

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ, ПРАВИЛА И ДЕКЛАРАЦИИ, ВЛИЯЮЩИЕ НА СРЕДСТВА ИНФОРМАЦИИ В ЕВРОПЕ: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

(Обобщающий документ, представленный международной неправительственной организацией ARTICLE XIX – СТАТЬЯ 19)

Для облегчения дискуссии на Семинаре по укреплению независимости и плюрализма средств информации Элен Дарбишир подготовила доклад "Международные нормы, Правила и Декларации, влияющие на средства информации в Европе:

критический анализ". Автор отвечает за представление фактов, содержащихся в настоящем докладе, и выраженные в нем мнения, которые не обязательно являются мнениями ООН или ЮНЕСКО.

1. Профессионалы средств информации

Газетчик в Исландии, телережиссер в Германии, фотограф в Румынии, издатель журнала в Грузии – всех их объединяет то, что они – профессионалы, благодаря которым работают те самые средства информации, о которых говорится в названии доклада. Все профессионалы средств информации действуют на основе национальных конституций и законодательства своих стран, но помимо того существуют и более широкие нормативные рамки, в которые они вписываются – это общеевропейское законодательство и нормы. Для немецкого телережиссера это будет Европейская конвенция по правам человека, Директивы Европейского Союза и соглашения Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Для румынского фотографа и исландского журналиста членство в Европейском Союзе все еще дело будущего, как и для грузинского издателя, у которого пока также нет возможности отстаивать свои права в Европейском суде по правам человека. Однако как Румыния, так и Грузия заявили разными способами о своем намерении соблюдать самые высокие европейские стандарты свободы средств информации, в том числе и при заключении торговых договоров и соглашений об ассоциации с ЕС. Таким образом, те нормативные рамки, о которых пойдет речь в настоящем докладе, относятся ко всем профессионалам средств информации Европы.

Доклад рассматривает вопросы международного права с позиций профессионалов средств информации из разных стран, работающих в общих международно–правовых рамках. Иными словами, как выглядели бы эти общие правовые рамки, если бы национального законодательства стран, где работают журналисты, не существовало. С учетом того, что общеевропейские стандарты защищают свободу средств информации в большей мере, чем национальные, доклад дает описание тех нормативов, к достижению которых должны стремиться правительства, чтобы выполнить свои договорные обязательства по оказанию содействия и охране свобод средств информации. В докладе содержится критический анализ этих международных правовых норм. Кроме того, он анализирует международно–правовые средства борьбы с нарушениями свободы средств информации. К ним относятся обращения в Европейский суд по правам человека и задействование различных механизмов ООН и ОБСЕ для выражения озабоченности по дипломатическим и политическим каналам.

Следует отметить, что право на свободу средств информации принадлежит в равной мере всем людям. Это происходит потому, что оно вытекает непосредственно из права на свободу слова и информации, которым пользуются все, включая граждан Европы и тех, кто проживает на ее территории.

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и их выражения; это право

включает свободу беспрепятственно придерживаться убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами, независимо от государственных границ (Статья 19 Всеобщей декларации прав человека, 1948).

Включение в статью 19 Всеобщей декларации прав человека выражения "любыми средствами" очень важно, так как тем самым четко устанавливается, что эти средства, включая средства массовой информации, являются составной частью данного права, а не областью, где распоряжаются правительства и которую контролируют политики.

Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ) не содержит специального упоминания о "средствах", при помощи которых может осуществляться это право:

Каждый человек имеет право на свободу самовыражения. Это право включает свободу убеждений, и свободу получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. (Статья 10 (1), ЕКПЧ, 1950).

Статья 10, однако, далее заявляет (в третьем предложении пункта (1) Статьи 10), что эти свободы "не препятствуют государствам применять в отношении радио-, теле- и кино компаний разрушительный режим". Таким образом ясно, что Статья 10 подразумевает, что право на свободу самовыражения и информации включает его осуществление при помощи средств информации и что государство может регулировать деятельность только электронных средств информации и кино. И действительно, статья 10 недвусмысленно утверждает, что свобода самовыражения и информации подлежат осуществлению "без вмешательства государственных органов".

Некоторые аналитики полагают, что это указывает на то, что другие средства информации, как-то печатная пресса, должна быть выведена за рамки специального государственного регулирования. Многие сторонники свободы средств информации уверены, что наилучшими нормативными рамками для печатной прессы будет полное отсутствие государственного регулирования. Этот вопрос будет рассмотрен ниже в пункте 6.

2. Журналистом может быть каждый

Все люди имеют право на свободу самовыражения и информации, поэтому профессионалом средств информации может стать любой. Представления о том, чтобы стать журналистом, нужно приобрести специальную квалификацию или быть принятым в профессиональную организацию, были решительно отвергнуты международным правом. В частности, Межамериканский суд по правам человека опубликовал разъяснение, что принудительное лицензирование журналистов нарушает статью 13 Американской конвенции в том случае, если она "лишает какого-либо доступа к полноценному использованию средств информации как инструмента самовыражения или сообщения информации". Вторая часть 13 статьи прямо запрещает все виды "предварительной цензуры". Межамериканский суд постановил:

Свобода слова становится реальностью именно благодаря средствам информации. А это значит, что условия пользования ими должны соответствовать требованиям свободы, с тем чтобы помимо всего прочего... действовали гарантии охраны свободы и независимости журналистов.

Тот факт, что никакого специального постановления Европейского суда по правам человека по данному вопросу не принималось, показывает, что в демократических странах Западной Европы сложилось четкое понимание отличия журналистов от врачей или юристов и от них не требуется быть членами профессиональной ассоциации. Свобода самовыражения и информации, оказывается, в полной мере

доступна всем только таким образом.

3. Этика и саморегулирование против регулирования государственного

Международно–правовые документы предусматривают очень небольшой перечень ограничений пользования правом на свободу самовыражения и информации (См. раздел 5.1). Важно отметить, что эти ограничения не затрагивают качества журналистской работы. Когда Межамериканский суд вынес постановление о лицензировании, он подчеркнул, что лицензирование журналистов не было необходимым для достижения целей, стоявших перед правительством данной страны (Коста–Рика) – этики, независимости и высококачественной журналистики, так как они легко достигаются благодаря саморегулированию профессии. Тем не менее, многие правительства испытывают соблазн ради достижения тех же целей закрепить нормы журналистской этики законодательно, но без контроля за тем, кто является журналистом, а кто нет. Эта тенденция явственно прослеживается в странах, переходящих к демократии, где население, а в особенности политики, не привыкли к широкой свободе комментария и критики со стороны освобожденной прессы. Равно и в Западной Европы выражается озабоченность стандартами профессионализма в средствах массовой информации, особенно в так называемой "массовой", "желтой" или "бульварной" прессе, которая часто сопровождается доносящимися с разных сторон призывами к усилению регулирования средств информации.

Регулировать средства массовой информации с позиций этики – задача сложная и неблагодарная. Журналистские кодексы этики могут позволить себе говорить, что журналист должен стремиться сообщать правду и быть справедливым, беспристрастным и объективным. Однако, если это станет требованием права, то судам придется решать, является ли конкретная статья справедливой и беспристрастной, хотя очевидно, что все это вопрос субъективной оценки. Более того, если истинность сообщения может служить предметом разбирательства по делу о диффамации, то это невозможно сделать в отношении высказывания точек зрения и оценочных суждений (См. раздел 7). Призывать журналистов писать только "правду" – значит требовать от них сообщать лишь голые факты, воздерживаясь от суждений и комментариев. Европейский суд отверг тезис о том, что "задача прессы – сообщать информацию, толкование которой должно быть предоставлено самому читателю" (Линженс против Австрии).

Призывы к регулированию журналистской этики время от времени обосновывают ссылками на 2 часть статьи 10 ЕКПЧ, которая гласит, что пользование свободами, перечисленными в первой части, "налагает обязанности и ответственность". Некоторые поборники свободы средств информации считают такую формулировку опасной, так как она побуждает к принятию законов о печати – типа тех, что приняты в ряде стран новой демократии – где от средств информации требуют справедливых, беспристрастных, объективных и "ответственных" сообщений. Но представления политиков об ответственности нередко означают не сообщать о скандалах, связанных с коррупцией, так как это может привести к падению правительства, не придавать огласке случаи нарушения прав человека, которые могут поставить правительство в затруднительное положение на международных форумах. По этим причинам профессионалы средств информации настаивают на том, чтобы им самим позволили регулировать свою деятельность, исходя из обязательств, налагаемых на них общими требованиями законодательства, вроде тех, что содержатся в тщательно разработанных в соответствии с высшими международными стандартами законах об ответственности за диффамацию. Кстати, следует подчеркнуть, что строго юридически выражение "обязанности и ответственность" включает в себя только те, которые прямо перечислены в части второй, и никакие другие.

В 1993 г. такие дебаты об этике в средствах информации привели к принятию Парламентской ассамблеей Совета Европы резолюции 1003 о журналистской этике. В ней предлагалось проводить различие между новостями и суждениями о них, проверять истинность сообщаемой информации (включая ее последующую независимую проверку университетами). Она содержала вывод о "необходимости" создания средствами информации органов саморегуляции. Парламентская ассамблея обратилась к Совету Министров с призывом "предложить правительствам государств членов предусмотреть законодательные гарантии эффективной организации государственных средств информации с тем, чтобы обеспечить нейтральность информации, плюрализм мнений и сбалансированность доступа к работе в средствах информации мужчин и женщин, а также предоставление сопоставимого права на ответ любому физическому лицу, которое стало жертвой сообщений в прессе". Они призвали Совет Министров принять декларацию в духе резолюции 1003 и оказать содействие реализации ее принципов в государствах членах. Хотя призыв к Совету Европы воплотить принципы не шел так далеко, чтобы предложить государствам членам принять соответствующее законодательство, тем не менее, именно так он был истолкован в некоторых странах, например в Словакии, где текст резолюции получил широкое распространение и на нее часто ссылаются.

Эти шаги вызвали негодование в журналистских кругах. Их профессиональные объединения и организации в защиту свободы прессы осудили резолюцию и рекомендации как прямую угрозу свободе средств информации. Другие международные правительственные организации, такие как ЮНЕСКО, поддержали эту позицию, подчеркнув, что этические соображения – дело самих профессионалов: "[мы] напоминаем слова Генерального директора ЮНЕСКО, который подчеркнул, что вопросы этики – дело профессионалов и только их, а не правительств, будь то на национальном или международном уровне". Выступление представителя ЮНЕСКО на семинаре ОБСЕ, посвященном о свободе средств информации, Варшава, 1993).

Отвечая на письмо Всемирной Ассоциации Издателей Газет (ВАИГ), Генеральный секретарь Совета Европы разъяснил, что "именно журналистам, издателям, сотрудникам радио и телевидения предстоит выработать свой кодекс этики" и подчеркнул, что резолюция "не ставит своей целью установление какого-либо контроля над средствами информации" (письмо Генерального секретаря Совета Европы Катерины Лалумьер к Президенту ВАИГ К. Прескотт Лоу от 27 октября 1993). Комитет Министров не принял никакого заявления.

Тем не менее, призывы ввести ограничения на национальном и международном уровне продолжают. В феврале 1995 в первом докладе Специального докладчика ООН по проблемам свободы слова и убеждений (См. раздел 15. 2) предлагалось создать комиссии по печати, кодексы поведения для СМИ и посты омбудсменов, призванных "очистить" средства информации. Группы защиты свободы прессы немедленно опротестовали эти призывы и бдительно следят за тем, чтобы забота об этике не послужила основой для ограничения журналистских расследований деятельности правительств и политиков.

