

Всемирный день свободы печати 2018 года: СМИ, правосудие и верховенство закона как противовес власти

Концептуальная записка

Резюме

Всемирный день свободы печати 2018 г. призван обеспечить дискуссионную площадку для обсуждения разными заинтересованными сторонами вопроса о взаимосвязи, существующей между средствами массовой информации, судебной системой и нормами права в контексте осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В этот день, который отмечается 3 мая, предполагается организовать дискуссии по таким темам, как роль СМИ в обеспечении транспарентного политического процесса, повышение информационной грамотности работников судебной системы как фактор независимости правосудия, подотчетность государственных учреждений перед обществом. В рамках этих дискуссий будут проанализированы пути укрепления независимой журналистики как механизма общественного контроля в интересах более полного освещения нарушений, связанных с проведением выборов, принципов гендерного равенства и прав граждан, негативно влияющих на реализацию целей в области устойчивого развития. Необходимым условием для этого является создание в обществе благоприятной среды, в которой свобода выражения мнения, включая право на получение информации как одно из основополагающих прав человека, и, в том числе, свобода прессы должны быть гарантированы законом и защищены независимой судебной системой. Вместе с тем, чрезмерное правовое регулирование может приводить к цензуре, например в интернете, где постановка вопроса об ответственности интернет-посредников уже породила новые проблемы в отношении свободы выражения мнений. В этом смысле проведение Всемирного дня свободы печати (ВДСП) станет поводом для обсуждения сегодняшних вызовов с которыми сталкиваются электронные СМИ. Безопасность журналистов сетевых и несетевых средств информации, являющаяся одним из необходимых условий обеспечения контроля над институтами власти, также станет предметом повышенного внимания в программе ВДСП.

Ожидаемые результаты

Ожидается, что ВДСП-2018 будет способствовать достижению следующих конкретных результатов:

- Привлечение внимания правительств и других заинтересованных сторон к необходимости принятия и применения законов, создающих благоприятные условия для обеспечения свободы выражения мнений, реализации права на получение информации и безопасности сетевых и обычных журналистов в качестве вклада в достижение ЦУР 16.
- Проведение информационно-разъяснительной работы с привлечением лиц или организаций, которые, благодаря своему выдающемуся вкладу в обеспечение свободы СМИ, стали лауреатами Всемирной премии ЮНЕСКО/Гильермо Кано за вклад в дело свободы печати, одной из самых престижных международных наград в этой области.
- Активное участие местных НПО и средств массовой информации по всему миру в организации в рамках ВДСП более 100 национальных мероприятий, которые, как ожидается, дополнят основные праздничные мероприятия, которые пройдут в Аккре, Гана.
- Вовлечение основных заинтересованных сторон и налаживание партнерских связей с целью тиражирования в Западной Африке учебных мероприятий ЮНЕСКО

по подготовке судей и судебных работников по тематике безопасности журналистов и свободы выражения мнений после их успешного апробирования в странах Латинской Америки, а также Южной и Восточной Африки.

- Укрепление и расширение научно-исследовательской сети по безопасности журналистов посредством проведения научной конференции по проблемам безопасности журналистов. Обеспечение эффективной увязки усилий международного медийного сообщества с результатами научных исследований.
- Привлечение внимания молодых корреспондентов и студентов журналистских факультетов к новым сложным проблемам в обеспечении свободы СМИ и свободы выражения мнений и повышение их профессионализма посредством участия под руководством старших коллег в освещении крупных международных событий в форме прямых трансляций.
- Обмен передовым опытом участия СМИ в освещении выборов в поддержку усилий Межучрежденческого координационного механизма по вопросам оказания ООН помощи в проведении выборов.
- Расширение участия медийных организаций в усилиях по обеспечению свободы печати и безопасности журналистов посредством освещения этой тематики, ведения блогов и создания тематических веб-страниц в преддверии ВДСП.
- Расширение возможностей правозащитных организаций и организаций по защите права на свободное занятие искусством в деле мониторинга соблюдения и защиты права творческой личности на фантазию и соизидание в эпоху цифровых технологий, а также ее права на ознакомление общества со своими работами через интернет.

