по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву, касающихся безопасности журналистов; c) отслеживания нападений на журналистов и сообщения о них; d) публичного осуждения нападений; и e) выделения ресурсов, необходимых для расследования подобных нападений и судебного преследования за них; and (e) выделения ресурсов, необходимых для расследования подобных нападений и судебного преследования за них;

## Часть VIII.



## Основные проблемы и рекомендации по обеспечению безопасности журналистов

Важнейшая функция, которую выполняют СМИ – стоять на страже общественных интересов и действовать в качестве одного из элементов системы сдерживания и баланса в демократическом обществе. В силу своей работы журналисты подвергаются особому риску судебных преследований, запугивания, а иногда и насильственных нападений. Ниже перечислены основные проблемы в этой области, а также рекомендации по реагированию в соответствии с принятыми нормами на основе принципов и обязательств ОБСЕ.

В качестве демонстрации приводятся примеры положительных результатов; преимущества достойных подражания порядков и действий достигаются при их действительном и регулярном осуществлении:

### Правовая база

**Проблема:** Часто национальная конституция и законодательство не соответствуют международным стандартам и подвергают журналистов и других лиц несправедливому судебному преследованию и наказанию. Во многих случаях неопределенное или неточное законодательство лишает журналистов и граждан правовой определенности, необходимой для подотчетной власти. Конституции и законодательство различных стран должны содержать четкие и эффективные гарантии соблюдения свободы выражения мнений и безопасных условий работы СМИ в соответствии с принципами и обязательствами ОБСЕ, а также международными обязательствами государств-участников ОБСЕ.

**Лучшая практика:** Любые ограничения свободы выражения мнения, в том числе по соображениям государственной безопасности, должны быть установлены законом, необходимы для защиты интересов, признанных международным правом, и соразмерны. Они также должны быть понятными, доступными для общественности и оспоримыми.

Законодательство, распространяющееся на государственную тайну, государственную безопасность, государственную измену и общественный порядок должно содержать четкие гарантии для свободы выражения мнения и, таким образом, содействовать в создании безопасной и благоприятной среды для работы журналистов. Такое законодательство полностью и открыто учитывает обязательства, связанные со свободой выражения мнения; оно подотчетно независимому судопроизводству и общественному контролю, и лица могут иметь прямой доступ для обращения в случаях, когда они считают, что их права были нарушены.

Приведение законодательства, связанного со свободой средств массовой информации и свободой выражения мнения, в соответствие с международными стандартами, путем введения в действие общих мер, предусмотренных Европейским судом по правам человека, в соответствии с экспертным толкованием международного права о свободе выражения мнений, предоставленным Комитетом ООН по правам человека (Замечание общего порядка № 34 по статье 19 МПГПП), а также путем введения в действие международных стандартов защиты в национальное законодательство.

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

Законодательство не дает государству произвольных или чрезвычайных полномочий на цензуру или закрытие любых СМИ.

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

Свобода выражения мнения и свободный поток информации гарантируются независимо от государственных границ. Международные коммуникации, в том числе телепередачи и поездки представителей СМИ, не запрещаются.

Государства присоединяются к соответствующим международным актам и договорам, включая МПГПП и его Факультативный протокол, Женевскую конвенцию и ее Дополнительный протокол, и Римский статут о создании Международного уголовного суда: *более подробная информация приведена ниже в разделе о вооруженных конфликтах.*

Парламенты играют активную и самостоятельную роль в тщательной проверке законопроектов и контроле исполнительной ветви власти, что особенно важно для защиты безопасности и законных прав журналистов, и осуществлении права на свободу выражения мнения в обществе. Парламенты и их комитеты лучше представляют общественные интересы, ограничивая произвол государственной власти, в особенности, связанный с подавлением критики по вопросам, представляющим общественный интерес.

### **Судебная, правоохранительная и пенитенциарная системы**

**Проблема: Судебная система должна быть независимой от государственной власти и любого политического, коммерческого или иного внешнего воздействия.**

**Лучшая практика:** Полицейские силы, другие правоохранительные органы и тюремные службы находятся под надзором независимых служб с прозрачными внутренними порядками и общедоступными процедурами рассмотрения жалоб.

Сотрудники правоохранительных органов, сотрудники судебных органов, включая судей, следователей, прокуроров и адвокатов, получают высокий уровень подготовки, соответствующий их обязательствам по международному законодательству по правам человека и международному гуманитарному праву, и по обеспечению эффективного выполнения обязательств в отдельных сферах риска для журналистов, таких как насилие и запугивание, серьезные нарушения государственной власти, а также протесты и общественные мероприятия.

Расследования тяжких преступлений против журналистов проводятся своевременно, независимо и эффективно; власти должным образом учитывают все показания, указывающие на связь преступления с профессиональной деятельностью журналиста.

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

Никто не может быть наказан или заключен в тюрьму за выражение мнения или распространение информации, если не доказано, что он совершил другое тяжкое правонарушение (например, подстрекательство к насилию или терроризм).

**Взаимодействие СМИ и органов государственной власти: регулирование, открытость и диалог**

**Проблема:** Национальные, региональные и местные государственные органы и ведомства должны быть открытыми и оперативными; обеспечивать возможность свободным, независимым и расследовательным СМИ тщательно изучать и расследовать вопросы общественного интереса, и освещать их свободно и беспрепятственно.