4. Роль средств информации

Пытаясь определить роль профессионалов средств информации и то, как они должны действовать, правительства нередко стараются одновременно законодательно определить "роль", которую должны играть средства массовой информации в целом. Как и в вопросах журналистской этики, особую активность проявляют в переходных обществах, где средства информации нередко называют "четвертой властью", почти частью правительства, которая в силу этого играет особую роль в обществе. В новых

демократиях эта роль уже видится не в служении коммунистической утопии, а в укреплении демократических идеалов и рыночной экономики. Сегодня никто не сомневается в могуществе средств информации, в том смысле, что они оказывают огромное влияние на общественную жизнь. Но их роль не в служении каким-либо идеям. В демократическом обществе средства информации не должна навязываться какая бы то ни было роль. Они служат инструментом беспрепятственного выражения гигантского разнообразия идей и мнений, обеспечивая свободу потока информации.

Европейский суд по правам человека отметил, что средства информации в целом выполняют важную роль в развитии информированности граждан, с тем чтобы они могли выбрать такую форму общественного устройства и правления, которая им подходит.

Свобода прессы предоставляет общественности наилучшую возможность познакомиться с идеями и точкой зрения своих политических лидеров и составить о них свое мнение. В частности, она дает возможность политикам отражать общественное мнение и высказываться о том, что его волнует; таким образом, в политической дискуссии может свободно участвовать каждый, что представляет собой самую суть концепции демократического общества.

Право общественности получать информацию, представляющую общественный интерес, и роль средств информации в ее предоставлении признаются также и международным правом, что было подчеркнуто Европейским судом по правам человека:

На прессе лежит обязанность распространять информацию и идеи по вопросам, представляющим общественный интерес. Но задачей распространения такой информации и идей дело не ограничивается:

общественность также имеет право на их получение. Если бы это было не так, пресса не смогла бы выполнять жизненно важную роль "сторожевого пса общественности".

Международные организации разъяснили, что эти принципы в равной мере применимы к печатной и электронной прессе. На них обеих возложены две важные социальные функции: информировать публику о вопросах, представляющих общественный интерес, и следить за деятельностью правительства. Следует отметить, что эти общественные функции отнюдь не налагают обязанностей на отдельные каналы информации (газеты, радио или телестанции); скорее, признание общественных функций средств информации в международном праве налагает на правительства обязанность обеспечить существование таких условий, которые позволяют средствам информации исполнять эти функции.

Обязательство поощрять плюрализм средств информации требует от правительств создать такую правовую, организационную и экономическую среду, которая является оптимальной для деятельности средств информации в условиях свободы и плюрализма. Как отметил Европейский суд, "государство является верховным гарантом" принципа плюрализма, который необходим для успешного выполнения общественных задач, стоящих перед средствами информации. Кроме того, на правительствах лежит обязанность не допускать, чтобы частные интересы препятствовали свободе прессы.

Право получать и распространять информацию через прессу является настолько жизненно важным, что человек не должен лишаться его, даже когда он отбывает уголовное наказание. Европейский суд (по делу Херцефалви против Австрии) постановил, что заключенный вправе пользоваться конкретным журналом, так как заключенные имеют право доступа к информации. Аналогично, обвинительный

приговор не может включать в себя лишение права на свободу слова. К такому выводу пришла Европейская комиссия по правам человека, вынеся постановление о том, что включение в приговор за предательство во время войны пожизненного запрещения заниматься издательской деятельностью нарушает Статью 10 Европейской конвенции о правах человека (дело Де Бекер против Бельгии, 1960).

5. Право на свободу средств информации

Нет никаких сомнений, что право на свободу средств информации получило прочное закрепление и признание на европейском уровне. В дополнение ко Всемирной декларации о правах человека, положения которой считаются обязательными как часть международного обычного права, почти все страны Европы являются участниками Международной конвенции по гражданским и политическим правам, а 40 государств–членов Совета Европы подписали (а многие и ратифицировали) Европейскую конвенцию по правам человека.

Государства, участвующие в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) заявили о своей решимости соблюдать все положения ОБСЕ, относящиеся к защите прав человека, свободе слова и средств информации, подтвержденные в Копенгагенском 1990 г. документе Конференции по человеческому измерению.

В 1975 г. представители 35 стран, участвовавших в Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (КБСЕ) подписали Хельсинкский заключительный акт 1975. В число 35 вошли все страны Европы, кроме Албании, а также Канада, США и Советский Союз. Начиная с 1991 г. к нему присоединились Албания, Хорватия, Словения и независимые государства, образовавшиеся на территории бывшего Советского Союза.

Хельсинкский заключительный акт и последующие документы КБСЕ являются политическими декларациями, а не договорами. Поэтому они не являются юридически обязательными. Однако это не лишает их правового значения. И в самом деле, в практическом плане политическая и моральная сила их обязательств гораздо выше, чем их конкретный юридический статус. Более того, Хельсинкский заключительный акт рассматривается сейчас как составная часть регионального обычного права, а значит имеющий обязательную силу для всех европейских государств.

Хельсинкский заключительный акт включает четыре "корзины" обещаний, из которых наибольшее отношение к правам человека имеет третья корзина. Один из ее разделов озаглавлен "Информация". В нем содержится обращение к правительствам содействовать свободному потоку информации через государственные границы в печати, кино и электронных средствах информации. После принятия столь важных обязательств мало что было сделано в расширении охраны прав человека до начала перестройки.

Затем в январе 1989 г. был принят Венский итоговый документ. Государства–участники заявили в нем о своей готовности "предпринять дальнейшие усилия по содействию более свободному и широкому распространению разного рода информации, поощрению сотрудничества в области информации и улучшению условий труда журналистов". Они далее заявили о своих обязательствах в соответствии с Международными пактами и Всемирной декларацией прав человека "обеспечить каждому индивиду возможность свободно выбирать свои источники информации".

Более того, Документ отразил драматический прогресс по спорному вопросу о праве государств глушить поступающие на его территорию радио – и телевизионные сигналы. Тогда как ранее советские лидеры настаивали на праве глушения сигналов как одном из аспектов суверенитета, Венский документ требует от участвующих в нем государств "обеспечить в своих странах возможность нормального прямого приема передач

радиостанций, действующих в соответствии с правилами Международного союза электросвязи". Хотя данное положение не запрещает глушения специально, именно таковым было его практическое следствие и намерение.

Конференция по человеческому измерению, которая прошла в июне 1990 г. в Копенгагене, разработала документ, имеющий большое значение для проблематики прав человека в целом. В частности, государства–участники договорились о том, что любые ограничения основных прав и свобод должны "предусматриваться законом... соответствующим их обязательствам по международному праву, как–то Международной конвенции по гражданским и политическим правам и их международным обязательствам, в особенности Всемирной конвенции по правам человека.... Любое ограничение прав и свобод должно соответствовать в демократическом обществе одной из целей применяемого права и быть соразмерным цели, преследуемой этим законом".

Очень важно, что язык этого документа воспроизводит трехсторонний тест для таких ограничений, сформулированный Европейским судом по правам человека (законность, правомерность цели, пропорциональность). (См. раздел 5.1). Кроме того, государства–участники специально признали "значение опыта", накопленного Советом Европы в области прав человека, и предложили продумать возможность оказания Советом содействия "человеческому измерению КБСЕ".

В Копенгагенском документе государства–участники приняли также заявление о праве на свободу самовыражения, которое близко к формулировкам статьи 10 Европейской конвенции. В октябрьском 1991 г. Документе московской встречи конференции по человеческому измерению эта норма получила свое подтверждение и дальнейшее развитие благодаря признанию "права средств информации собирать, сообщать и распространять информацию, новости и мнения".

Европейский союз (ЕС) не предусматривает всеобъемлющего законодательного регулирования деятельности средств информации. Право ЕС касается главным образом экономических аспектов деятельности средств информации, например, в области рекламы, но право ЕС вобрало в себя международные нормы о правах человека, включив их в число своих основополагающих принципов. Так, например, в 1–ом разделе статьи F 2 Маастрихтского договора 1991 говорится:

Союз обязуется соблюдать основополагающие права, гарантированные Европейской конвенцией о защите прав и основных свобод человека, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г., в том виде, как они следуют из общих конституционных традиций государств членов и общих принципов права сообщества.

Аналогично статья 10 Европейской конвенции о правах человека воспроизводится в преамбуле Директивы Европейского Союза о радио – и телевидении 1989.

Основополагающие права и свободы, включая свободу средств информации, таким образом являются неотъемлемой частью права сообщества, за соблюдением которого следит Европейский суд. Кроме того, принципы свободного перемещения товаров, услуг и людей распространяют право сообщества на вопросы регулирования деятельности средств информации, в особенности в области коммерческой речи, по крайней мере, в той степени, в какой свобода слова сопутствует осуществлению этих свобод. Вместе с тем, надо отметить, что ограничения этих прав существуют. Например, статья 36 Римского договора позволяет вводить ограничения на свободное передвижение товаров для защиты, *inter alia*, общественной морали, государственной политики или безопасности в той мере, в какой такие запреты или ограничения не служат средством произвольной дискриминации или завуалированным ограничением

на торговлю между государствами—членами.

5.1. Ограничения и расширения

Как статья 19 Всемирной декларации, так и статья 10 Европейской конвенции допускают некоторые узкие ограничения права на свободу самовыражения. Статья 10 идет дальше всех, так как признаются позволительными ограничения, принятые в соответствии с параграфом 2.

Поскольку пользование этими свободами налагает обязанности и ответственность, оно может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями и наказаниями, установленными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности, для поддержания порядка и предотвращения преступлений, для охраны здоровья или нравственности населения, для защиты репутации или прав других лиц, для предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или для поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов.

Важно подчеркнуть, что эти ограничения сопровождаются тройственным тестом, позволяющим определить правомерность любых ограничений, наложенных на свободу самовыражения или информации. Речь идет о выражении "установленными законом и необходимыми в демократическом обществе". Таким образом, государство должно установить, что такое ограничение соответствует трем условиям: (1) "предписано законом", (2) преследует правомерную цель (а именно одну из перечисленных в конвенции) и (3) является "необходимым в демократическом обществе" для достижения такой цели.

От ограничения, для того чтобы быть "необходимым" не требуется "незаменимости", но все же оно должно быть более чем "разумным" или "желательным". Должно продемонстрировать "неотложную общественную потребность", ограничение должно быть соразмерным преследуемой законной цели, а причины, приводимые в оправдание ограничения, должны быть соответствующими и достаточными. Европейский суд подчеркнул, что при оценке конкретного ограничения он сталкивается "не с выбором между двумя принципами, вступившими в противоречие друг с другом, а с принципом свободы выражения и рядом исключений из него, подлежащих ограничительному толкованию". Когда дело идет о свободе самовыражения, свобода высказываться о политике или по вопросам, представляющим общественный интерес, считается особенно важной в демократическом обществе, а потому пользуется повышенной охраной.

Ограничения, содержащиеся в статье 10 отражают европейское законодательство и практику его применения на период составления Конвенции, 40-х годов. Вот почему статья 10 ЕКПЧ носит значительно более ограничительный характер, чем статья 19 Всемирной декларации прав человека, которая содержит общие принципы, сформулированные сразу вслед за окончанием Второй мировой войны и которая наделяет свободу слова наивысшим статусом, поместив ее в преамбулу среди четырех основных свобод "люди должны пользоваться свободой слова и убеждений и быть свободными от страха и нужды".