Введение

Идея проведения Всемирного дня свободы печати (ВДСП) была сформулирована в принятой в 1991 г. в Намибии Виндхукской декларации о содействии развитию независимой и плюралистической прессы. В 2018 г. это всемирно отмечаемое событие возвращается на континент, где все начиналось. Основные мероприятия ВДСП-2018 с участием ЮНЕСКО пройдут в Аккре, Гана, и получат развитие во многих других странах по всему миру.

Тема проведения ВДСП в 2018 г. – «СМИ, правосудие и верховенство закона как инструменты контроля власти» – призвана способствовать поощрению диалога, взаимопонимания и осведомленности в отношении сегодняшних проблем и достижений в области обеспечения свободы выражения мнений.

Эта дата отмечается в контексте осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятой в 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН и включающей 17 целей, реализация которых обеспечит устойчивое развитие для всех, в том числе искоренение неравенства между мужчинами и женщинами. В числе этих 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР) предусмотрена ЦУР 16, касающаяся содействия построению справедливых, миролюбивых и свободных от социальных барьеров обществ. Мир, справедливость и эффективные институты являются необходимыми условиями надлежащего управления, а также успешной реализации задач в области устойчивого развития, решению которых способствует формирование независимой и стимулирующей развитие медиасреды.

Политические, технологические и экономические изменения, происходившие в последнее время по всему миру, создали дополнительные сложности с точки зрения обеспечения свободы печати. В некоторых регионах наблюдаются активные попытки государства ограничить

свободу выражения мнений посредством принятия рестриктивных законов и введения цензуры. Закреплению этих тенденций способствовало также принятие новых ограничительных мер, продиктованных соображениями национальной безопасности и борьбы с терроризмом. В ряде случаев это привело к широкомасштабным запретам, в том числе к закрытию интернет-ресурсов¹. Наметилась тенденция к выхолащиванию национальных норм, регулирующих вопросы защиты источников журналистской информации². Еще большее беспокойство вызывает постоянные риски, с которыми при выполнении своих профессиональных обязанностей приходится сталкиваться журналистам. Речь идет о преследованиях, нападениях, агрессивной манере общения, угрозах, и даже случаях убийства журналистов. В то же время существенно возросло число стран, принявших у себя законы о праве на получение информации. Произошло серьезное укрепление международных норм, регулирующих вопросы безопасности журналистов, в особенности журналистов-женщин, в том числе благодаря принятию Генеральной Ассамблеей ООН, Советом Безопасности, Советом по правам человека и ЮНЕСКО соответствующих резолюций, а также благодаря широкому признанию права на неприкосновенность личной информации.

Выбранная тема – «СМИ, правосудие и верховенство закона как противовес власти» – призвана подчеркнуть значимость, которую имеет для обеспечения свободы прессы наличие благоприятной правовой среды, а также обратить особое внимание на важность независимого и компетентного в вопросах свободы слова правосудия, способного обеспечить правовые гарантии свободы печати и судебное преследование за преступления, совершенные против журналистов.

Наряду с этим в теме затрагиваются аспекты, касающиеся роли средств массовой информации в обеспечении устойчивого развития, в особенности их роли как независимого механизма укрепления транспарентности, подотчетности и законности в период проведения выборов. Наряду с этим тема позволит выявить пробелы, существующие в нормативной базе в отношении обеспечения свободы выражения мнений и свободы информации в интернете, а также проанализировать угрозы, которые несут в себе попытки регулирования свободы слова в Сети.

В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года вопросы вклада журналистов и работников СМИ наиболее полно рассматриваются в рамках ЦУР 16, касающейся мира, справедливости и эффективных государственных институтов. Для достижения этой цели необходимо создание на всех уровнях эффективных, подотчетных и транспарентных институтов. Важнейшее значение при этом будет иметь наличие свободных и независимых СМИ.