**Лучшая практика:** Государство не предъявляет неправомерных требований к лицам стремящимся стать журналистам.

Соответствующее законодательство принимается для защиты лиц, информирующих СМИ и общественность о серьезных злоупотреблениях властью, преступности или правонарушениях, от судебного преследования, потери работы или других репрессий.

Государственные учреждения всех типов не ограничивают своих сотрудников в их высказываний в письменной и устной форме о серьезных нарушениях или недостатках управления, используя «законы о неразглашении», жесткие условия конфиденциальности, условия работы или другие неоправданно ограничительные условия найма.

Органы, регулирующие вещание, действуют непредвзято при выдаче лицензий на вещание и других вопросах.

Налоговые проверки и другие специальные административные требования не применяются произвольно или без уважительных причин, как форма преследования СМИ.

Доступ СМИ к официальным лицам, представителям власти, а также на общественные мероприятия и пресс-конференции осуществляется без ограничений и произвольных запретов.

Государство поддерживает механизмы участия гражданского общества в укреплении защиты прав журналистов, такие как институт омбудсмана или уполномоченного по правам человека.

**Рекомендация:** Представители правительства, государственные служащие и занимающие выборные должности политики не могут руководить никакими медиа-организациями или контролировать их во время пребывания в должности.

### **Выборы**

**Проблема:** В период выборов, а также в случае общественных беспорядков и крупных событий, журналисты подвергаются повышенному риску задержания, обвинения или преследования за якобы совершенные ими уголовные преступления, в том числе клевету и оскорбление; они могут также подвергаться чрезмерному давлению для выпуска ангажированного или предвзятого освещения событий.

В некоторых случаях наблюдатели Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) сообщали о серьезных нарушениях в доступе к средствам массовой информации и к информации, освещаемой в СМИ во время избирательных кампаний в некоторых частях региона ОБСЕ, что нарушает объективность избирательного процесса в целом.

**Отмечено, что зачастую число зарегистрированных случаев применения или угрозы применения насилия против журналистов и других сотрудников СМИ резко возрастает во время выборов.**

**Лучшая практика:** В период выборов особенно необходимо соблюдать законы и нормы, гарантирующие свободу СМИ для рассмотрения всех аспектов выборного процесса.

Законы о выборах, правила о государственных избирательных комиссиях, и вещании обязывают СМИ обеспечить беспристрастное освещение избирательных кампаний всех политических партий и кандидатов, а также процедур голосования.

Государственные органы разрешают мирные протесты, обеспечивают сдержанность со стороны полиции и других сотрудников правоохранительных органов и уважают права и обязанности журналистов на освещение демонстраций и протестов.

**Проблема:** Журналисты и фотографы, освещающие общественные протесты или митинги, подвергаются произвольным арестам и жестокому обращению со стороны полиции и служб безопасности; в некоторых случаях они страдают от телесных повреждений, потери или повреждения оборудования во время работы или в период содержания под стражей; полицейская слежка и надзор за работниками СМИ во время общественных протестов могут использоваться для запугивания журналистов и препятствовать их законной деятельности.

**Лучшая практика:** Полиция не задерживает, не арестовывает и не применяет насилие против работников СМИ, выполняющих свою роль

по освещению всех аспектов политического процесса, акций протеста или иных событий в общественных местах.

Сотрудники правоохранительных органов разрешают освещение уличных демонстраций и подобных мероприятий в средствах массовой информации, с уважением относятся к опознавательным знакам прессы, таким как удостоверения журналистов, жилеты и нарукавные повязки, и поддерживают общение со СМИ для уменьшения риска разногласий.

Даже кратковременное задержание представителей СМИ представляет собой форму преследования и запугивания.

**Рекомендация:** Полицейские органы и журналистские организации заключают соглашения об основных положениях СМИ, и проводят обучение сотрудников полиции для обеспечения понимания и соблюдения этих положений.

### **Обыски полиции в редакциях СМИ и домах журналистов**

**Проблема:** Обыски полиции в редакциях СМИ и домах журналистов сопровождаются задержанием, повреждением имущества и изъятием оборудования, включая компьютеры, аудио- и видеозаписи, файлы и ноутбуки

**Лучшая практика:** Правоохранительные органы уважают право журналистов на освещение вопросов, представляющих общественный интерес, и воздерживаются от ареста или конфискации оборудования и имущества без исключительно веских доказательств необходимости подобных действий в интересах общества.



### **Лишение свободы журналистов**

**Проблема:** Некоторые журналисты незаконно заключены в тюрьму по произвольным и ложным обвинениям; многие содержатся под стражей, иногда в течение длительного времени, в предварительном или досудебном заключении. Большое количество журналистов находилось под следствием без уважительных причин, иногда в течение длительных периодов. Такая практика часто приводит к серьезному снижению дохода или потере работы, признается абсолютно необоснованной и должна быть прекращена.

**Обвинения в терроризме и государственной безопасности** часто используются для законного преследования и осуждения журналистов к тюремному заключению, что не соответствует европейским и международным нормам.

**Лучшая практика:** Национальные законы и нормы, относящиеся к терроризму, государственной безопасности и связанные с ними вопросы тщательно и регулярно обновляются в соответствии с международными обязательствами государств.

Случаи ложных обвинений журналистов в совершении обычных правонарушений, таких как хулиганство или торговля наркотиками, расследуются и, в случае установления их необоснованности, отклоняются независимыми следователями, прокурорами и судьями.