В мире устоявшихся демократий существуют многочисленные модели того, какой объем регулирования, а следовательно и ограничений деятельности средств информации, считается подобающим. Американская модель исходит из минимума ограничений, отдавая приоритет первой поправке к Конституции. По той же схеме минимума возможных ограничений строится и английская модель, где ограничений мало, а закон о печати отсутствует. С этим контрастирует французская модель, где

действует закон о печати, датируемый 1881 г. Она определяет права и ответственность средств информации и предусматривает четкие правовые и иные механизмы установления переделов свободы средств информации. Важно отметить, что во всех странах Западной Европы демократическая практика умеряет ограничения на свободу печати. Так, например, действующие во многих государствах Западной Европы законы, предусматривающие уголовную ответственность за оскорбление президента или премьер-министра, практически не применяются, так как эволюция демократической практики и общественных представлений привела к тому, что политическим лидерам приходится мириться со значительной долей критики и вмешательства в их личную жизнь.

Однако, на уровне права различие в этих моделях порождает проблему согласования, когда делаются попытки определить весьма узкие границы, в которых могут быть установлены ограничения на свободу самовыражения и информации. И в самом деле, следует отметить, что некоторые международные неправительственные организации, включая многие из тех, что представляют профессионалов средств информации, в особенности базирующиеся в США, утверждают, что ограничения, допускаемые статьей 10 ЕКПЧ, носят слишком широкий характер. Например, Всемирный комитет свободы прессы, представляющий 40 различных профессиональных организаций, видит особую опасность в ограничениях статьи 10, которые инкорпорируются в конституции и правовые системы нарождающихся демократий, где отсутствуют демократические традиции сдерживания потенциальных нарушений свободы средств информации.

За последние годы, однако, Европейский суд по правам человека, усилил поддержку принципа свободы самовыражения, исходя из его основополагающего значения, и существенно сузил допустимые ограничения. Тем не менее, по нескольким делам – в особенности тем, которые касались обвинений в богохульстве, непристойности и диффамации судей – Европейский суд предоставил национальным судам широкое "поле усмотрения". СТАТЬЯ 19, Международный Центр Против Цензуры придерживаются точки зрения, что такой пиетет перед некоторыми культурными ценностями подрывает свободу политической дискуссии и средств массовой информации, а потому несовместим с нарождающейся во многих частях Европы тенденцией большей толерантности к взглядам меньшинства, какими бы оскорбительными они ни казались.

Следует также отметить, что право на свободу самовыражения, сформулированное в статье 19 Всемирной декларации и статье 10 ЕКПЧ, расширено благодаря положениям других статей данных договоров, в особенности запрещением дискриминации. Правительства не вправе проводить дискриминацию среди различных предприятий средств информации. Например, государственные субсидии или налоговые льготы должны применяться без какой бы то ни было дискриминации ко всем средствам информации. В частности, доступ к информации должен предоставляться в равной мере всем средствам информации, в противном случае произойдет комбинированное нарушение прав средств информации на свободу и отсутствие дискриминации. В статье 2 Всемирной декларации и в статье 1 ЕКПЧ содержится обязательство "обеспечить" или "обезопасить" соблюдение прав, изложенных в данных договорах. Оно толкуется как наложение на правительства позитивных обязательств предпринять действия по предотвращению нарушения этих прав частными лицами или группами лиц. В 1988 г Европейский суд по правам человека постановил в одном из своих решений, что государства, являющиеся сторонами Европейской конвенции по правам человека, обязаны принимать "разумные и соответствующие меры" по предотвращению нарушения частными лицами или группами лиц основополагающих прав других людей.

6. Регулирование деятельности средств информации

Большинство сторонников свободы средств информации согласны с тем, что специальное законодательство, которое регулирует деятельность средств информации, не нужно, а потребность в нем очень мала. Есть два исключения – это область, связанная с выдачей лицензий на вещание электронных средств информации, и, видимо, защита прав журналистов на сохранение конфиденциальности своих источников информации. Оба они будут далее рассматриваться соответственно в разделах 13 и 8. Иными словами, регулирование средств информации должно осуществляться общим правом, таким как законы об ответственности за диффамацию, коммерческим и налоговым законодательством в отношении предприятий средств информации, антитрестовским законодательством, чтобы не допустить появления монополий средств информации и так далее. Сказанное справедливо как на европейском, так и на национальном уровне.

6.1. Требования регистрации

Основные регистрационные требования об указании фамилии и адреса тех, кто несет юридическую ответственность за публикацию, при регистрации в органах государственной власти и/или в каждом издании газеты не противоречат, по-видимому, Европейской конвенции и содержатся в законодательстве нескольких европейских стран. Однако, в Нидерландах еще в 1892 г. все формы получения административного разрешения до распространения печатных материалов были объявлены Верховным судом неконституционными.

В некоторых случаях, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, закон требует от газеты получения одобрения от властей до начала издания. Требование лицензирования, согласно которому до начала публикации нового издания нужно получить правительственное разрешение, хотя прямо и не запрещается Европейской конвенцией многими считается запрещенным имплицитно. Ни Европейский суд, ни Комиссия никогда ранее не выносили решения по жалобе, оспаривающей правомерность лицензионных требований, что отражает фактическое отмирание данного требования в Западной Европе среди государств-членов Совета Европы.

Путем расширения, благодаря содержащейся в статье 10 формуле "независимо от государственных границ", которая запрещает установление экспортного или импортного контроля, если это накладывает ограничения на распространение информации и идей, помимо тех, что применяются нормами общего права.

6.2. Предварительная цензура

Предварительная цензура является ограничением слова или его публикации, накладываемым заранее. Механизмы предварительной цензуры включают лицензионные требования, в результате которых газете может быть отказано в публикации, а журналисту в работе, распоряжения, приостанавливающие выход газет, таможенный и другие виды пограничного контроля, препятствующие проникновению в страну идей или информации.

Статья 10 не запрещает наложению на публикации всех предварительных ограничений. Тем не менее, Европейский суд в своем решении по делу "Ловец шпионов" подчеркнул, что "опасности, кроющиеся в предварительном ограничении таковы, что они требуют от суда максимально тщательного изучения", что особенно важно, когда дело касается печати, так как "новости – это скоропортящийся продукт, и задержка с их публикацией даже на короткий срок легко может лишить ее всей ценности либо интереса". В международном праве и практике укоренилось представление, что предварительное

ограничение свободы слова является неприемлемым за исключением самых крайних обстоятельств.

7. Диффамация

Граница между свободой средств информации и правом индивидуума на защиту своей репутации и частной жизни сравнительно четко проведена на уровне Европы при посредстве национального законодательства и практики его применения, а также практики Европейского суда по правам человека. В частности, из серии решений Европейского суда по правам человека явственно следует, что физическим лицам принадлежит широкое право критики политических лидеров, государственных чиновников, правительств и государственных институтов и что наказывать их можно только тогда, когда их критика строится на ложных фактах, ведется с пренебрежением к истине или со злым умыслом. Даже когда они преступают дозволенные законом границы свободы слова, всякое наказание должно быть пропорциональным тяжести нарушения. Европейский суд четко разъяснил, что для государств—членов Совета Европа диспропорционально и неприемлемо подвергать тюремному заключению за критику правительств, государственных институтов и должностных лиц, кроме как в самых крайних обстоятельствах, и что тюремное заключение за диффамацию любых других лиц является неприемлемым; за прошедшие десять с небольшим лет никто в странах Западной Европы не был отправлен в тюрьму за диффамацию.

Решениями суда установлены принципы, которые ограничивают усмотрение правительств при определении наказания за якобы диффамационные высказывания. Они включают:

- (1) первостепенное значение прессы в информировании общественного мнения по вопросам, представляющим общественный интерес, и выполнении роли сторожевого пса общественности требует, чтобы к прессе, когда она комментирует вопросы, представляющие политический или общественный интерес, проявлялась особая терпимость;
- (2) выборные лица, особенно представители оппозиции, также вправе рассчитывать на особую терпимость, когда они высказывают критику по политическим вопросам;
- (3) пределы приемлемости критики шире, когда она касается правительственных учреждений и политических фигур, нежели когда она обращена против частных лиц, и они в целом шире, когда критика носит общий характер и не затрагивает конкретных лиц;
- (4) судьи, по—видимому, не обязаны мириться с той же степенью пристальности внимания прессы, как другие государственные служащие;
- (5) от ответчика нельзя требовать доказать правдивость оценочных суждений, заявлений, отражающих общественное мнение, или утверждений, основанных на слухах или высказываниях других людей;
- (6) ответчик вправе попытаться фактами доказать правдивость заявлений, которые якобы носят диффамационный характер;
- (7) иск о диффамации считается менее обоснованным, если якобы порочащее утверждение было сделано в ответ на заявление, которое само было провокационным или вызывающим;
- (8) при оценке того, правомерно ли упрекать лицо в совершении преступления, за которое он уже отбыл наказание, суды должны учитывать заинтересованность

общественности в том, чтобы ей напомнили об обвинительном приговоре; автоматическое наказание за подобный упрек нарушает статью 10.

Ограниченность места в докладе не позволяет рассмотреть всю нынешнюю судебную практику, но читатель, заинтересованный в дополнительной информации, может обратиться к Настольной книге СТАТЬИ 19 о свободе самовыражения (1993), которая переведена на ряд европейских языков.

8. Охрана конфиденциальности источников информации

Если у средств информации и есть специальное право, на котором они настаивают, то это право журналиста сохранять конфиденциальность источников информации. Выдвигается такой аргумент: если журналист не сможет сохранить конфиденциальность своих источников, тогда информация, в том числе та, которая имеет общественную значимость, например, о коррупции в правительстве, никогда не будет предана огласке, что может стать крупным препятствием на пути свободного потока информации в обществе.

Право сохранять конфиденциальность источников информации закреплено в законодательстве некоторых европейских стран (Австрия, Франция, Германия, Испания, Швеция) и в судебной практике многих других. С марта 1996 г. данное право существует и на уровне Европы после постановления Европейского суда по делу Гудвина против Соединенного Королевства.

Хотя и не установив абсолютного права на сохранение конфиденциальности источников, Европейский суд отметил, что журналистов следует заставлять раскрывать источники только "в исключительных обстоятельствах, когда на карту поставлены жизненно важные государственные или личные интересы". Суд подчеркнул, что в интересах обеспечения свободы печати "ограничения на сохранение конфиденциальности журналистских источников заслуживают самого пристального изучения со стороны Суда".

Это в значительной мере соответствует национальному законодательству европейских стран, которое обычно допускает некоторые исключения из права сохранения конфиденциальности источников, как-то в случае расследования серьезных преступлений. Однако, на практике это право все ближе к тому, чтобы стать абсолютным, так как журналисты редко придают огласке информацию, которая могла бы скомпрометировать их источники, суды очень редко предписывают раскрыть их, а судебные приказы о раскрытии источника информации еще реже подкрепляются угрозой штрафа или тюремного заключения. Постановление по делу Гудвина, вероятно, закрепит такую практику. Оно уже оказало влияние на судей из Нидерландов, которые вынесли решение в пользу такого права журналиста.

Отказ журналиста раскрыть конфиденциальные источники объясняется обычно соображениями как профессиональной этики, так и чисто практическими: после того как журналист предал источник, ему или ей станет гораздо тяжелее получать подобную информацию в будущем. Это тот расхолаживающий эффект, чье отрицательное воздействие на свободный поток информации отмечал Европейский суд и что должно всерьез приниматься во внимание национальными судами при вынесении решения по таким делам.

Международная федерация журналистов (МФЖ), которая вела кампанию за право журналистов сохранять конфиденциальность источников, призвала к тому, чтобы распространить его на материалы, как-то записные книжки, магнитофонные записи, фотографии или другие документы, оказавшиеся в распоряжении журналиста, которые могли бы идентифицировать его источник. Если бы суд вместо того, чтобы заставлять

журналиста раскрыть имя своего источника, сделал выбор в пользу изъятия журналистских блокнотов или других материалов, позволяющих идентифицировать источник, то это было бы явным нарушением права журналиста.

