

**Совет по правам человека****Пятидесятая сессия**

13 июня — 8 июля 2022 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие****Укрепление свободы средств массовой информации
и безопасности журналистов в цифровую эпоху****Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении
и защите права на свободу мнений и их свободное выражение
Айрин Хан***Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение рассматривает возможности, вызовы и угрозы для средств массовой информации в цифровую эпоху. Она подчеркивает общественную значимость независимых, свободных и плюралистических новостных средств массовой информации и подчеркивает важность журналистики как общественного блага. Она считает, что безнаказанные нападения на журналистов, совершаемые с применением насилия, включая гендерное насилие в Интернете, юридическое преследование и целенаправленная слежка за журналистами, цензура контента и манипулирование регулирующими органами в ряде случаев становятся устойчивой практикой, усугубляются и усиливаются в результате использования цифровых технологий. Обращая внимание на тот факт, что в текущем году отмечается десятая годовщина принятия Плана действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, Специальный докладчик дает государствам и международному сообществу конкретные рекомендации по укреплению многостороннего сотрудничества в целях защиты и поощрения свободы средств массовой информации и безопасности журналистов в цифровую эпоху.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Свобода средств массовой информации, основанная на правах человека.....	4
A. Международно-правовая основа	4
B. Ключевые понятия.....	6
C. Ограничение свободы средств массовой информации	6
D. Корпоративная ответственность за свободу средств массовой информации	7
III. Угрозы для безопасности журналистов и свободы средств массовой информации	7
A. Беснаказанность за преступления в отношении журналистов.....	8
B. Интернет-атаки на журналисток	10
C. Целенаправленная цифровая слежка за журналистами	11
IV. Обращение законодательства против журналистов и свободы средств массовой информации	13
A. Криминализация журналистики	14
B. Законы о фейковых новостях.....	16
C. Юридическое и судебное преследование журналистов	17
V. Утрата независимости, плюрализма и жизнеспособности средств массовой информации	18
A. Взятие под контроль средств массовой информации.....	19
B. Угрозы для плюрализма и разнообразия средств массовой информации	20
C. Кризис жизнеспособности средств массовой информации	21
D. Зависимость от цифровых средств массовой информации.....	22
E. Снижение доверия к средствам массовой информации	23
VI. Выводы и рекомендации	23
A. Выводы	23
B. Рекомендации.....	24

I. Введение

1. В декабре 2021 года два журналиста — Мария Ресса из Филиппин и Дмитрий Муратов из Российской Федерации — были удостоены Нобелевской премии мира за их «мужественную борьбу за свободу слова... как представители всех журналистов, которые отстаивают этот идеал в мире, где условия для демократии и свободы прессы становятся все более неблагоприятными»¹. В течение нескольких недель после этого события в Мексике были убиты шесть журналистов, что подчеркивает настоятельную необходимость активизации действий, призванных положить конец безнаказанности за преступления против журналистов². Позже, в конце февраля 2022 года, вторжение в Украину и связанные с этим действия Российской Федерации по преследованию работников средств массовой информации и уничтожению медиа-объектов заставили обратить самое пристальное внимание на эскалацию угроз для безопасности журналистов и свободы средств массовой информации в контексте посягательств на мир, безопасность и права человека в цифровую эпоху³.
2. Цифровые технологии позволили проводить новаторские журналистские расследования, использовать новые модели трансграничного сотрудничества, совместно с аудиторией проверять факты и получать доступ к сокровищницам данных и разнообразным источникам одним щелчком мыши. Однако они также способствовали возникновению беспрецедентных вызовов и изменений для индустрии новостей, усугубляя существующие и создавая новые угрозы.
3. Указанные вызовы являются многочисленными, сложными и зачастую взаимосвязанными. Давние проблемы с безнаказанными нападениями на журналистов, совершаемыми с применением насилия, и их юридическим преследованием, цензурой контента и манипулированием регулирующими органами укоренились, усугубились и усилились в связи с использованием цифровых технологий. К числу новых проявлений этих проблем относятся гендерное насилие в Интернете, целенаправленная слежка за журналистами, принятие законов, ограничивающих распространение информации в сети, установление государственного или корпоративного контроля над средствами массовой информации и вирусные кампании по дезинформации, подрывающие доверие общества к независимой журналистике.
4. Цифровые технологии стерли различия между печатными и вещательными средствами массовой информации, а также между информационными агентствами и их аудиторией, изменив представления о том, кто такой журналист и что такое свобода средств массовой информации. Бизнес-модели цифровых и социальных медиа-платформ ослабили положение новостных средств массовой информации потоком конкурирующего контента более низкого качества и действиями по перенаправлению доходов от рекламы.
5. В условиях растущего авторитаризма многие правительства воспользовались пандемией, чтобы оправдать введение новых ограничений на свободное выражение мнений и доступ к информации в Интернете⁴. Популистские лидеры предпринимали активные попытки демонизировать и дискредитировать независимых журналистов в интересах укрепления собственной власти, а смертоносные конфликты в таких странах, как Афганистан, Йемен, Сирийская Арабская Республика, Украина и Эфиопия, повысили риски, которым подвергаются журналисты.