Лишение свободы или заключение под стражу не применяется в случаях, связанных только с оскорблением или клеветой; такие дела должны рассматриваться в рамках гражданского права.

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

Никто не может быть обвинен или осужден за совершение уголовного преступления на основании того, что он пишет или сообщает в СМИ, или за выражение своего мнения в любом СМИ, если это только не подпадает под строго ограниченные случаи, когда возможны ограничения свободы выражения мнения.

Национальное право, юристы, прокуроры и другие государственные органы не связывают работу журналистов, по получению или обработке конфиденциальной информации, с уголовными преступлениями.

Законы о клевете, репутации и оскорблении не предоставляют отдельную защиту общественным деятелям и должностным лицам, с точки зрения штрафов и санкций, которые могут быть наложены судом, включая лишение свободы. Государственные учреждения и офисы, такие как главы государств или государственные министерства, вооруженные силы или другие высокопоставленные чиновники не имеют права требовать или пользоваться особой защитой закона; правительственные чиновники не должны отдавать приказы или распоряжения в суды или членам судебной власти об уголовном преследовании или вынесении приговора.

### **Угрозы и акты насилия против журналистов**

**Проблема: Угрозы и акты насилия против журналистов продолжают, а в некоторых частях региона ОБСЕ их число за последние годы даже возросло. За угрозами, сделанными по**

**телефону, факсу, электронной и обычной почте, часто следуют физические нападения, в том числе и убийства.**

**Лучшая практика:** Государственные власти расследуют сообщения об угрозах незамедлительно и тщательно, и принимают необходимые меры к защите лица или лиц, получивших угрозы.

Преступления, связанные с нападением на журналистов квалифицируются как “преступления с отягчающими обстоятельствами”, которые могут повлечь более суровое наказание.

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

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

**Примеры:** в Италии и Сербии полиция предоставила действенную защиту ряду журналистов, получивших угрозы.

В Италии, где все еще регистрируется большое количество случаев запугивания журналистов, напряжение привело к решительным действиям по противостоянию постоянным угрозам и решению их основных причин. В 2012 году Комитет парламента по борьбе с мафией рассмотрел данные мониторинговой организации Ossigeno del'Informazione о масштабах запугивания и выработал рекомендации для парламента и правительства по законодательным действиям по обеспечению более безопасной среды для журналистов,

расследованию обвинения об участии криминальных структур во владении средствами массовой информации, и усилению закона о правах журналистов на обеспечение секретности конфиденциальных источников. Соответствующие меры государственных органов ожидаются.

**Расследование случаев нападения и убийств журналистов, обеспечение привлечения виновных к суду и искоренение безнаказанности**

**Проблема:** Из-за большого количества нападений на журналистов некоторые страны региона ОБСЕ попали в число наиболее опасных в мире для работы журналистов; правовые нормы и репутация правоохранительной и судебной систем попали под сомнения; атмосфера безнаказанности усиливается.

**Лучшая практика:** К таким преступлениям не применяется срок давности.

Проводятся незамедлительные и эффективные следствия по уголовному делу с целью ареста и передачи виновных суду.

Полиция и прокуратура разрабатывают и используют специализированные протоколы и методы, чтобы расследование преступлений против журналистов включало тщательную проверку возможных связей с профессиональной деятельностью журналиста.

Правительства соблюдают Руководящие принципы по искоренению безнаказанности, опубликованные Комитетом министров Совета Европы в 2011 году, в которых установлены нормы и стандарты проведения эффективных, своевременных и независимых

расследований, защиты свидетелей, доступа для членов семьи пострадавшего, и т. д.

Полиция, прокуратура, адвокаты и судьи проходят обучение, необходимое для осуществления вышесказанного.

Судебные разбирательства, как правило, открыты для общественности, со строго определенными исключениями и процедурами оспаривания принятия решений в пользу закрытых слушаний.

**Примеры:** В Сербии в январе 2013 года при поддержке правительства была создана комиссия по расследованию убийств журналистов, с полномочиями по раскрытию фактов, связанных с нераскрытыми с 1990-х годов убийствами трех журналистов. Комиссия состоит из представителей журналистов и сотрудников Министерства внутренних дел и безопасности и разведывательного управления. Председатель комиссии, расследовательский журналист Веран Матич, один из нескольких журналистов, находящихся под круглосуточной охраной в связи с возможной угрозой его жизни. Полномочия Комиссии были расширены и включают гибель представителей СМИ в штаб-квартире Сербского государственного радио и телевидения при воздушных налетах НАТО во время конфликта в Косово в 1999 году. Основная цель работы Комиссии заключается в расследовании причин безнаказанности и восстановлении доверия медиа-сообщества и общественности к организациям, отвечающим за систему правоохранения и правосудия.

В России были возобновлены расследования по нескольким делам, связанным с убийствами журналистов; в мае 2011 года двое обвиняемых были осуждены и приговорены к заключению за двойное убийство адвоката-правозащитника Станислава Маркелова

и журналиста «Новой азеты» Анастасии Бабуровой в Москве в 2009 году. В декабре 2013 года российский бизнесмен был приговорен к семи годам лишения свободы за подстрекательство к убийству в 2000 году журналиста «Новой газеты» Игоря Домникова. В 2007 году пять членов преступной группировки были осуждены за убийство Домникова. Тем не менее, в последние годы, большое количество дел об убийствах и нападениях на журналистов остаются нераскрытыми. Низкий уровень успешного привлечения к уголовной ответственности в делах, связанных с журналистами, сильно контрастирует с высоким уровнем обвинительных приговоров, зарегистрированных в делах насильственных преступлений, где жертва не является журналистом.