9. Право на ответ и/или исправление

Юридически право на ответ предоставляет индивиду право требовать публикации или передачи в эфир своего ответа либо на сообщение, которое является фактически неточным, либо содержит оскорбительные или уничижительные оценки, или и то и другое вместе.

Статья 10 Европейской конвенции права на ответ специально не предусматривает, но и не препятствует государствам-членам вводить его в законодательство.

Некоторые правоведы полагают, что право на ответ следует рассматривать как имплицитно гарантированное частью 2 статьи 10 в свете особой охраны "репутации и прав других лиц". Однако с этим аргументом трудно согласиться, и то обстоятельство, что Комитет Министров призвал государства-участники конвенции предпринять меры по признанию данного права, позволяет предположить, что указанное право пока еще не гарантировано (Резолюция Комитета Министров N 26 1974 г.).

Можно ответить, что подход к проблеме с позиций гражданского права привел к появлению права на ответ в законодательстве многих европейских стран и нашел отражение на международном уровне в Американской конвенции по правам человека, статья 14 которой предусматривает появление права на ответу "всякого, кто пострадал от неточных или уничижительных заявлений или идей, получивших распространение среди широкой публики посредством легально регулируемого средства коммуникации". Статья 14 (2) отмечает, что "исправление или ответ не должны рассматриваться как освобождающие от иной юридической ответственности". Некоторые неправительственные организации, выступающие в защиту свободы средств информации, возражают против установления таким образом права на ответ в законе.

Применительно к радио- и телевидению положение несколько отличается, так как Европейская конвенция о трансграничном телевидении, вступившая в силу в 1992 г., требует от государств в статье 8, чтобы право на ответ было обеспечено законодательно и подлежало принудительному осуществлению путем обращения в суд или соответствующее административное учреждение. В дополнение к этому имеется статья 23 Директивы Совета Европейского Союза 1989 г. о телевидении, которая требует от государств-членов предоставить право на ответ или его юридический эквивалент всякому лицу, "чьим законным интересам, в частности, репутации и доброму имени, нанесен ущерб из-за фактически неточных утверждений, содержащихся в телевизионной программе".

Во многих странах, особенно тех, где принята система гражданского права, законодательное признание права на ответ рассматривается как способ примирения права на свободу средств информации с правом на частную жизнь, защиту репутации и свободу от оскорблений, а также на свободный поток точной информации. Право на ответ не предусматривается во многих странах общего права на том основании, что подобное вмешательство правительства в решения редакции нельзя считать необходимым в демократическом обществе.

Хотя в некоторых европейских странах ранее признавалось широкое право ответа на порочащие заявления, даже если они правдивы, а также на критические высказывания, большинство из них (включая Австрию, Германию, Нидерланды, Норвегию и Испанию) за последние годы сузили законодательно закрепленное право на ответ случаями, когда информация является одновременно и ложной по сути и порочащей. Сфера

применения этих норм была сужена, так как исследования показали, что более широкие полномочия отбивают у газет охоту публиковать что-либо спорное, включая критические мнения.

Франция – одна из немногих стран, которая сохранила право ответа на оскорбительные заявления (независимо от их истинности). Во Франции данное право недавно подверглось сильной критике, так как оно позволило лидеру Национального фронта Жан Мари Лепену требовать места в газетах и получить таким образом трибуну для изложения своих политических взглядов, которые в других обстоятельствах газеты предпочли бы не распространять.

Во многих странах имеются добровольные кодексы этики, принятые либо на национальном уровне профессиональными ассоциациями журналистов и/или на уровне отдельных предприятий. В Швеции и Соединенном Королевстве, например, где нет законодательно закрепленного права на ответ, редакторы, как и во многих других странах, часто дают возможность ответить либо публикуют исправления или извинения. В некоторых случаях исправления касаются фактических ошибок, хотя во многих кодексах этики предоставление возможности ответить на критическое мнение или подбор фактов в репортаже считается профессиональным долгом.

Исследование законодательства и практики европейских стран, проведенное СТАТЬЕЙ 19 и Международной федерацией журналистов показывает, что хотя законодательно закрепленное право на ответ может эффективно функционировать и не оказывает излишне обескураживающее воздействие на свободу печати, во многих других странах оно неэффективно и создает проблемы для средств информации. Работа механизма защиты прав личности и средств массовой информации лучше отлажена в тех странах, где возможность ответить предлагается средствами массовой информации добровольно, иногда при посредничестве Совета по делам прессы или омбудсмена. Отказ опубликовать ответ может вызвать критику Совета по делам прессы, и даже небольшой штраф, но не наказание, накладываемое государственными органами, или применение мер судебного принуждения. Лицо, не удовлетворенное результатом добровольного процесса, всегда может обратиться к правовым средствам возмещения ущерба.

Ряд ведущих организаций, озабоченных защитой свободы прессы в западном полушарии, включая Межамериканскую Ассоциацию Прессы, Всемирный Комитет Свободы Прессы, Американскую Ассоциацию Издателей Газет и Всемирную Газетную Ассоциацию, решительно возражают против законодательного закрепления права на ответ, считая это нарушением свободы печати.

Эволюция практики Европейского суда по правам человека позволяет предположить, что широкое право на ответ является или может стать несовместимым с охраной свободы средств информации, как она понимается Европейской Конвенцией. Возможно, было бы уместным оставить право на ответ для средств информации, финансируемых государством, так как можно утверждать, что на них лежит обязанность предоставлять доступ к средствам информации, соблюдения которой нельзя требовать от частных или независимых средств информации.

10. Средства информации и толерантность

Во всех демократических странах Западной Европы существует согласие в отношении необходимости ограничений на высказывания, которые возбуждают ненависть, в особенности расового, национального или религиозного характера. Все это известно как "слово ненависти". Американская модель, а также позиция, которую занимают в данном вопросе многочисленные организации в защиту свободы слова, включая такую,

как СТАТЬЯ 19, которая проделала большую работу в данной области, сводится к тому, что нужно устанавливать максимально узкие ограничения и лишь там, где это абсолютно необходимо. Они необходимы тогда, когда вслед за словом возникает очевидная и неминуемая угроза насилия, а других разумных мер ее предотвращения нет. С другой стороны, приводятся веские аргументы в пользу того, что лучшим противоядием от слова служит другое слово, нетерпимости слов можно противостоять, высмеивая их или предостерегая от них разумной речью. Так как маловероятно, чтобы слово, которое разносит средства информации, в особенности печатное слово могло бы стать детонатором насилия напрямую, средства информации следует исключить из сферы действия законов, запрещающих призывы к ненависти.

Однако, проклятый вопрос, где проходит граница, за которой начинаются призывы к ненависти, оказывает заметное влияние на средства информации, которые во многих странах Европы все еще связаны законодательством, запрещающим призывы к ненависти. На практике предпринимаются многочисленные попытки расширить такое законодательство на национальном и международном уровне. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) регулярно обращается к государствам с призывами выполнять статью 4 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая обязывает подписавших ее объявить уголовно наказуемым деянием всякое распространение идей, проповедующих превосходство одной расы над другой, ненависть, подстрекательство к расовой дискриминации, а также акты насилия либо подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц, по причине их цвета кожи или этнического происхождения, а также оказание содействия расистской деятельности, включая финансовую.

На Копенгагенской встрече ОБСЕ, государства участники, одновременно с однозначным признанием права на свободу самовыражения в соответствии с международными стандартами, взяли на себя обязательство вести борьбу с апологетикой национальной, расовой или религиозной ненависти во всех ее формах. До Копенгагенской встречи этот вопрос поднимался западными делегациями лишь в связи с антисемитизмом в бывшем Советском Союзе. Новая озабоченность государств отражает ту серьезную угрозу, которую представляет подъем расизма, ксенофобии и расовой ненависти для безопасности и сотрудничества по всей новой Европе. Государства-участники заявили о своей решимости множить усилия в борьбе с "тоталитаризмом расовой и межэтнической ненавистью, антисемитизмом, ксенофобией и дискриминацией". Они заявили о своей приверженности и далее "содействовать укреплению понимания и толерантности", "предоставлять защиту от любых действий, которые составляют подстрекательство к насилию" и "признавать право каждого на эффективную судебную защиту".

Интересно отметить, что в то время как данный документ идет дальше Международного пакта о гражданских и политических правах и Европейской конвенции в плане взятия на себя государствами обязательств принять меры по борьбе с расизмом и подстрекательством к ненависти, он уходит в сторону от неоднозначных положений Международного пакта и требований Комитета ООН, которые предусматривают наложение запрета на подстрекательство к ненависти или дискриминации, не ведущие к насилию.

Следует проводить различие между частными средствами информации и финансируемыми государством. На последних, в соответствии с нормами международного права, направленными против дискриминации, лежит особая обязанность недопущения дискриминации по причине, расы, национальности, и религиозной принадлежности при освещении событий и фактов. Для частных средств информации все это будут соображения профессиональной этики, хотя во многих странах средства информации, находящиеся в частном владении, также связаны

национальным законодательством, запрещающим призывы к ненависти. В обоих случаях решение по делу Жерсильд (см. раздел 10) устанавливает, что (по крайней мере) частные средства информации не должны привлекаться к ответственности за подстрекательство к ненависти во исполнение чужой вины.

Были случаи, когда подстрекательством к войне и ненависти занимались средства информации, финансируемые государством, как это было до и после начала конфликта в бывшей Югославии. Подобное подстрекательство является очевидным нарушением международных договоров, налагающих особые обязательства на средства информации, финансируемые из государственных источников (см. раздел 4).

Сейчас, конечно, если средства информации затрагивают проблемы ненависти внутри общества, они должны быть свободны в ее освещении, иметь возможность интервьюировать и цитировать тех, кто выражает ненависть. Именно так обстояло дело, когда в одной датской телевизионной программе прозвучали высказывания членов экстремистской молодежной группы расистского толка "Зеленые жакеты". Тех, кто дал интервью в программе, а также журналиста Йенса Олафа Жерсильда, привлекли к ответственности за эти высказывания. Пройдя с этим делом через все судебные инстанции Дании, Жерсильд дошел до Европейского суда по правам человека, который постановил в своем решении по делу Жерсильд против Дании, что средства информации должны быть свободны в освещении выражения нетерпимости и не должны подвергаться преследованиям за передачу таких выражений, если даже они и являются в данной стране противозаконными. Это в особенности справедливо тогда, когда, как в датском случае, программа делается в общественных интересах, чтобы выявить проблему. Данное решение имеет очень важное значение для профессионалов средств информации по всей Европе, так как дает высокую степень защиты при освещении проблем расизма, ксенофобии и религиозной нетерпимости, а также иных вопросов, представляющих общественный интерес.

11. Физическая безопасность журналистов

Ежегодно, по всей Европе от Ирландии до Азербайджана журналистов убивают, избивают или угрожают, в связи с тем, что они пишут или расследуют. В некоторых случаях журналисты становятся мишенью правительств, или правительственных агентов, например полиции, в других случаях угроза исходит от третьей стороны, например, от организаций мафиозного типа, которые не хотят, чтобы их дела стали известны благодаря журналистскому расследованию.

Журналисты сталкиваются с повышенной опасностью, работая в зонах конфликтов. Десятки журналистов были убиты в войнах на территории бывшей Югославии, девять погибли в Чечне. Независимо от того, являются ли они мишенью или попали под перекрестный огонь, журналисты оказываются в зоне риска. Этот риск нередко используется правительствами и военными властями в качестве предлога для ограничения передвижений журналистов.