В связи с этим в рамках проведения Всемирного дня свободы печати в 2018 г. внимание предполагается акцентировать на следующих подтемах:

1. Свобода печати, доступ к информации и освещение выборов
2. Роль судебной системы в развитии независимой и безопасной журналистики
3. Свобода выражения мнений в интернете: укрепление механизмов саморегулирования.

1. Свобода печати, доступ к информации и освещение выборов

Свободная и плюралистическая медиасреда поощряет людей к тому, чтобы выражать свою политическую позицию, и способствует закреплению принципов надлежащего управления. В

¹ Глобальные тенденции в области свободы выражения мнений и развития средств массовой информации – Глобальный доклад 2017/2018 гг.

² Там же.

этом отношении основным вкладом журналистов в демократию и устойчивое развитие является содействие в обеспечении подотчетности государственных институтов и политиков, а также мониторинг и освещение демократических процедур наделения их властью. Наличие независимой и гендерно ориентированной журналистики, обеспечивающей донесение до общества и в интересах общества правдивой информации и обоснованных комментариев, является лучшей защитой от гендерной дискриминации, нарушений в ходе выборов и принятия непродуманных решений.

Честные и легитимные выборы как форма подотчетности могут состояться только при обеспечении таких основных свобод, как свобода выражения мнений и право на получение информации, а также при должном учете гендерных аспектов. Свободные СМИ помогают контролировать законность процедуры голосования, выполняя, таким образом, в дополнение к судам функцию гарантов законности. Критические репортажи содержат важную информацию о прошлой деятельности политических кандидатов.

Независимое и учитывающее гендерные аспекты освещение посредством предоставления людям правдивой информации способно повысить гражданскую активность общества. Вместе с тем потенциал воздействия СМИ на политические процессы делает их основным объектом манипулирования избирателями. Недавние примеры показывают, что это может касаться субъектов как частного, так и государственного сектора, а также владельцев СМИ. Новостные СМИ обвинялись в распространении искаженной информации с целью влияния на политическую ситуацию. Фиксировались также серьезные попытки фальсификации новостей и использования социальных сетей для поляризации общественного мнения и дискредитации СМИ, дающих правдивую информацию. Эти случаи указывают на важную роль независимых, ответственных и плюралистических СМИ и на необходимость поддержки независимых и профессиональных журналистов.

Публикация журналистских расследований в ходе и вне периодов выборов может способствовать привитию государственным служащим культуры гласности и открытости путем их ознакомления с возможностями исследовательской журналистики. При этом для выполнения своей функции независимого наблюдателя СМИ также нуждаются в доступе к информации. Прозрачность, в числе прочего, дает гражданам возможность лучше понимать политику государства, повышает эффективность политических процессов и помогает бороться с коррупцией, способствуя тем самым успешному решению задач развития. За последние десять лет в общей сложности 111 стран приняли у себя законы и регламентирующие положения, предусматривающие раскрытие государственных архивов. При этом по меньшей мере 15 стран приняли такие законы в последние четыре года³. Подобное признание принципов прозрачности на политическом уровне является важнейшей предпосылкой надлежащего управления и имеет первостепенное значение для обеспечения верховенства закона.

Вместе с тем, само по себе правовое закрепление принципа доступности информации не означает расширения прав и возможностей граждан, в частности женщин, как не означает и подотчетности власти предрержащих. Информация должна быть доступной и доводиться до тех, к кому она имеет отношение. СМИ и гражданское общество могут выступать в качестве посредников, анализируя и адаптируя информацию, а также доводя ее до сведения широкой общественности, что, помимо прочего, способствует укреплению СМИ и повышению уровня информационной грамотности. Кроме того, благодаря транспарентности и распространению информации через социальные сети, постоянно расширяются возможности активного участия как мужчин, так и женщин в осуществлении позитивных перемен. Свободные журналисты и независимые средства массовой информации являются воплощением основных свобод, способствуя обмену информацией, которая имеет важнейшее значение для обеспечения подотчетности и реализации прав граждан.

³ Доклад ООН о ходе достижения целей в области устойчивого развития, 2017 год (<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf>).