Кроме того, разработанные Международной федерацией журналистов базы данных о гибели журналистов в России [www.journalists-in-russia.org](http://www.journalists-in-russia.org), и <http://mediaconflictsinrussia.org>, где регистрируются случаи угроз и нападений на журналистов в России, обеспечивают высокий уровень достоверности информации, которая может быть полезна всем заинтересованным сторонам, включая государственные следственные органы. Информация для обоих сайтов собирается наблюдателями Фонда Защиты Гласности и закрытого Центра экстремальной журналистики.

Примеры конструктивного сотрудничества и обмена информацией между представителями журналистов и местными или региональными правоохранительными органами по борьбе с насилием против журналистов и безнаказанностью становятся более частыми. В некоторых случаях они оказались плодотворными в сдерживании угроз по отношению к журналистам и повышения безопасности среды, в которой они работают. В 2012 в Дагестане представители Союза журналистов России провели совещание с сотрудниками правоохранительных органов Северо-Кавказского региона, в котором зарегистрировано множество нераскрытых убийств журналистов.

Убийство Хаджимурада Камалова в Дагестане в декабре 2011 года, а также ряд других убийств журналистов, побудили депутатов Государственной Думы и членов Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации, в целях борьбы с безнаказанностью, выступить публично за более действенные меры по защите журналистов и более эффективное расследование насильственных преступлений против журналистов.

Хорватия: 3 ноября 2010 года суд признал виновными и вынес обвинительный приговор шести обвиняемым в убийстве директора еженедельника Nacional Иво Пуканича и директора по маркетингу Нико Франьича. Оба были убиты в результате взрыва автомобиля в 2008 году; есть надежда, что заказчики убийства также будут привлечены к ответственности.

В январе 2013 года, более чем через 12 лет после похищения и убийства украинского следственного журналиста Георгия Гонгадзе, бывший генерал полиции был приговорен к пожизненному заключению в связи с убийством. Несколько сообщников были осуждены и отправлены в тюрьму за похищение и обезглавливание журналиста. Необходимость в эффективном расследовании по установлению личности вдохновителя убийства назрела уже давно. Второй случай в Украине, связанный с исчезновением и возможно смертью журналиста Василия Клементьева в 2010 году, остается нераскрытым. Были высказаны подозрения, что Клементьев стал мишенью из-за его компрометирующих сообщений о злоупотреблениях в местной полиции.

### **Вооруженный конфликт**

**Проблема:** Журналисты по-прежнему подвергаются серьезному риску ранения или гибели во время вооруженного конфликта, резкой политической нестабильности и краха правопорядка

**Лучшая практика:** В зонах вооруженных конфликтов гражданские лица, включая журналистов, находятся под фактической защитой международного гуманитарного права, в дополнение к нормам о всеобщих правах человека. Государства подписывают и ратифицируют следующие документы:

Протокол I от 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года, устанавливающий, что во время войны журналисты имеют статус гражданских лиц и пользуются защитой от опасностей в связи с обязательствами воюющих сторон различать гражданское население от участников военных действий и военных объектов, и соблюдать соразмерность при планировании нападений, во избежание сопутствующих разрушений.

Факультативный Протокол Международного Пакта о гражданских и политических правах от 1966 года, позволяющий индивидуальные жалобы, которые будут приниматься и рассматриваться.

Другие соответствующие международные договоры и документы, в том числе конвенции против пыток и для защиты от насильственных исчезновений.

Резолюция Совета Безопасности ООН N 1738 от 2006 года, которая гласит, что преднамеренные нападения на сотрудников средств массовой информации представляют собой военные преступления и должны быть прекращены.



**Рекомендация:** Правительства и медийные организации должны быть ознакомлены с положениями гуманитарного права и с официальными и неофициальными процедурами, разработанными для минимизации опасностей для журналистов в зонах конфликта.

Для членов вооруженных сил, журналистов и медиа-организаций должно проводиться обучение по международным правам человека и обязательствам международного гуманитарного права, применяемого во время вооруженных конфликтов, правомерности присутствия журналистов в ситуациях вооруженного конфликта и порядках и процедурах по снижению рисков для журналистов. Сотрудничество с международными и региональными организациями и гражданским сообществом по обеспечению такого обучения значительно повышает их эффективность.

Информационные службы и журналисты должны знать и применять информацию, подготовленную для ограничения рисков для журналистов в зонах конфликтов, в том числе:

**Публикации:**

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

Правила безопасности Международного института безопасности журналистов (INSI), устанавливающие обязанности информационных организаций по предоставлению подготовки к работе в условиях враждебной окружающей среды, мер безопасности и мер защиты; Правила также призывают правительства и вооруженные силы

заботиться о безопасности журналистов, независимо от того, сопровождают они войска или нет, и воздерживаться от излишнего ограничения их свободы передвижения и сбора информации, а также от преследования, запугивания и физических нападений на журналистов при выполнении ими их законной деятельности.

Пособие по выживанию журналистов под названием “Живые новости”, изданное в 2003 году Международной федерацией журналистов, в котором перечислены обязанности правительств, включая обязанность защищать журналистов от любого принуждения к даче показаний в трибуналах по военным преступлениям, обеспечивать их физическую безопасность, а также защищать их от любого подозрения в предвзятости.