В течение 1995–96 годов рабочая группа Совета Европы изучала вопросы "защиты" журналистов в зонах конфликтов и повышенной напряженности и консультировалась с рядом неправительственных организаций по защите свободы средств информации, а также Международным комитетом Красного креста, который создал горячую линию, оказавшей неоценимую помощь в обнаружении пропавших журналистов. По результатам этих консультаций 3 мая 1996, когда отмечался Всемирный день свободы печати, Комитет министров принял Рекомендацию N R (96) 4.

Рекомендация, которая сопровождалась приложением, где подробно описывались соответствующие принципы, и Декларацией Комитета министров, призвала

государства члены Совета Европы уважать право на "свободное и беспрепятственное занятие журналистской деятельностью ... в обстановке конфликта и напряженности". В документах отмечалась, в частности, важная роль прессы" в информировании общественности о случаях нарушения национального и международного права и страданиях людей ... и что, делая это, они могут предотвратить дальнейшие нарушения и большее страдание".

К государствам–членам обращались с призывом соблюдать соответствующие принципы, которые включали в себя разрешение средствам информации самими определять степень опасности обстановки и следует ли журналисту продолжать свободно работать в указанном регионе для сбора информации. Принцип 8 гласит:

1. Государства–члены должны дать инструкцию своим вооруженным силам и полиции предоставить журналистам по их просьбе необходимую и разумную охрану и помощь и обращаться с ними как с гражданскими лицами;
2. Государства–члены не должны использовать охрану журналистов как предлог для ограничения их прав.

Данная рекомендация важна в том плане, что она в принципе уравнивает нарастающую тенденцию ограничения свободного перемещения журналистов под предлогом необходимости обеспечения их безопасности. Примером тому, например, является система создания журналистского пула во время войны в Гольфском заливе.

12. Доступ к информации

Очевидно, что заниматься журналистикой можно лишь на основе права получать и передавать информацию. И в самом деле старейший закон о свободе информации (опередивший остальной мир почти на два столетия) – это Закон Швеции о свободе печати 1766, хотя предусмотренное им право доступа не ограничивается только средствами информации. Сказав это, следует отметить, что большинство принятых в Европе законов о свободе информации возникли не из потребности развития свободы средств информации, и они не претендуют на свободу информации как особую прерогативу прессы. Такую позицию занимает, например, Международная федерация журналистов, которая рассматривает право доступа средств информации как составную часть права доступа к информации всех граждан (и не граждан) в стране.

12.1. Пресса и доступ к информации

Связь между прессой и информацией была четко обозначена при составлении международных пактов о правах человека. В 1946 г. На своей первой сессии Генеральная ассамблея ООН единодушно одобрила резолюцию о свободе информации, в которой говорилось "Свобода информации является основополагающим правом человека и пробным камнем для всех других свобод, на которых зиждется Организация Объединенных Наций". Свобода информации описывается в ней как "право собирать, передавать и публиковать новости в любом месте и в любое время без ограничений". Это право рассматривалось как свобода средств информации беспрепятственно заниматься своим делом невзирая на границы.

В 1947 г. Подкомитет по свободе информации и прессы – один из подкомитетов Комитета ООН по правам человека – дал ей более широкое определение: в главе IV доклада Комитету по правам человека, озаглавленного "Заявления о правах, обязательствах и практике, подлежащих внесению в концепцию свободы информации", он заявил: "Свобода информации подразумевает право беспрепятственно мыслить и придерживаться своих убеждений, искать, получать и передавать информацию и идеи любым способом без ограничения, не взирая на границы. Для сотрудников средств

информации прежде всего, но также и для всех других насколько это позволяют практические соображения, данная свобода включает право иметь самый широкий доступ к источникам информации и беспрепятственно путешествовать в поисках последней, а также защищать честно используемые источники информации".

Эти два заявления очень важны, так как они устанавливают, что средства информации, хотя никоим образом и не обладают исключительным правом на информацию, будь то в отношении доступа к ней или ее распространения, в то же время являются ключевыми игроками в осуществлении данного права.

Неотъемлемая связь между свободой информации и средств информации была подтверждена международными организациями, которым поручено толкование и применение договоров о правах человека. Например, как отмечалось выше в разделе 4, Европейский суд подчеркнул значение свободного потока информации, проходящего через прессу, что позволяет средствам информации играть роль сторожевого пса общественности, а гражданам быть информированными.

То обстоятельство, что журнализм как профессия строится на основополагающем праве искать, получать и сообщать информацию и что средства информации служат инструментом осуществления этого права, превращает всякое вмешательство в право журналистов искать, получать и сообщать информацию в серьезнейшее нарушение данного права.

12.2. Право на информацию уже ставшую достоянием общественности

Право доступа к информации для прессы действует по крайней мере на двух уровнях. Первый – это право на информацию, которая уже стала достоянием общественности, право искать и получать информацию из общедоступных источников информации, например, из книг и газет, радио и телевизионных передач.

Европейский суд по правам человека постановил, что информация, находящаяся в общественном достоянии, должна свободно циркулировать между желающими этого партнерами. Суд заявил, что право на получение информации "запрещает правительствам ограничивать индивида в получении информации, которую другие могут хотеть или желать ему сообщить". Рассматривая дело "Ловец шпионов", Европейский суд установил, что это является абсолютным правом средств информации и всех людей. "Ловец шпионов" – так называлась книга мемуаров бывшего сотрудника британской разведывательной службы Питера Райта. Считая, что сделанные в книге разоблачения наносят ущерб службам национальной безопасности – наносят ущерб, читай ставят в неловкое положение – суды Соединенного королевства издали и подтвердили различные приказы, которые запрещали газетам публиковать выдержки из книги "Ловец шпионов". Они продолжали делать это даже после публикации книги в Австралии, Гонконге, США и других странах.

Правительство Соединенного Королевства утверждало, что судебные приказы были необходимы, чтобы сохранить доверие других правительств к секретности информации, располагаемой разведывательными службами, чтобы обеспечить выполнение служащими короны обязанности хранить конфиденциальность вверенных им сведений и защитить права Генерального атторнея на время, пока вопрос о законности судебных приказов ждет окончательного решения в Палате лордов. Европейский суд постановил, что после того как информация была опубликована в другом месте, интересы прессы и общественности в сообщении и получении информации перевесили правительственный интерес. Однако суд определил, что до публикации материалов в другом месте издание судебных приказов оставалось в сфере правительственного усмотрения.

12.3. Право доступа к информации, которой располагают органы государственной власти

Первый принцип, который применяется при рассмотрении права доступа к правительственной информации, известен как "презумпция открытости". То есть вся информация должна считаться общедоступной, если только власти не смогут обосновать ее засекречивания. Для этого они должны следовать процедуре трехступенчатого тестирования, предусмотренной в международных договорах (см. Раздел 5.1). Одно из законных ограничений, включенных и во Всемирную Декларацию и в Европейскую конвенцию и подтвержденное решениями Европейского суда по правам человека (см. дело "Ловец шпионов", раздел 12.2), это ограничение по мотивам национальной безопасности. Конвенция расширяет мотивы национальной безопасности, добавив к ним охрану территориальной целостности и безопасность в обществе.

В октябре 1995, чтобы прояснить позицию международного права в данной области, СТАТЬЯ 19 созвала в окрестностях Йоганенсбурга, Южная Африка, конференцию с целью проанализировать соотношение между правом на свободу самовыражения и доступа к информации и их правомерным ограничением по причинам национальной безопасности. Участвовавшие в семинаре 35 экспертов международного права разработали набор принципов, получивших известность как Йоганенсбургские принципы, которые затем были поддержаны Специальным докладчиком ООН по свободе самовыражения, а Комиссия ООН по правам человека "упомянула" об их существовании, что служит хорошим началом для развернутой СТАТЬЕИ 19 кампании по их международному признанию.

Относительно второй части тройного теста Йоганенсбургские принципы дают определение, что такое национальная безопасность, определяя ее как необходимость :

- защитить существование страны или ее территориальную целостность от использования или угрозы силой
- защитить способность страны противостоять использованию силы или угрозе такой силой независимо от того исходит ли она извне (военная угроза) или изнутри (подстрекательство к насильственному свержению правительства).

Таким образом, ограничения правомерны в пределах существования прямой угрозы нации. Когда на это накладывается третья часть теста – ограничивать в той мере, в какой это "необходимо в демократическом обществе" – все это резко сужает то, что может держаться в тайне. Например, общественность имеет право знать, как организованы ее вооруженные силы, какие системы оружия и базы имеются на вооружении, то есть как на практике расходуются ее деньги. Общественность имеет право знать, какие соглашения подписаны от ее имени с другими странами – в особенности те, которые могут отразиться на других сторонах общественной жизни, таких как торговля и экономическая деятельность. А во время войны или конфликта общественности, чтобы судить о компетентности правительства, особенно важно следить за тем, что происходит. Конечно, подробности военных операций могут в течение ограниченного периода времени оставаться в секрете. Например, в США правомерно ограничивать информацию о передвижении войск накануне проведения военных операций, но только то время, которое необходимо для такой операции.

Специальный докладчик ООН по вопросам свободы слова и мнений, Г–н Абид Хуссейн в своем декабрьском 1994 г. докладе пришел к выводу, что на защиту национальной безопасности как оправдание ограничений можно ссылаться только "в особо серьезных случаях непосредственной угрозы всей нации". Он также предупредил от излишней

легкости обращения к национальной безопасности "в попытке оправдать нарушения... которые могут оказаться ненужными или непозволительными, так как они не служат (не оправдываются) заявленной цели".

Некоторые неправительственные организации, отстаивающие свободу прессы, выразили опасение, что легитимация использования таких терминов, как национальная безопасность, дает карт-бланш репрессивным правительствам и позволяет использовать ее в качестве предлога для сокрытия правительственных злоупотреблений или скандалов с коррупцией, утаивания информации о (бездеятельности правительственных институтов или насаждения определенной идеологии. Однако, такая возможность предусматривается Принципами (принцип 3) и СТАТЬЯ 19 убеждена, что, дав четкое определение, которое максимально сужает возможные ограничения, можно уберечься от неправильного использования международных правовых норм.

12.4. Доступ к заседаниям суда

Европейская комиссия заявила, что причины проведения в суде заседаний в присутствии публики носят двоякий характер: (I) "публичность судопроизводства помогает обеспечить справедливость разбирательства в суде и защитить тяжущихся от произвола", а (II) "в соединении с публичным оглашением судебного решения публичный характер заседания служит тому, что общественность оказывается должным образом информированной, в особенности благодаря прессе, и что судебный процесс не выпадает из поля зрения общественности. Тем самым это содействует повышению доверия к отправлению правосудия". Таким образом, в соответствии с Европейской конвенцией общественность имеет право, независимо от наличия особого интереса к конкретному делу, посещать судебные заседания, хотя это право и не является абсолютным и подвергается ограничениям, по общим для права самовыражения основаниям. Средства информации, однако, могут доказывать особый характер своего права доступа и в некоторых странах представителей средств информации отлучают от судебного разбирательства по причинам безопасности или нехватки места последним.

В решении по делу "Санди Тайме", Европейский суд признал право общественности на получение информации о происходящем в судебном заседании, даже когда вопрос еще рассматривается судьями.

Общепризнанно, что суды не могут действовать в вакууме. Хотя они и служат местом разрешения споров, это не означает, что данные споры не могут предварительно обсуждаться в другом месте, будь то в специализированных журналах, в общедоступной прессе или общественностью в целом. Более того, в то время как пресса не должна преступать пределов, установленных интересами правильного отправления правосудия, на нее возлагается миссия сообщать информацию и идеи, касающиеся вопросов, ставших предметом судебного рассмотрения, точно так же, как и в отношении других областей общественной жизни общественной жизни.