2. Роль судебной системы в развитии независимой и безопасной журналистики

Справедливая, эффективная и независимая судебная власть, обеспечивающая верховенство права, является фундаментом для всех других демократических институтов. Почти три столетия назад Монтескье подчеркивал, что свобода невозможна без отделения судебной власти от власти законодательной и исполнительной⁴. Независимая судебная система в значительной степени является опорой демократии, обеспечивая полноценную реализацию прав всех заинтересованных сторон в обществе. Для того, чтобы СМИ могли эффективно способствовать осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, необходимо, чтобы суды и правоохранительные органы в полной мере обеспечили защиту таких прав, как свобода выражения мнений, свободный доступ к информации и безопасность журналистов.

В этом отношении было установлено, что участие судей и судебных работников в создании условий, благоприятных для деятельности свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации, имеет наиважнейшее значение. Необходимым условием выполнения судебными органами этой благотворной функции является законодательное закрепление гарантий защиты свободы выражения мнений и пресечения любых попыток ее неоправданного ограничения. Несмотря на то, что в некоторых странах мира, работе журналистов, могут препятствовать, например, действующие нормы об уголовном преследовании за диффамацию, судьи, тем не менее, имеют возможности для «соразмерного» толкования совершенного «преступления». Кроме того, важно, чтобы судебские работники обладали достаточным уровнем информационной грамотности и понимали связь, существующую между свободой прессы и свободой выражения мнения в широком смысле, в том числе в цифровой среде.

Судебная система может выступать гарантом свободы печати и безопасности журналистов только тогда, когда ее работники хорошо разбираются в международных стандартах и судебной практике, касающейся свободы выражения мнений. Судебные чиновники могут препятствовать неизбирательному принятию мер, таких как произвольный запрет свободы слова, посредством применения четко прописанных в законе правил. Именно в связи с пониманием важности этой роли ЮНЕСКО организовала в 2014 г. в странах Латинской Америки учебные мероприятия для более чем 5 000 судей и судебных работников. В настоящее время аналогичные мероприятия для судебных кадров проводятся в странах Африки, главным образом в странах Восточной и Южной Африки, благодаря партнерству с Африканским судом по правам человека и народов.

Судебные чиновники призваны также играть важнейшую роль в вопросах обеспечения безопасности журналистов посредством задействования (в сотрудничестве с силами безопасности) законных инструментов противодействия нападениям на представителей СМИ. По имеющейся у ЮНЕСКО информации, в период 2006-2016 гг. было убито 929 журналистов и работников средств массовой информации, при этом большинство виновных так никогда и не были привлечены к судебной ответственности. Безнаказанность за преступления против журналистов ведет к самоцензуре и исключает саму возможность существования открытого общества, в котором люди могут свободно выражать свое мнение. Органам прокуратуры следует обеспечить судебное преследование лиц, совершающих нападения на журналистов, и тем самым послать обществу ясный сигнал о том, что система правосудия стоит на страже свободы слова.

Помимо судебных властей важную роль в решении проблемы безопасности журналистов и прекращения широко распространенной безнаказанности тех, кто совершает преступления против журналистов, могут сыграть и другие заинтересованные стороны. Именно исходя из такого понимания, ЮНЕСКО взяла на себя ведущую роль в осуществлении Плана действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме

⁴ Монтескье, «О духе законов», 1748.

безнаказанности (далее «План ООН»). С 2012 г. этот документ служит рамочной основой для координации деятельности в этой области всех заинтересованных сторон. Проведение в июне 2017 г. многосторонних консультаций позволило сформулировать ряд конкретных предложений по дальнейшему укреплению осуществления этого плана, в частности необходимость уделения большего внимания созданию возможностей для развития компетенций работников судебной системы, прокурорских работников и сотрудников правоохранительных органов, а также поддержке в вопросах укрепления контроля и отчетности о реагировании судебной системы на случаи убийств журналистов.