Руководство по безопасности журналиста, разработанное Комитетом по защите журналистов, дает рекомендации по всем аспектам физической и цифровой безопасности.

#### **Горячие линии:**

Круглосуточная горячая линия Международного Комитета Красного Креста (МККК) для оказания помощи журналистам, находящимся на опасных заданиях; предназначена специально для членов семей журналистов и профессиональных ассоциаций (Номер телефона +417 9217 3285).

МККК реагирует на гуманитарные вопросы, возникающие при пропаже или пленении журналистов и других гражданских лиц в период военных действий, либо их задержании в ситуациях внутренних беспорядков или напряженности.

В декабре 2011 года МККК принял План Действий по реализации международного гуманитарного права, который призывает государства признать, что работа СМИ направлена на информированность населения о нарушениях и может содействовать их предотвращению, а также борьбе с безнаказанностью. План действий включает цели усиления защиты журналистов и роль средств массовой информации в отношении международного гуманитарного права.

Репортеры без границ (РБГ) также имеют постоянную горячую линию, SOS Presse, на которую журналисты, попавшие в беду, могут позвонить для получения срочной помощи: номер +33 1 4777 7414.

**Государственная безопасность и законы о борьбе с терроризмом**  
**Проблема:** Законы о борьбе с терроризмом, экстремизмом и о национальной безопасности часто используются для преследования и заключения журналистов в тюрьму, для ограничения или препятствия в сборе и распространении информации на законных основаниях, а также для помещения их под особый надзор.

**Лучшая практика:** Законы о борьбе с терроризмом не используются для преследования журналистов или других лиц, если их высказывания не предназначены и не способны спровоцировать акты насилия, как установлено международным правом; сбор и освещение фактов, и комментарии по вопросам, связанным с терроризмом, не приравниваются к поддержке терроризма.

При утечке конфиденциальной информации, журналист или информационное агентство, получившие и опубликовавшие ее, не привлекаются к ответственности за уголовное преступление.

Сфера применения законов о борьбе с терроризмом не является слишком широкой; законы определяют четкие пределы вмешательства органов власти и содержат процессуальные гарантии, достаточные для предотвращения злоупотреблений.

**Рекомендация:** Государства должны проводить периодический пересмотр национального антитеррористического законодательства и нормативов для подтверждения того, что они не нарушают право на свободу слова.

#### **Клевета и оскорбление**

**Проблема:** Законы о клевете, дискредитации и оскорблении широко использовались в некоторых государствах-участниках ОБСЕ для преследования и заключения журналистов или для принуждения их к уплате непомерных штрафных санкций, что оказало разрушительное и сковывающее воздействие на работу сотен журналистов.

**Лучшая практика:** Законы о клевете и оскорблении исключены из числа уголовно наказуемых; наказания связанные с лишением свободы отменены; особая законодательная защита для политических и общественных деятелей отозвана, а штрафы для тех, кто признан виновным, соразмерны и по своему масштабу не способны повлиять на жизнеспособность информационного агентства или вынудить его закрыться.

В 2006 году Комитет ООН по правам человека призвал все государства отменить тюремное заключение в качестве наказания за клевету. В 2007 году Парламентская Ассамблея Совета Европы обратилась с призывом, чтобы все европейские государства приняли это положение без промедления.

**Примеры:** К настоящему времени 14 государств-участников ОБСЕ частично или полностью исключили клевету и оскорбление из числа уголовно наказуемых: Армения, Босния и Герцеговина, Кипр, Эстония (за исключением оскорбления государственных чиновников), Грузия, Ирландия, Кыргызстан, Молдова (за исключением оскорбления следователей и судей), Черногория, Румыния, Таджикистан (за исключением публичного оскорбления президента, что наказуемо вплоть до 5 лет тюремного наказания), Украина, Великобритания и США (за исключением 19 штатов и 2 территорий).

Российская Федерация внесла поправки в Уголовный кодекс с целью декриминализации клеветы и оскорбления в ноябре 2011 года. Однако впоследствии уголовные санкции за клевету были восстановлены. Несмотря на то, что лишение свободы было отменено, максимальный штраф увеличился до 5 миллионов рублей (40 000 евро), кроме того, преступление в клевете может повлечь штраф в размере до 480 часов общественных работ.

В октябре 2012 года и в декабре 2013 года парламент Украины пытался вновь ввести уголовное наказание за клевету, но в связи с широким протестом общественности в обоих случаях, это решение было отложено.

Италия внесла поправки в закон о клевете в 2013 году по отмене тюремного наказания, но сохранила уголовное наказание за клевету против Президента, Республики, конституционных учреждений, вооруженных сил и итальянской нации. Несколько журналистов продолжают отбывать тюремное наказание за клевету.

Парламент Великобритании в апреле 2013 года одобрил крупные реформы в закон о клевете в Англии и Уэльсе в ответ на многочисленные жалобы о несправедливости и значительном

крене предыдущего закона в пользу очень богатых истцов, и против обвиняемых, в том числе средств массовой информации и отдельных журналистов. Новый закон предусматривает более сильную защиту общественных интересов, более строгие требования к доказательствам серьезного ущерба, и меры по предотвращению «туризма клеветы» истцами в другие юрисдикции, с целью использования, наблюдаемой в Великобритании предвзятости в собственных интересах и чрезвычайно высоких судебных издержек. В других частях Великобритании закон о клевете остается неизменным.