13. Свобода эфирного вещания

Обязательство правительств обеспечивать плюрализм средств информации, включая поощрение разнообразия источников информации, требует от правительств, чтобы они позволили частным радио- и телевизионным станциям работать свободно.

Правительства обязаны создать механизм предоставления лицензий на вещание, который бы действовал справедливо, коммерчески осмысленно и не допускал дискриминации. Европейский суд постановил, что хотя правительства могут регулировать технические аспекты вещания, они не вправе налагать ограничений на содержание эфира, выходящих за пределы тех узких ограничений, которые вообще

позволительно устанавливать для свободы самовыражения. Европейский суд обратился к тексту и материалам подготовки Статьи 19 Международной конвенции о гражданских и политических правах, чтобы обосновать свой вывод о том, что Европейская конвенция полностью защищает содержание эфира и позволяет регулировать лишь его технические аспекты.

Частные станции не обязаны соблюдать международные стандарты в той же мере, как и государственное вещание, но большинство профессионалов эфира согласны с тем, что и частному вещанию следует в порядке профессиональной ответственности соблюдать принципы сбалансированности и честности при подаче общественно значимой информации и идей.

Следует отметить, что во многих европейских странах содержание эфира некоторым образом регулируется одновременно с его техническими аспектами. Так, например, от держателей лицензии требуют соблюдать нормы хорошего вкуса и приличий, предоставлять эфир политическим партиям или определенному проценту местной продукции. Такое регулирование восходит к временам, когда наземных телевизионных каналов не хватало и регулирование существовавших тогда нескольких национальных и местных телевизионных станций считалось уместным. За последние годы с появлением спутникового и кабельного вещания, которое зачастую носит трансграничный характер, а также цифрового вещания, которое теперь есть во многих странах, аргументация в пользу любых форм регулирования стала гораздо менее убедительной.

13.1. Совет Европы

Европейский Суд отмечал, что роль государства как гаранта соблюдения принципа плюрализма касается, в частности, и электронных средств информации. "Это наблюдение в особенности справедливо в отношении аудиовизуальных средств информации, чьи программы часто распространяются очень широко".

Мнение Парламентской Ассамблеи 1990 г. о частных некоммерческих радиостанциях в Европе гласит, что "нужно создать предохранительные механизмы, позволяющие местным радиостанциям сохранить или образовывать коммуникативное пространство, где были бы гарантированы демократические формы самовыражения, культурное многообразие, независимость и плюрализм...

В 1993 Европейский Суд вынес решение, направленное против монополии австрийского правительства на телевидение. Суд заявил, что среди всех средств достижения плюрализма мнений на телевидении в наибольшей степени ограничивает свободу самовыражения государственная монополия. Суд отметил, что монополия может быть оправдана лишь постольку, поскольку существует настоятельная необходимость и нет иного менее ограничительного выхода, что к Австрийскому случаю не относится. Более того, в наличии имеется ряд иностранных программ, принимаемых по кабелю.

Суд подчеркнул, что достигнутый за последние десятилетия технический прогресс означает, что ограничения нельзя более оправдывать ограниченностью имеющихся частот. Суд отверг также экономические аргументы, а именно что австрийский рынок слишком мал, чтобы выдержать достаточное количество станций без их объединения и появления "частных монополий", отметив, что в нескольких европейских странах, чьи размеры сопоставимы с Австрией, удалось добиться сосуществования частных и государственных станций, в сочетании с мерами по предотвращению частных монополий.

13. 2. Европейская Конвенция о трансграничном телевидении

Преамбула к Европейской Конвенции о трансграничном телевидении (которая вступила в силу после ее ратификации с 1 мая 1993) подчеркивает значение телевидения для развития культуры и свободного формирования убеждений в условиях, обеспечивающих плюрализм и равенство возможностей для всех демократических групп и политических партий. Она заявляет:

Дальнейшее развитие технологии информации и связи будет служить укреплению права выражать, искать, получать и передавать информацию и идеи, вне зависимости от границ и без различия источника.

В статье 4 стороны далее заявили, что они будут:

обеспечивать свободу слова и информации в соответствии со Статьей 10 Конвенции ... и гарантировать свободу приема и не будут ограничивать ретрансляцию на своей территории программ, соблюдающих положения настоящей Конвенции.

13. 3. Европейский Союз

Европейский Союз (ЕС) признал свободу предоставления телевизионных услуг. Совет ЕС постановил, что свобода предоставления таких услуг "является частным случаем проявления в праве Союза более общего принципа, а именно свободы самовыражения, как она закреплена в части 1 Статьи 10 Европейской Конвенции".

Директива Совета ЕС о телевидении от 3 октября 1989 г., которая к октябрю 1991 г. вошла составной частью в национальное законодательство всех государств-членов, направлена на гармонизацию правил, регулирующих телевизионное вещание внутри ЕС. Директива устанавливает принцип свободы приема и ретрансляции телевизионного вещания, поступающего из другого государства члена. Вещание может быть приостановлено только на строго определенных условиях, включая необходимость защиты несовершеннолетних. Директива позволяет также пользоваться правом на ответ, если утверждения в телевизионной программе были неправильны фактически. Директива ставит целью оказание содействия европейской продукции, требуя от государств-членов резервирования определенного процента эфирного времени или телевизионного бюджета для европейской продукции, создаваемой независимыми продюсерами.

14. Новые коммуникационные технологии

В докладе рассматриваются средства массовой информации – те средства информации, которые охватывают большие аудитории, известные как "макросредства информации". В нем не рассматриваются так называемые микро-средства, при помощи которых люди могут общаться друг с другом. Микро-средства включают телефон, факс и электронную почту. Мир стремительно меняется и, в особенности, в связи с Интернет, происходит конвергенция макро- и микросредств информации. Представьте себе область Интернет, где находится журнал, и достаточно вам только щелкнуть на иконку, чтобы посмотреть видеоклип, послушать музыку или отправить электронной почтой письмо адресату. Что это – массовое или микро-средство информации? Есть ли разница от того, что к данной области Интернет имеет доступ один человек или много людей?

Интернет дает людям возможность относительно недорого передавать большой объем информации на значительные расстояния. Интернет является также "неопосредованным средством информации", что делает трудным контроль за ним со стороны регулирующих органов. По этим причинам самыми первыми пользователями Всемирной сети были неправительственные организации, группы в защиту прав

человека и гражданских свобод, борцы за мир, охрану окружающей среды, а также журналисты. В сфере свободы средств информации ИФЕКС (Международный обмен в защиту свободы слова) был создан для мгновенного распространения по всему миру информации о нарушениях свободы средств информации. Такая информация проходит через сборный пункт ИФЕКС, который находится в Торонто, Канада, что дает возможность защитникам свободы средств информации реагировать на нападения на журналистов или прессу в считанные часы после события. Интернет, однако, несет и другую информацию, множатся призывы к его регулированию в ближайшие годы. В прошлые годы правительства предлагали регулировать интернет на том основании, что это позволит предотвращать акты терроризма, бороться с сексуальной эксплуатацией детей и порнографией, контролировать случаи подстрекательства к расовой ненависти и насилию.

В настоящее время регулирование Интернет сводится к локальным попыткам отключения от определенных услуг. Такие попытки включают, в частности, обращение в суд французской еврейской студенческой организации с требованием привлечь к ответственности французских операторов Интернет за "соучастие", так как они сделали общедоступными пропагандистские материалы, отрицавшие массовое уничтожение евреев, а базирующийся в Париже Американский университет был привлечен к судебной ответственности за то, что нарушил действующие во Франции правила использования иностранных языков, поместив на Интернет чисто английскую страничку без ее резюме на французском. Общеввропейские ограничения пока еще не были введены, но организации в защиту свободы средств информации выражают свою озабоченность по поводу предложений, выдвинутых в 1996 г. Большой Семеркой наиболее промышленно развитых стран, а также выпущенным в том же году Европейским Союзом документом, который озаглавлен "Жизнь и работа в информационном обществе: люди прежде всего". В частности, Всемирный комитет в защиту свободы прессы выразил озабоченность документом ЕС, полагая, что он пытается навязать определенную роль новым информационным технологиям, требуя от них "повышения социальной интеграции", "обеспечения доступа к демократии", "борьбы с исключением из общественной жизни и изоляцией во всех ее формах". Одновременно документ критикуют за призывы к специальному регулированию, призванному ослабить "негативные аспекты" информационного общества, как-то "распространение расистских и порнографических материалов".

Торбен Крог, обращаясь к Исполнительному Совету ЮНЕСКО с докладом "Проблемы информационных магистралей: роль ЮНЕСКО (18 октября 1996) предупреждал против тенденции призывать к созданию специального законодательства для Интернет и задавал вопрос, неужели "недостаточно имеющегося законодательства". Это относится и к такой проблеме, как детская порнография. Г-н Крог утверждал, что мандату ЮНЕСКО в наибольшей степени соответствует поощрение свободного потока информации на международном, а также национальных уровнях.

Похоже, что если действующее законодательство не будет применяться, то предполагаемые новые полномочия по надзору за Интернет пойдут в своем вмешательстве гораздо дальше, чем считалось бы приемлемым по отношению к другим средствам информации. Например, если детская порнография посылается почтой, этого еще не достаточно, чтобы давать почтальону право читать все наши письма; а использование телефона для планирования террористических операций еще не основание для выборочного прослушивания всех телефонных переговоров.

Есть люди, которые утверждают, что Интернет – это одна из форм вещания, которое государство вправе регулировать так же, как радио и телевидение (хотя, как уже отмечалось выше, доводы в пользу регулирования телевидения и радио становятся все слабее, см. Раздел 13). Но если проанализировать природу Интернет, то это

проблематично как с юридической, так и практической точки зрения. На практике Интернет уже представляет собой разветвленную глобальную структуру с десятками миллионов пользователей. По своей природе Интернет не поддается регулированию, как по причине своих размеров, так и в силу своего трансграничного характера. Например, распространение неонацистами или бритоголовыми призывов к не нависти по Интернет вызывает озабоченность в некоторых странах. К ним относятся Германия, Франция и Швейцария, где распространение подобного рода информации является нарушением национального законодательства. Однако те, кто поставляет такую информацию, часто базируются в других странах, таких как США и Канада, где подобного рода деятельность не является противоправной. Это, конечно, проблема, которая требует глобального решения, но следует позаботиться о том, чтобы попытки заняться ею не повлекли за собой нарушения свободы самовыражения и информации. По мере того, как мы входим в XXI век, все труднее становится проводить различия между носителями информации. По этой причине нам следует особенно осторожно подходить к регулированию новейших средств информации. Новые информационные технологии несут значительный демократический потенциал и делают способным пользоваться правом на свободу самовыражения каждого; эту свободу следует поощрять и разрешать пользоваться ею без регулирования или вмешательства со стороны государства или кого-либо еще.

15. Средства защиты от нарушений

Юридические схемы не имеют никакой ценности, если они не предоставляют средств защиты лицам, чьи права были нарушены. Сотрудники средств информации, чьи права были нарушены, юристы и организации, которые их представляют, могут пожелать обратиться к правовым инструментам борьбы с такими нарушениями. Им следует начать с анализа возможностей восстановления нарушенного права по национальному законодательству, но они могут также захотеть рассмотреть возможности использования различных международных механизмов, которые принимают жалобы или "сообщения" от частных лиц или от их имени.

Существуют многочисленные доводы в пользу таких обращений. На национальном уровне это может привести к восстановлению нарушенного права заинтересованного лица, а результате может возникнуть новый правовой прецедент, ведущий, возможно, к изменениям в праве и/или правительственной практике. На международном уровне представление дела в одну из международных организаций, которые получают сообщения от частных лиц или от их имени, может, по крайней мере, уведомить правительство, что заявитель стремится привлечь международное внимание, что может придать делу достаточную огласку, а международное внимание – побудить правительство удовлетворить обращение индивида или даже внести коррективы в оспариваемое право или практику.