¹ См. URL: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2021/summary/>.

² Reporters without Borders, “Tragic month for Mexico’s media”, 3 February 2022.

³ См. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/ukraine-protecting-life-must-be-priority-un-human-rights-experts>.

⁴ См. материалы, представленные Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), URL: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-comments-opportunities-challenges-and-threats-media-digital-age>.

6. Опасное ухудшение ситуации со свободой средств массовой информации и безопасностью журналистов отмечается почти во всех регионах мира⁵. Настоящий доклад Совету по правам человека представляет собой призыв к срочным действиям по обращению этой тенденции вспять.

7. В этом году исполняется десять лет со времени принятия Плана действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности (Плана действий Организации Объединенных Наций). Он обеспечил государствам, международным организациям и гражданскому обществу единую схему обмена опытом, выявления передовой практики, улучшения координации, повышения осведомленности о проблемах и создания стимулов для разработки других совместных инициатив. Извлекая уроки из полученного опыта, необходимо активизировать усилия, препятствующие развитию системы взаимосвязанных вызовов и угроз для свободы средств массовой информации и безопасности журналистов, в том числе порожденных новыми технологиями.

8. Доклад содержит призыв к принятию комплексных мер реагирования, не ограничивающихся устранением физических угроз и направленных на ликвидацию правовых и цифровых рисков, а также условий, которые способствуют их сохранению, и к мобилизации политической воли для последовательных действий. В нем анализируются основные вызовы и угрозы, включая влияние цифровых технологий, оценивается соблюдение государствами и компаниями соответствующих международно-правовых стандартов, отмечается передовая практика и излагаются рекомендации для государств, международного сообщества, компаний и гражданского общества.

9. Основой для подготовки доклада послужили письменные материалы 16 государств, 29 организаций гражданского общества, включая консорциум из 40 партнеров, ученых и журналистов, и 4 международных организаций, а также консультации с различными заинтересованными сторонами⁶. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение благодарит все заинтересованные стороны за их вклад.

II. Свобода средств массовой информации, основанная на правах человека

A. Международно-правовая основа

10. Право на свободу мнений и их свободное выражение обеспечивает международно-правовую основу для неподцензурной и беспрепятственной деятельности новостных средств массовой информации и право журналистов работать в условиях безопасности и отсутствия страха. Это право закреплено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека и аналогичной статье Международного пакта о гражданских и политических правах, в которых говорится, что каждый человек имеет право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ любыми способами по своему выбору, и подтверждено в региональных документах⁷. Оно охватывает право на информацию, обеспечивает широкое понимание охраняемого права выражать свои убеждения вне зависимости от

⁵ Там же.

⁶ Материалы см. на URL: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-comments-opportunities-challenges-and-threats-media-digital-age>.

⁷ Эта формулировка также отражена в Американской конвенции о правах человека (пункт 1 статьи 13) и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 10). В Декларации о принципах свободы выражения мнений в Африке, принятой в 2002 году, используются аналогичные термины для подробного описания прав, первоначально изложенных в Африканской хартии прав человека и народов (статья 9).