#### **Защита источников информации журналистов**

**Проблема:** Защита источников информации журналистов является одним из основных условий для свободы прессы. Поэтому распоряжения, требующие раскрытия источников информации могут быть оправданы только в исключительных случаях и во имя общественных интересов. Тем не менее, честные журналисты иногда подвергаются арестам и угрозам судебного преследования, а их рабочие места, дома, и личные архивы обыскиваются с целью обнаружения источника конфиденциальной информации, которая была или может быть обнародована.

**Лучшая практика:** Конфиденциальность источников информации журналистов защищается в соответствии с международными нормами и постановлениями Европейского суда по правам человека.

Право журналиста не раскрывать источники информации должно применяться к публикациям в интернете, так же как оно применяется к традиционным средствам публикации.

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

Бельгия, Франция и Нидерланды за последние годы приняли законы о приведении своих уголовных кодексов и судебных процедур в соответствие с европейскими стандартами. В каждом случае реформы были вызваны решением Европейского суда по правам человека, о нарушении государством статьи 10 Европейской конвенции по правам человека.

В 2013 году Нидерланды разработали новый законопроект по защите конфиденциальных источников информации журналистов в ответ на три судебных решения против Нидерландов в Европейском суде по правам человека. Составление законопроекта Министерством безопасности и правосудия заняло больше времени, чем ожидалось.

#### **Надзор и законы о сборе и хранении информации**

**Проблема:** Законы, обязывающие операторов связи хранить записи данных, относящиеся к личному общению в течение длительных периодов времени (шесть и более месяцев), широко использовались государственными следственными органами в соответствии с законодательством о борьбе с терроризмом; журналисты подвергались скрытому наблюдению со стороны государственных органов, что делало их более уязвимыми при попытках раскрыть их конфиденциальные источники информации.

**Национальные законы, защищающие свободу слова и неприкосновенность частной жизни, должны быть приняты во внимание при регулировании, в определенных обстоятельствах, законного участия государства в перехвате, хранении или обработке личных сообщений или информации.**

**Лучшая практика:** Законы о защите информации соответствуют нормам неприкосновенности личной жизни, предусматривают четкие условия для получения полномочий к доступу к личной информации, их применение не нарушает право журналистов на защиту конфиденциальности источников информации.

#### **Законы о свободе информации**

**Проблема:** В норме, в условиях демократии предполагается доступ частных граждан и средств массовой информации к официальной информации с минимальными ограничениями. Отсутствие законов о свободе информации и ограничения в применении этих законов, ведут к отказу в праве общества на информацию о деятельности государства.

**Лучшая практика:** Законы о свободе информации введены в действие с минимальными ограничениями, в соответствии с принципами открытого управления и свободного потока информации. Возможность журналистов и других лиц собирать и использовать официальную информацию имеет важное значение для свободы прессы; СМИ должны иметь возможность выполнять свою работу по информированию общества в вопросах, представляющих общественный интерес.

Как правило, государственные органы размещают государственную информацию общественного интереса в открытый доступ на



государственном портале, и прилагают все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практичного доступа к такой информации.

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

**Примеры:** Украина в 2011 году впервые приняла закон о доступе к информации, однако последующие законопроекты тогда правящей партии по навязыванию строго ограничительных и бюрократических барьеров для выдачи информации по открытому запросу ставили под сомнение перспективы того, что закон будет способствовать повышению прозрачности деятельности государственных органов.

Испания приняла меры в конце 2013 года по принятию закона о прозрачности, доступе к информации и эффективном управлении, который обеспечивает систему запроса доступа к информации на национальном и региональном уровнях. Однако закон должен вступить в силу только по истечении определенного периода времени, составляющего более одного года, что было подвергнуто критике за нарушение европейских стандартов и воспрепятствование работе журналистов, в поиске информации в общественных интересах.

**Рекомендация:** Государства рассмотрят вопрос о присоединении к Конвенции Совета Европы 2009 года о доступе к официальным документам (еще не вступил в силу), которая устанавливает право на запрос информации в любой форме, находящейся в распоряжении органов государственной власти.

### **Право на труд и занятость**

**Проблема:** В некоторых государствах-участниках отсутствие законов, обеспечивающих минимальную защиту занятости и гарантирующих право на создание профсоюзов серьезно повлияло на журналистов: многие из них были уволены по прихоти работодателей или по воле чиновников, без причины или средств для защиты их прав. Право журналистов на занятость должно включать право на организацию профсоюзов, с целью заключения коллективных договоров о заработной плате и условиях труда; журналисты не могут быть наказаны или уволены за отказ от неэтичных поступков.

**Лучшая практика:** Введение в действие и защита трудовых прав журналистов, включая право на организацию и вступление в профсоюзы, которые могут защитить их от необоснованного увольнения или неправомерного давления, чтобы заставить их поступать неэтично или непрофессионально.

Журналисты имеют возможность подписать «пункт совести», который защищает их от любых санкций или потери работы в результате отказа нарушать кодекс журналистской этики.

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

### **Интернет-журналистика и социальные сети**

**Проблема:** Растут масштабы и разнообразие методов блокирования и фильтрации вебсайтов.

**Принятые нормы:** Свобода выражения мнения применяется к Интернету так же, как и ко всем другим средствам информации.

Правительства воздерживаются от принудительного блокирования или фильтрации, что считается предварительной цензурой контента или вебсайтов с использованием таких средств как фильтры, удаляющие страницы с ключевыми словами; любые распоряжения о закрытии применяются только к оскорбительному пункту или странице, но не ко всему вебсайту.