3. Свобода выражения мнений в интернете: укрепление механизмов саморегулирования

В эпоху цифровых технологий размещаемая в сетях информация стала новым рабочим инструментом в сфере коммуникации, журналистики, рекламного дела, выработки политических решений и дипломатии.

Открытый характер интернета является благом с точки зрения свободы выражения мнений и доступа к информации, однако это создает и определенные проблемы. Пропаганда ненависти, притеснения и утечка персональных данных являются серьезными факторами риска, которые могут потенциально угрожать каждому пользователю интернета. Журналисты и работники СМИ вынуждены при работе в интернете постоянно помнить об этих рисках, особенно, когда речь идет о сохранении анонимности источников информации. Интернет предстает в образе платформы, используемой воинствующими экстремистами для распространения пропаганды, которая влечет за собой несоразмерно тяжелые последствия с точки зрения свободы выражения мнений и права на защиту личной информации, несмотря на отсутствие однозначных доказательств прямой связи между социальными сетями и реальной радикализацией, ведущей к насилию.

С точки зрения преодоления этих рисков задача правительств и всех заинтересованных сторон состоит в том, чтобы определить методы реагирования на интернет-угрозы посредством реализации социальных программ и развития нормативно-правовой базы, которые соответствовали бы юнесковской концепции универсальности интернета и связанным с ней принципам ПОДМ (соблюдение прав человека, открытость, доступность и многостороннее участие в управлении).

Крупные интернет-компании все активнее влияют на параметры свободы выражения мнений и доступа пользователей к информации. Вместе с тем, несмотря на улучшение ситуации с представлением в порядке обеспечения транспарентности докладов о мерах властей, касающихся удаления контента и доступа пользователей к данным, внутрикорпоративные методы и алгоритмы, используемые интернет-компаниями, остаются непрозрачными. Кроме того, в предлагаемых интернет-посредниками условиях предоставления услуг нередко отсутствуют положения, гарантирующие право граждан на свободу выражения мнений, неприкосновенность личной информации и должную судебную защиту. Зачастую эти условия формулируются в слишком общих выражениях и не предусматривают ясных и эффективных средств правовой защиты в интересах восстановления нарушенных прав.

Недостаточная развитость и ресурсная слабость систем саморегулирования интернет-провайдеров стала поводом для разработки новых законов и нормативных положений. В этом смысле судебные решения создают прецеденты и могут служить основой для дальнейшего развития законодательной базы. В числе примеров последних лет, оказавших прямое воздействие на свободу средств СМИ, следует упомянуть судебные решения по т.н. делам о «праве быть забытым» или «праве на исключение из списка», случаям, касающимся трансграничной передачи информации и ответственности интернет-посредников. В связи с этим роль судебных органов в развитии законодательства, связанного с интернетом, на основе подобной судебной практики, таким образом, не следует недооценивать.

С точки зрения свободы выражения мнений во многих случаях наличие большого числа законов и регулирующих положений оказывается еще большей проблемой, чем отсутствие нормативной базы. Так, во многих законах не проводится различие в степени ответственности между медийными организациями, осуществляющими онлайн-публикацию или вещание, и интернет-платформами, служащими главным образом для размещения информации, производимой третьими сторонами. Подобные законы под угрозой применения к интернет-платформам несоразмерного наказания вынуждают их выполнять полицейские функции. Вследствие этого интернет-платформы все чаще выбирают наиболее простой и легкий путь – изъятие, при помощи автоматических алгоритмов или с участием человека, любого спорного контента и передача данных о пользователе другим субъектам без надлежащей правовой процедуры. Тем самым предусмотренное законом право на выражение мнения нередко оказывается попорченным в результате того, что по сути может быть названо приватизацией цензуры. На интернет-провайдеров возлагают всю вину с тем, чтобы отвлечь внимание от правовых процедур, применяемых к создателям конкретного контента, а также чтобы избежать необходимости в разработке национальной политики в области СМИ и информационной грамотности по расширению прав и возможностей пользователей посреднических услуг. В этих условиях совершенствование системы саморегулирования имеет важнейшее значение для защиты свободы выражения мнений.