их истинности, ложности, оскорбительности или обоснованности и предвосхищает дальнейшее развитие средств массовой информации, включая новые технологии, позволяющие данным мгновенно пересекать границы.

11. Свободные, независимые и разнообразные средства массовой информации реализуют право общества на осведомленность и право журналистов искать, получать и распространять информацию⁸. Наличие таких средств массовой информации признано одним из ключевых принципов демократии и устойчивого развития в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека⁹. Обеспечение права на информацию является одной из задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а безопасность журналистов — показателем успеха¹⁰. Решения региональных судов по правам человека, деятельность региональных организаций и совместные декларации Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение и региональных механизмов подтвердили и укрепили международные стандарты защиты и поощрения свободы средств массовой информации и безопасности журналистов¹¹.

12. В последние годы правительства, межправительственные организации и гражданское общество выдвинули ряд важных инициатив по защите журналистов, укреплению свободы, независимости и плюрализма средств массовой информации и обеспечению надежного будущего для журналистики, представляющей общественные интересы¹². Специальный докладчик приветствует эти инициативы.

13. Общественная значимость независимых, свободных и плюралистических новостных средств массовой информации — как опоры демократии, инструмента содействия подотчетности и прозрачности и механизма для поддержания открытых дискуссий и поощрения обмена различными мнениями — подчеркивает важность журналистики как общественного блага. Журналисты не выше закона, однако ввиду их функций и общественной заинтересованности в раскрытии информации они имеют право на особую правовую защиту. Государства обязаны не только воздерживаться от произвольных ограничений, но и принимать законодательные и нормативные меры в соответствии с международными стандартами в области прав человека, с тем чтобы журналисты могли безопасно и беспрепятственно выполнять свою работу¹³.

14. Общественные средства массовой информации, и в частности журналистские расследования, играют решающую роль в обеспечении доступа к достоверной информации по таким жизненно важным вопросам, как выборы, конфликты, кризис,

⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Compulsory Membership in An Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A No. 5, para. 32. См. также European Court of Human Rights, *Thoma v. Luxembourg*, application No. 38432/97, judgment of 29 March 2001.

⁹ См. также резолюции 76/173, 74/157, 72/175, 70/162, 69/185 и 68/163 Генеральной Ассамблеи и резолюции 45/18, 39/6, 33/2, 27/5 и 21/12 Совета по правам человека.

¹⁰ Задача 16.10 Целей в области устойчивого развития.

¹¹ Например, региональные платформы по вопросам безопасности журналистов, созданные Советом Европы (URL: <https://fom.coe.int/en/accueil>) и Африканским союзом (URL: <https://safetyofjournalistsin africa.africa/>). См. также рекомендацию Комиссии (ЕС) 2021/1534 от 16 сентября 2021 года об обеспечении защиты, безопасности и расширения прав и возможностей журналистов и других работников средств массовой информации в Европейском союзе и совместную декларацию Специального докладчика и региональных экспертов по вопросам свободы выражения мнений от 2 мая 2018 года о независимости и разнообразии средств массовой информации в эпоху цифровых технологий.

¹² Например, План действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности; Группы друзей по безопасности журналистов в Париже, Нью-Йорке, Женеве, Вене и Страсбурге; Коалиция за свободу средств массовой информации, включающая 50 государств; Глобальный фонд защиты средств массовой информации ЮНЕСКО; и Международная коалиция гражданского общества по вопросу о безопасности журналистов.

¹³ European Court of Human Rights, *Centro Europa 7 S.r.l. v. Italy*, application No. 38433/09, judgment of 7 June 2012.

вызванный коронавирусом заболеванием (COVID-19), коррупция, организованная преступность и изменение климата. Как признано в Декларации «Виндхук+30», предпосылки для того, чтобы информация стала общественным благом, включают экономическую жизнеспособность журналистики, прозрачность интернет-компаний и медийную и информационную грамотность населения. Все три предпосылки требуют укрепления в цифровую эпоху.

В. Ключевые понятия

1. Кто такой журналист?