Запреты веб-сайтов или материалов не регламентируются на основании того, что они содержат критику в адрес правительства или близких к правительству кругов. Перекрытие доступа в Интернет всему населению или определенной части общества, или прекращение доступа к социальным сетям не являются оправданными.

Никто не должен нести ответственность за распространение в Интернете контента, созданного другими авторами, при условии, что он не отказывается выполнить правомерное постановление об удалении этого контента в тех случаях, когда у него есть такая возможность. Привлечение посредников к ответственности за контент, распространенный или созданный пользователями, существенно подрывает осуществление права на свободу мнения и его выражения, поскольку оно приводит к чрезмерно строгой «частной цензуре», к непрозрачным и потенциально произвольным решениям, часто в нарушение должной судебной процедуры. (Рекомендация Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по итогам конференции Интернет 2013, Вена).

Государство содействует всеобщему доступу в Интернет.

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

В своем первом решении по делу о блокировании Интернета (Йилдирим против Турции), Европейский суд по правам человека в Страсбурге в декабре 2012 года признал Турцию виновной в нарушении обязательств о свободе слова в соответствии со статьей 10 Европейской Конвенции. Суд постановил, что блокирование доступа ко всему интернет-ресурсу в целом является нарушением права на свободу выражения мнения. Суд признал, что законодательная база в Турции не отвечает требованиям и не обеспечивает достаточных гарантий против злоупотреблений.

Дело создало юридический прецедент, признав, что любые меры, ограничивающие доступ к интернет-контенту должны быть подтверждены законом и применяться таким образом, чтобы воздействовать только на конкретный контент, определенный к блокированию. Оно также указало на необходимость соответствующей правовой подготовки в отношении ограничений, применяемых к материалам в Интернете, для государственных прокуроров и судей.

**Правила владения средствами массовой информации**  
**Проблема:** Во многих государствах ОБСЕ, собственность и контроль большей части средств массовой информации находятся под прямым или косвенным влиянием национальных или региональных органов власти или крупных бизнес интересов, тесно связанных с политическими силами.  
**Чрезмерная концентрация и непрозрачность собственности средств массовой информации дает владельцам излишнюю власть.**

**Такая ситуация может подвергать журналистов, как сотрудников, излишнему давлению или побуждать их освещать события непрофессионально или с нарушениями этики, в ущерб обществу и профессиональной репутации. Она также поощряет развитие нездоровых или непристойных соглашений между владельцами или редакторами СМИ и государственными органами. Секретность или непрозрачность прав собственности на информационные агентства затрудняет определение нарушения норм плюрализма.**

**Лучшая практика:** Законодательство о конфликте интересов прозрачное и строго соблюдается для гарантии того, что отдельное лицо или группа, имеющие политическую власть, не могут использовать в собственных интересах право собственности или контроля над средствами массовой информации, покровительство или деловой интерес.

Действуют правила плюрализма и конкуренции, предотвращающие чрезмерную концентрацию собственности на СМИ.

Не поощряются владение и контроль СМИ любым правительственным или государственным органом, либо доминирующее влияние государства за счет посредников или действующих в интересах государства владельцев; подобные СМИ преобразовываются в общественные СМИ с независимыми формами управления или приватизируются.

Частные СМИ не должны находиться под управлением или в собственности государства или контролируемых государством компаний.

Существуют правила обеспечения прозрачности прав собственности на все СМИ путем регистрации и публикации финансовой отчетности компании.

**Примеры:** В 2012 году неправительственная организация Access Info Europe опубликовала подробное исследование, показывающее, что в 9 из 19 опрошенных европейских государств правовая база была недостаточной для обеспечения прозрачности СМИ. Öffentlichkeit этих стран не имеет возможности установить фактических владельцев средств вещания на основании информации, представленной в органы, регулирующие СМИ или регистрирующие компании.

В ноябре 2013 Access Info Europe и Программа СМИ Открытого Общества (Open Society Media Program) предложили рекомендации по прозрачности собственности СМИ, в том числе обязательные требования отчетности о собственности на средства массовой информации и условия для чтобы регулирующие органы и Öffentlichkeit имели легкий и свободный доступ к этой информации в каждой стране.

В апреле 2011 года Грузия внесла поправки в закон о вещании, для обеспечения прозрачности прав собственности на СМИ.

**Служба общественного вещания: Телевидение и радио**

**Проблема: Общественное телерадиовещание остается важным или основным источником информации для населения во многих местах; политический контроль, вмешательство или доминирующее влияние на общественное вещание подрывают независимость деятельности редакции и работы журналистов. Службы общественного вещания в некоторых государствах-участниках воспринимаются как служение**

**конкретным политическим интересам, и не выполняют основную задачу общественных средств информации в соответствии с обязательствами независимости и ответственности перед обществом.**

**Лучшая практика:** Работа общественного телерадиовещания ведется с гарантированной независимостью, беспристрастностью и редакционной неприкосновенностью, без влияния или руководства со стороны какой-либо политической или иной внешней группы; лицензирование вещания и распределение частот и каналов осуществляется прозрачно и без политической предвзятости; управление общественным телерадиовещанием и назначение сотрудников редакции организованы в соответствии с этими принципами; связи с политической партией не являются основанием для найма руководителей или журналистов.