За последние два года вмешательство в деятельность провайдеров интернет-услуг получило распространение даже в демократических государствах. Как следует из Глобального доклада за 2017-2018 гг. «Глобальные тенденции в области свободы выражения мнений и развития средств массовой информации», в мире наблюдается существенное расширение практики фильтрации контента, блокирования веб-сайтов и массового отключения интернета, нередко без внятного правового обоснования. Намеренное нарушение нормального функционирования интернет-сервисов и услуг электронной коммуникации является широко распространенной мерой по контролю информационных потоков. В сущности, мы имеем дело с цензурой, задействованной в полном объеме. Подобные меры были охарактеризованы Советом ООН по правам человека, специальными докладчиками с мандатом в области свободы выражения мнений, Африканской комиссией и Коалицией за свободу в интернете как несоразмерное ограничение права на свободу выражения мнений и на доступ к информации. Препятствование санкционированному доступу и цензура со стороны как государственных, так и негосударственных структур, способствовали ограничению свободы выражения мнения и свободы информации в интернете.

Обеспечение гарантий соблюдения основных свобод в интернете предполагает использование многостороннего подхода. Такая работа является неотъемлемой частью усилий ЮНЕСКО по продвижению концепции универсальности интернета и соответствующих показателей оценки соблюдения принципов ПОДМ. Указанная рамочная основа способствует укреплению правовых механизмов саморегулирования в области свободы выражения мнений и защиты личной информации в интернете, позволяя одновременно сдерживать принятие регламентирующих положений, которые могли бы отрицательно сказаться на взаимосвязанных аспектах ПОДМ.

Наконец, как отмечено в Глобальном докладе ЮНЕСКО «Реорганизация культурной политики» за 2018 г., развитие новых цифровых технологий, в том числе социальных медиа-платформ, коренным образом преобразило мир искусства. Социальные сети и каналы потоковой передачи музыкального контента, такие как Instagram и Soundcloud превращаются в платформы, на которых люди искусства могут публично представлять и рекламировать свои произведения. Вместе с тем эти процессы несут в себе угрозы, связанные с правами и свободами. В числе таких угроз – организованная травля в интернете, когда пользователи пытаются путем запугивания заставить автора работы удалить ее из сети. Пагубно воздействует на свободу искусства и расширение масштабов цифрового слежения. На многих платформах внедрены механизмы, подобные руководящим принципам Instagram в отношении «стандартов поведения», которые допускают весьма широкое толкование. Это также дает частным ли-

цам и организациям, не одобряющим содержание художественных произведений, несоразмерно широкие полномочия, позволяющие им добиваться с использованием процедур отчетности платформ удаления отдельных произведений, а иногда и полного блокирования учетных записей.

Для людей творчества принятие подобных мер в интернете является не просто препятствованием свободному распространению идей, но и ограничением их творческой свободы, а самое главное – ограничением их возможности общения со своей аудиторией. Лишение человека творчества основного способа представления своих работ сводит к нулю его коммуникационные возможности. Проведение ВДСП-2018 предоставит новую возможность обсудить эти важнейшие вопросы и будет способствовать реализации задачи 10 ЦУР 16, касающейся обеспечения доступа общественности к информации и защиты основных свобод.

Заключение

Участие в основных международных мероприятиях по случаю Всемирного дня свободы печати 2018 г. в Аккре примут представители СМИ, правительственных органов, гражданского общества и научных кругов из Ганы, стран данного и других регионов. По всему миру пройдут мероприятия, приуроченные к этой дате, участники которых смогут озвучить наиболее актуальные проблемы, касающиеся свободы выражения мнений, а также обсудить пути укрепления журналистики как одного из важнейших условий построения справедливых, миролюбивых и свободных от социальных барьеров обществ. Предполагается, что выбранная для ВДСП-2018 тема станет предметом обсуждения в более чем 100 странах. Результатом этих мероприятий должно стать улучшение взаимопонимания, которое поможет заинтересованным сторонам в поиске решения современных проблем, касающихся свободы печати во всем мире.