Нельзя недооценивать воздействие международного внимания и потенциальной критики, в особенности, когда затронутая страна чувствительна к дипломатическому давлению (например, если она стремится к лидирующей роли или считает, что занимает ее в соответствующей международной организации, либо потому, что она рассчитывает на получение иностранной помощи, которая может быть уменьшена из-за плохой репутации в деле соблюдения прав человека). Хотя решения и не могут быть приведены в исполнение при помощи мер, схожих с теми, что имеются для принудительного исполнения решений национальных судов, правительства часто оказываются по различным причинам заинтересованны в совершении позитивных действий.

Правовые и политические механизмы, имеющиеся в распоряжении профессионалов средств информации, чьи права на свободу самовыражения и информации нарушены,

включают:

- Совет Европы

=> Европейскую Комиссию и Суд по правам человека (следит за соблюдением ЕКПЧ)

=> надзорные механизмы Парламентской ассамблеи и Комитета Министров

- ООН

=> Комитет ООН по правам человека (следит за соблюдением Международного пакта о гражданских и политических Правах)

=> Комиссия ООН по правам человека (в особенности в отношении систематических нарушений)

=> Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств

=> Рабочая группа ООН по произвольному задержанию (хороша для задержанных журналистов)

=> Докладчик ООН по свободе убеждений и самовыражения (в особенности в отношении вопиющих нарушений)

=> Комитет ЮНЕСКО по конвенциям и рекомендациям (Комитет ЮНЕСКО)

- Европейский Союз

=> Европейский парламент

- ОБСЕ

=> Московский механизм

=> Управление по демократическим институтам и правам человека

=> Представитель ОБСЕ по свободе средств информации

Среди этих механизмов для европейских профессионалов средств информации первыми являются Европейская Комиссия и Суд по правам человека, которые планируется слить в едином судебном процессе. Следует отметить, что многие из этих организаций, включая Европейскую Комиссию/Суд и Комитет ООН по правам человека, требуют "исчерпания внутренних средств правовой защиты" до того, как жалоба может быть принята к рассмотрению на международном уровне. Внутренние средства правовой защиты должны включать обычную процедуру рассмотрения дела на всех уровнях судопроизводства или судебное обжалование административного решения. Использование чрезвычайных средств защиты, как-то просьбы к президенту о помиловании до того, как последовало обращение в международные судебные инстанции, не требуется.

Комитет по правам человека и Европейская комиссия по правам человека не имеют права рассматривать сообщение, которые было представлено в другую межправительственную организацию. В связи с чем заявитель должен тщательно продумать характер своей жалобы, искомое решение и быстроту требуемого ответа, до того как он подаст сообщение.

Следует также отметить, что обе эти организации и Комитет ЮНЕСКО требуют, чтобы

процесс рассмотрения сообщения оставался конфиденциальным по крайней мере до тех пор, пока орган не примет решения, что есть разумные основания полагать, что нарушение было совершено, а заинтересованное правительство отказывается приступить к полюбовному урегулированию. Надзорный процесс, осуществляемый Комитетом министров Совета Европы, носит полностью конфиденциальный характер, что подвергалось критике даже Парламентской ассамблеей Совета Европы. С другой стороны, Рабочая группа ООН по произвольному задержанию и другие политические пути вызывания озабоченности, как-то через Европейский парламент, полностью открыты и их значимость во многом определяется способностью поднять шум, чтобы защитить от нарушения прав человека.

Дополнительную информацию о заполнении сообщений, юридическую помощь и поддержку можно получить в неправительственных организациях СТАТЬЯ 19 и Интерправа (обе они базируются в Лондоне), у них есть совместная Программа помощи тяжущимся, которая находится в распоряжении тех, кто чувствует, что их права были нарушены. Эта программа особенно заинтересована в делах, имеющих хорошие шансы на успех и способных создать прецедент на уровне Европейского суда.

Здесь мы рассмотрим некоторые из этих механизмов более подробно. Следует отметить, что на уровне ООН существуют и другие специализированные механизмы, как-то Рабочая группа по исчезновениям или Специальный докладчик по дисциплинарным или произвольным казням. Они здесь не рассматривались, так как не имеют прямого отношения к происходящему в большинстве европейских стран. Однако те, кто ищет дополнительную информацию или то, как использовать эти механизмы, могут обратиться в СТАТЬЮ 19 и Интерправа.

15.1. Европейская Комиссия и Европейский суд по правам человека

Совет Европы несет особую ответственность за контроль за соблюдением прав человека, господством права и демократией. Договорной базой является Европейская конвенция по правам человека с ее протоколами, а договорными организациями Комиссия и базирующийся в Страсбурге Европейский суд по правам человека.

Комиссия состоит из такого числа юристов, которое равно числу участников Европейской конвенции по правам человека. Они назначаются и избираются государствами-участниками Европейской Конвенции и служат в личном качестве.

Европейская Комиссия получает жалобы от частных лиц (а также от государств) и принимает решение об их приемлемости. Она принимает жалобы на все государства-члены Европейской конвенции, которые приняли на себя факультативные обязательства, изложенные в статье 25 и разрешающие подачу индивидуальных жалоб. Если Комиссия придет к выводу, что жалоба неприемлема, она издает по этому поводу специальное решение. Решение по вопросу о приемлемости является окончательным; процедура пересмотра такого решения не предусмотрена.

Если Комиссия придет к выводу о приемлемости жалобы, она приступает к ее рассмотрению по существу. Если заявитель беден и ему нужен юридический совет, Комиссия может предоставить ему юридическую помощь. Рассмотрев дело по существу, она готовит доклад, где излагает свои взгляды на обстоятельства дела, применимое право, и определяет, было ли нарушение. Если она придет к выводу, что правительство не нарушало Конвенцию, она публикует доклад по этому поводу. Если же она придет к выводу, что правительство нарушило Конвенцию, то она старается провести переговоры о полюбовном урегулировании и публикует доклад только в том случае, если они окажутся неудачными. Выводы Комиссии не являются юридически обязательными.

Комиссия или государство–участник может передать дело в Европейский суд (чьи решения являются юридически обязательными для участников Конвенции). Принятие юрисдикции Суда является факультативным, но все участники, которые признали право подачи индивидуальной жалобы, согласились признать и юрисдикцию суда. В соответствии с новым протоколом к Европейской Конвенции государства также могут согласиться с обращением заявителя непосредственно в Суд. Суд состоит из такого числа судей, служащих в личном качестве, которое равно числу государств–членов Совета Европы.

Комитет Министров состоит из представителей государств–членов Совета Европы, по одному от каждого, обычно это Министр иностранных дел. Комитет является политическим и исполнительным органом Совета. Если дело не передано в Суд, то Комитет принимает решение по нему на закрытом заседании, учитывая доклад Комиссии и ее вывод о наличии нарушения Конвенции. Если он с ним согласится, то он принимает решение о средствах восстановления нарушенного права и предписывает соответствующему государству выполнить решение. Если дело рассматривалось в Суде, Комитет контролирует выполнение судебного решения. Комитет может оказывать дипломатическое давление; однако серьезно он рассматривал применение самой сильной санкции – исключение правительства из Совета – только два раза (в отношении Греции, за массовое нарушение прав человека во время правления полковников, и Турции после военного переворота в этой стране).

Комиссия обычно рассматривает дела примерно в таком же порядке, в каком они готовятся к слушанию. Ей нередко случается издавать решение о приемлемости через один–два года после того, как была направлена жалоба (и через больший срок, если дело касается спорной проблемы), а затем она издает финальный доклад еще через год или вроде этого. Комиссия, однако, может рассмотреть жалобу в приоритетном порядке, если возникает ситуация срочности, как–то заявитель подвергается дурному обращению в тюрьме или ему угрожает депортация. Более того, Комиссия может просить государство принять временные меры по сохранению статус–кво и обеспечению прав.

15.2.1. Комитет ООН по правам человека

Комитет по правам человека состоит из 18 независимых экспертов, назначаемых и избираемых государствами–участниками Международного пакта по гражданским и политическим правам (МПГПП).

Он следит за выполнением государствами–участниками своих обязательств по настоящему Международному пакту. Обычно он собирается три раза в год на трехнедельные сессии и его обслуживает находящийся в Женеве Центр ООН по правам человека.

Одна из функций Комитета состоит в рассмотрении индивидуальных сообщений, где утверждается о нарушениях Пакта, якобы совершенных государствами–участниками Первого дополнительного протокола к МПГПП (по которому государства согласились принимать индивидуальные жалобы). Если Комитет полагает сообщение приемлемым, то он просит стороны представить дополнительную информацию, рассматривает обращение по существу и выносит решение, было ли нарушение. Если он приходит к выводу, что нарушение было, он обычно высказывает также свою точку зрения о том, какие меры должно принять государство, чтобы исправить или устранить нарушение. Они включают освобождение из под стражи, отмену смертного приговора, выплату компенсации.

15.2.2. Специальный докладчик по свободе убеждений и самовыражения

Специальный докладчик ООН по "содействию и защите права на свободу убеждений и самовыражения" уполномочен Комиссией ООН по правам человека собирать всю соответствующую информацию, откуда бы она ни исходила, о дискриминации, угрозах или использовании насилия и психического давления, включая преследования и запугивание, направленные против лиц (включая "профессионалов в области информации"), стремящихся воспользоваться или содействовать осуществлению права на свободу самовыражения и убеждений, как они определены во Всемирной Декларации и, там где это применимо, Международном пакте.

Специальным докладчиком сейчас является Г–н Абид Хуссейн. Его работа включает получение, рассмотрение и постановку жалоб о нарушениях свободы средств информации. Он выезжает также в специальные командировки. Он посетил Турцию, Иран и Белоруссию. Следует отметить, что работа Специального докладчика носит глобальный характер, поэтому существует тенденция фокусировать внимание на районах, где происходят самые серьезные нарушения.

Первый доклад Специального докладчика был подвергнут критике Всемирным комитетом в защиту свободы прессы за утверждение, что список позвольительных ограничений, содержащихся в МПГПП, не исчерпывающий, и предположившего, что богохульство также должно быть таким ограничением. Это высказывание было подвергнуто резкой критике за то, что вступает в противоречие с "ключевым принципом философии права... о том, что все, что специально не запрещено, разрешается". (Заявление Всемирного комитета на Комиссии ООН по правам человека, февраль 1995). Подтверждение, что право на свободу убеждений является абсолютным, было воспринято с энтузиазмом.

15.2.3. Рабочая группа ООН по произвольному задержанию

Рабочая группа ООН по произвольному задержанию была создана Комиссией ООН по правам человека и утверждена ЭКОСОС в 1991 г. Она уполномочена расследовать случаи применения задержания произвольно или иным образом не соответствующего надлежащим международным нормам, изложенным во Всемирной декларации прав человека либо других соответствующих международных правовых документах, принятых заинтересованными государствами.

Рабочая группа ООН состоит из пяти независимых экспертов, которые служат в личном качестве и назначаются председателем Комиссии по правам человека с таким расчетом, чтобы отразить основные региональные политические группы ООН (Африканскую, Азиатскую, Восточно–европейскую, Латинскую и Западную).

Рабочая группа ООН применяет международные нормы, включая Всемирную Декларацию, Международный пакт, а также любые региональные договоры, в которых участвует государство–ответчик. Помимо выяснения правильности ареста, задержания и /или судебного разбирательства Рабочая группа ООН проводит расследование, не нарушают ли основания для задержания установленных международных стандартов.