Назначение чиновника, контролирующего СМИ является прозрачным и производится на основании подтвержденного опыта и компетенции; регулирующие и управляющие органы выбираются с учетом того, что ни одна политическая группировка или идеология не является доминирующей.

Государства защищают свободу слова и разнообразие средств массовой информации в условиях перехода к цифровому вещанию. Принятие решений должно происходить на прозрачной основе, с тем, чтобы все заинтересованные стороны были услышаны, и интересы всех слоев общества были удовлетворены. Решения должны приниматься справедливо и равноправно. Средства вещания, дружественные правительству или контролируемые заинтересованными сторонами, не должны пользоваться преимуществом в ущерб другим.

**Примеры:** В мае 2012, во время проведения конкурса Евровидения в Баку, постоянная открытая критика была направлена на Азербайджан в связи с его обращением с критически настроенными журналистами и другими инакомыслящими, и на Европейский вещательный союз за то, что он не использовал свое влияние для того, чтобы критические голоса были услышаны как в широком обсуждении, так и представителями государственной власти.

Позже Европейский вещательный союз принял Декларацию об основополагающих ценностях общественных средств информации, в том числе независимости, разнообразия и подотчетности, и обязался в Меморандуме о взаимопонимании, подписанном с Евросоюзом, способствовать демократической роли общественных средств информации в странах, входящих в политику расширения ЕС.

В ноябре 2013 года Португальский общественный канал RTP и правительство подписали новое долгосрочное соглашение, которое положит конец неопределенности, вытекающей из предыдущего предложения министра правительства о его возможной приватизации. Однако, RTP остается одним из самых плохо финансируемых общественных каналов в Европе, так что сомнения о его долгосрочном будущем в качестве общественного не были полностью развеяны.

### **Саморегулирование СМИ**

**Проблема:** Государственный контроль, владение и регулирование СМИ несовместимы со свободой журналистских расследований и независимостью СМИ; прямая или косвенная зависимость работы от государства ставит под угрозу защищенность журналистов.



**Принятые нормы:** Саморегулирование СМИ и работы журналистов через советы по делам прессы, комиссии по рассмотрению жалоб на прессу и т. д., обеспечивает защищенность журналистов и делает их ответственными за соблюдение профессиональных норм без опасения цензуры или контроля со стороны государства.

Саморегулирование СМИ – это достижение общества, в котором управление осуществляется с согласия народа в плюралистической демократии, где люди пользуются свободой выражения мнения и свободной, беспрепятственной и неподцензурной прессой.

.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:**

## ВИЛЬНЮССКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

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

В Вильнюсских рекомендациях по безопасности журналистов Председательство ОБСЕ вместе с Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ:

- Настоятельно призывают правительства государств – участников ОБСЕ рассматривать насилие в отношении журналистов как прямое посягательство на свободу выражения мнений, и публично пресекать любые попытки заставить замолчать критически настроенных или инакомыслящих членов общества;
- Рекомендуют правительствам оказывать свою полную политическую поддержку укреплению свободы СМИ путем обеспечения для журналистов возможности безопасно и беспрепятственно выполнять свои профессиональные обязанности;
- Призывают законодателей повысить безопасность условий работы журналистов путем разработки законодательства, поощряющего свободу СМИ, включая гарантии свободного доступа к информации, защиту конфиденциальных источников информации и декриминализацию журналистской деятельности, в том числе диффамации и клеветы;

- Призывают власти в приоритетном порядке проводить незамедлительные и действенные расследования, посылая обществу сигнал о том, что исполнители и вдохновители актов насилия в отношении журналистов будут неизбежно преданы суду;
- Призывают законодателей повысить безопасность условий работы журналистов путем разработки законодательства, поощряющего свободу СМИ, включая гарантии свободного доступа к информации, защиту конфиденциальных источников информации и декриминализацию журналистской деятельности, в том числе диффамации и клеветы;
- Призывают власти в приоритетном порядке проводить незамедлительные и действенные расследования, посылая обществу сигнал о том, что исполнители и вдохновители актов насилия в отношении журналистов будут неизбежно преданы суду;
- Призывают правоохранные органы и СМИ совместно принять надлежащую практику, которая может повысить безопасность сотрудников СМИ, и участвовать в совместных мероприятиях по подготовке к распространению этой практики;
- Поддерживают работу структур ОБСЕ на местах по выполнению их важной роли в оказании государствам-участникам помощи в этом отношении и призывают структуры на местах осуществлять дальнейшие проекты, направленные на укрепление потенциала и подготовку кадров для СМИ, включая налаживание диалога между СМИ и правоохранными органами.

Полный текст документа доступен по адресу: <http://www.osce.org/cio/78522>



...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

## Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

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

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, созданная по итогам Хельсинкского процесса, учредила в 1997 году Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ для активизации реализации принципов и обязательств по свободе слова и свободных СМИ.

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

Бюро находится в Вене и работает в тесном сотрудничестве с двумя другими автономными институтами ОБСЕ: Офисом по демократическим институтам и правам человека, расположенным в Варшаве, и Управлением Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, базирующимся в Гааге.

Также партнерами являются национальные, региональные и международные правозащитные организации, а также медийные ассоциации и журналисты региона ОБСЕ.

Дополнительную информацию, такую как отчеты, заявления, отзывы и пресс-релизы, можно получить на вебсайте Бюро [www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom). С Бюро можно также связаться по адресу: [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org).

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