Среди всех категорий дел Рабочая группа ООН будет расследовать только "случаи лишения свободы, когда факты, послужившие основанием для судебного преследования и приговора, касаются пользования (свободой самовыражения)". Рабочая группа ООН сообщила в своем втором ежегодном докладе, что почти 90 процентов поступивших дел касались утверждений, что заявитель был задержан за якобы законное использование права на свободу самовыражения. В 20 процентах случаев причины задержания включали также пользование свободой собраний, а в 15 процентах случаев эти причины включали и использование права на свободу политических объединений.

Рабочая группа ООН принимает сообщения от задержанных, их семей или личных представителей, а также от правительств, межправительственных и неправительственных организаций. Большинство сообщений на сегодняшний день представляются неправительственными организациями без приложения к ним каких-либо формальных полномочий на это от жертвы и его или ее семьи. Рабочая группа ООН приветствует вклад неправительственных организаций и называет их сотрудничество с Группой "плодотворным".

Направление сообщения в Рабочую группу ООН имеет два основных преимущества. Первое – это быстрота. При нормальных обстоятельствах она принимает решение, направлять правительству сообщение или нет, на одном из своих заседаний, которые проходят три раза в год. После того как основывающийся на сообщении запрос направлен, она устанавливает крайний срок для получения ответа (до 90 дней) и если правительство не ответило в установленный промежуток времени, она немедленно оглашает факт отсутствия сотрудничества со стороны правительства и публикует свои выводы по существу сообщения. Рабочая группа ООН в своем докладе, опубликованном на втором году ее деятельности, сообщила, что правительства откликаются в 50 процентах случаев (хотя и не обязательно с удовлетворительной информацией).

15.2.4. Комиссия ООН по правам человека

Лицо, оказавшееся жертвой нарушений, являющихся частью систематической серьезных нарушений (таких как массовое изгнание журналистов определенной этнической или национальной группы из контролируемых правительством средств информации) может пожелать, чтобы его дело рассматривалось как иллюстрация более общей системы перед Комиссией ООН по правам человека или ее подкомиссией по предотвращению дискриминации и защите меньшинств.

Комиссия ООН, состоящая из представителей 53 правительств, собирается ежегодно на шесть недель в Женеве в марте и апреле. Комиссия принимает резолюции о положении дел с правами человека и стоящих проблемах, некоторые из которых передаются на утверждение или для подтверждения Экономическому и Социальному Совету (ЭКОСОС), а от него Генеральной Ассамблее ООН.

15.2.5. Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств

Подкомиссия состоит из 26 экспертов, служащих в личном качестве, и собирается ежегодно в августе в Женеве. Подкомиссия представляет Комиссии доклады и резолюции. Так как это небольшая организация экспертов, в этом случае в подкомиссии бывает легче добиться поддержки жалобы.

15.2.6. Комитет ЮНЕСКО по конвенциям и рекомендациям

Комитет ЮНЕСКО по конвенциям и рекомендациям собирается в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже обычно два раза в год. Одна из функций Комитета состоит в рассмотрении и принятии решений по сообщениям от отдельных лиц или групп лиц, содержащих утверждения о якобы имевших место нарушениях прав человека в областях компетенции ЮНЕСКО, а именно образования, науки, культуры и коммуникаций.

Комитет пришел к заключению, что он может рассматривать, *inter alia*, нарушения права на свободу самовыражения и информации в отношении деятельности, преследующей цели, связанные с образованием, наукой, культурой и коммуникацией. Комитет может принимать сообщения, касающиеся любой страны, хотя процедура в отношении стран,

не являющихся членами ЮНЕСКО, менее эффективна. Комитет особенно восприимчив к сообщениям, направленным жертвой или от ее имени, если ее профессиональная деятельность затрагивает образование, науку, культуру или коммуникацию. Комитет требует от заявителя указать, "была ли предпринята попытка исчерпать внутренние средства правовой защиты".

Основной недостаток процедуры в том, что все документы и заседания Комитета, а также его заключительный доклад носят конфиденциальный характер, и нет никакой возможности придать содержание сообщений или выводы Комитета огласке. Таким образом, у правительств, чьи действия обжалуются, мало побудительных причин устранить якобы имевшее место нарушение, о котором говорится в сообщении. Тем не менее, некоторые правительства выполняют рекомендации Комитета и даже тогда, когда они этого не делают, они предоставляют полезную информацию.

15.3. Европейский Союз

Один из наиболее эффективных путей ставить вопросы прав человека на уровне Совета Европы – это лоббировать Европейский парламент. Как отмечала Международная Амнистия, "Европейский парламент занимает твердые позиции в вопросах прав человека и играет важную роль в защите этих прав и поддержке международных стандартов".

Хотя у Европейского Союза много других забот, существует консенсус по поводу того, что на его демократических институтах лежит особый долг заниматься основополагающими правами. Позиция Европейского парламента проявляется в резолюциях его пленарных заседаний, а также в работе его подкомитетов, таких, как по правам человека, юридическим и гражданским правам, страновых или региональных подкомитетов. Если нарушение прав человека произошло внутри Союза, Парламент может оказать существенное влияние благодаря передаче Европейскому парламенту части национальных полномочий и демократической системе его государств–членов. Когда нарушение происходит в третьей стране, то юридические способы оказания помощи ограничены, но Европейский парламент может добиться конкретных результатов, благодаря моральному авторитету и значению ЕС, а также тем рычагам, которые дают соглашения о торговле, помощи и партнерстве. В этих соглашениях обычно оговаривается соблюдение прав человека в третьей стране, что надо использовать, по крайней мере, как инструмент пропагандистского воздействия, тем, чьи права были нарушены. Следует отметить, что Европейский парламент имеет тенденцию придавать особое значение праву на свободу самовыражения и средств информации в своих резолюциях, относящихся к правам человека.

15.4. ОБСЕ

Внутри процесса ОБСЕ существует целый ряд механизмов выражения озабоченности нарушениями прав человека. Они включают так называемый Московский механизм, посредством которого группа государств–членов может выразить озабоченность происходящим в другом государстве–члене и даже направить миссию в это государство без необходимости достижения консенсуса.

Со стороны государств–участников ОБСЕ усиливается признание важности человеческого измерения для укрепления мира и безопасности, а потому все больший упор делается на необходимости контроля за соблюдением международных стандартов защиты прав человека. На базирующееся в Варшаве Управление ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека возложена задача контроля и оказания содействия защите прав человека. В нее входит специальный мандат по надзору за соблюдением права на свободу средств информации, и Управлению

поручено собирать информацию от журна листов, неправительственных организаций и государств–членов, о нарушениях свободы средств информации и распространять ее среди государств–участников. Управление также выпускает доклады о положении дел со свободой средств информации в регионе.

В 1996 г. на Лиссабонской встрече на высшем уровне было решено, что нужно назначить Представителя ОБСЕ по свободе средств информации. К его ведению в сфере свободы информации относились бы вопросы, схожие с теми, которыми занимается Уполномоченный ОБСЕ по национальным меньшинствам.

Неправительственные организации выразили некоторую озабоченность в связи с тем, что в проекте мандата, который был подготовлен в начале 1997 г, говорилось, что Представитель должен будет заниматься только общеинформационными средствами информации в контексте выборов, и что Представитель "не будет вмешиваться в ... вопросы правового характера". Всемирный комитет по свободе печати отметил, что Представителю придется расследовать все случаи нарушения свободы средств информации, делая выбор между публичными заявлениям и тихой дипломатией в зависимости от обстоятельств. Всемирный Комитет настаивал также, что Представитель должен быть свободен в обсуждении проектов законодательства в государствах–участниках, что может сыграть весьма конструктивную роль в предотвращении нарушений свободы средств информации. СТАТЬЯ 19 также высказалась за то, чтобы Представителю были предоставлены все необходимые полномочия расследовать многочисленные и разнообразные ограничения права на свободу средств информации в Европе.

15.5. Наказания

Если будет обнаружено, что журналист или издание нарушили закон, соответствующий требованиям статьи 10 и судебной практики Европейского суда, встает важный вопрос, какое за этим должно последовать наказание. Наказание не должно быть ни диспропорциональным тяжести правонарушения, ни таким, чтобы оказывать расхолаживающее воздействие на свободу средств информации.

Например, за последние годы ни одного журналиста не посадили в тюрьму за диффамацию или за оскорбление правительства, государственных институтов или символов. Более того, хотя законы, устанавливающие наказание за оскорбление правительства или его членов, во многих странах остаются в книгах, суды часто исходят из того, что эти законы не накладывают больших ограничений, чем обычное законодательство о диффамации. Таким образом, вполне вероятно, что Европейский суд посчитает приговор к тюремному заключению за оскорбление правительства диспропорциональным по отношению к преследуемой законом цели. Конечно, если журналистам приходится этого бояться и если все время, пока идет судебное разбирательство, над ними висит возможность попасть в тюрьму, это, по всей вероятности, будет оказывать расхолаживающее воздействие на средства информации в целом и сдерживать проведение журналистских расследований.

Расхолаживающее воздействие может иметь не только использование тюремного наказания. Само существование в уголовных кодексах или специальных законах о печати тюремного наказания, вероятно, удерживает, по крайней мере, некоторых журналистов от написания статей, которые подвергают их риску такого наказания. В особенности это справедливо для стран с нарождающейся демократией, где отсутствует традиция не назначения тюремного наказания журналистам и где время от времени такой приговор требуют прокуроры и выносят судьи. Такие законы должны быть исправлены или отменены.

Аналогично, если мерой наказания является штраф, он не должен быть настолько высок, чтобы оказывать расхолаживающее действие. Во многих случаях, когда ответственность несет отдельный журналист и/или выпускающий редактор, газета поддерживает журналистов. Штраф, который, вероятно, разорил бы газету, могли бы посчитать диспропорциональным, хотя то, каким бы мог быть его размер, зависит от множества факторов. В некоторых странах, таких как Соединенное Королевство, регулярно высказываются опасения в связи с потенциально расхолаживающим эффектом высоких возмещений и стоимости процесса по делам о диффамации. В противоположность этому, в таких странах как Нидерланды и Швеция, где большинство жалоб на диффамацию рассматривается советами по делам прессы и лишь небольшое их число попадает в суд, а суммы возмещения ущерба невелики, пресса не жалуется на то, что иски о диффамации отрицательно сказываются на ее деятельности. Конечно, в странах, где частные / независимые средства информации все еще ищут финансовую опору под ногами, регулярное присуждение высоких возмещений могло бы рассматриваться как нарушение свободы средств информации.

16. Право и культура

Конституционные положения и законы никогда не дают полных гарантий любой свободе. В конечном итоге только культура демократии может предоставить профессионалам средств информации в Европе их демократические права. Для новых и возникающих европейских демократий переход к более полному пользованию свободами можно уподобить изучению нового языка: ошибка, которую часто делают изучающие язык, состоит в том, что они пытаются втиснуть словарь нового языка в грамматические структуры своего родного языка. В переходных обществах Центральной и Восточной Европы лексикон, возможно, переменялся на "плюрализм", "свободный рынок" и "индивидуальные права", но структуры – привычка вести себя, способы толковать закон – остались на месте, так что дорога к демократии оказалась нелегкой.

Право может стать основой, на которой строится демократическая культура, но в конечном итоге демократию (как войну и мир) надо строить в умах людей.

Общеввропейский правовой фундамент для средств информации создает, в целом, добротную основу, на которой можно строить, но в каждой стране должна быть проявлена воля строить на этой основе демократическое, а не антидемократическое общество. Атак как свобода самовыражения, а значит и средств информации, служит краеугольным камнем демократического общества, именно с него должно начинаться строительство.