15. Сегодня ни понятие «журналист», ни журналистская практика не ограничивается лицами, работающими в новостных издательствах. Комитет по правам человека признал журналистскую деятельность функциями, выполняемыми широким кругом лиц, в том числе профессиональными штатными репортерами и аналитиками, блогерами и другими лицами, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще¹⁴. Ограничения на аккредитацию и регистрацию могут облегчить привилегированный доступ журналистов в некоторые места или на некоторые события в конкретных ситуациях, однако общие государственные системы регистрации журналистов или выдачи им лицензий несовместимы с нормами международного права в области прав человека¹⁵.

16. Появление цифровых средств массовой информации значительно расширило возможности для создания и распространения контента, однако сайты гражданских новостей, блоги и новостные службы неправительственных организаций скорее дополняют, нежели заменяют новостные агентства. Некоторые представители научного сообщества выступают за определение правовой защиты в связи с «журналистскими действиями», а не через профессиональные функции журналиста¹⁶. Иными словами, профессиональная квалификация человека имеет меньшее значение, чем характер контента и его общественная функция.

2. Что такое свобода средств массовой информации?

17. Термин «свобода средств массовой информации» используется в данном докладе для обозначения свободы, независимости и плюрализма новостных средств массовой информации, включая производство, публикацию и распространение журналистских материалов на всех носителях и платформах. Некоторые исследователи пытались определить свободу средств массовой информации как отдельное право, предполагающее особые прерогативы¹⁷.

18. Под независимостью средств массовой информации понимается редакционная независимость от политического вмешательства и сохранение профессиональных журналистских стандартов посредством саморегулирования и с помощью независимых регулирующих органов. Плюрализм средств массовой информации — это наличие множества субъектов, в число которых входят государственные, частные и общинные СМИ, и предпосылка для обеспечения разнообразия контента и продвижения гендерного равенства и социальной интеграции в СМИ и через них.

С. Ограничение свободы средств массовой информации

19. Как и другие формы выражения мнений, свобода средств массовой информации может быть ограничена только в соответствии с трехкомпонентным критерием, представленным в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Во-первых, ограничение должно быть установлено законом в

¹⁴ Замечание общего порядка № 34 (2011), пункт 44. См. также [A/HRC/20/17](#), пункт 4.

¹⁵ Замечание общего порядка № 34 (2011), пункт 44.

¹⁶ См. Julie Posetti, *Protecting Journalism Sources in the Digital Age* (Paris, UNESCO, 2017).

¹⁷ См. Damian Tambini, “A Theory of Media Freedom”, *Journal of Media Law*, vol. 13, No. 2 (2021).

точных и ясных формулировках, а не оставлено на неограниченное усмотрение лиц, ответственных за его применение. Во-вторых, оно может быть введено только с конкретной законной целью обеспечить уважение прав или репутации других лиц или охрану национальной безопасности, общественного порядка и здоровья или нравственности населения. В-третьих, ограничение должно быть строго необходимым, уместным и соразмерным и иметь прямое отношение к достижению законной цели. Ограничения должны толковаться узко, с использованием мер, предусматривающих наименьшее вмешательство, и ни при каких условиях не нарушать суть самого права, о котором идет речь¹⁸.

20. В соответствии с принципом необходимости и соразмерности журналисты не должны подвергаться судебному преследованию за распространение информации, представляющей законный общественный интерес, однако многие правительства используют законы об охране национальной безопасности, общественного порядка и нравственности населения в целях пресечения деятельности журналистов, критикующих их политику. Специальный докладчик считает превращение законодательства в оружие, направленное против журналистов, одной из основных угроз для свободы средств массовой информации (см. раздел IV ниже). Введение предварительной цензуры считается установлением несоразмерного контроля над средствами массовой информации; прямое запрещение деятельности конкретных информационных агентств или веб-сайтов и отключение Интернета во многих случаях также нарушают принцип необходимости и соразмерности.

D. Корпоративная ответственность за свободу средств массовой информации

21. Государства обязаны уважать права человека и защищать их от посягательств других лиц, однако в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека корпоративные структуры также несут ответственность за соблюдение этих прав. Корпорации обязаны как минимум проявлять должную осмотрительность для выявления и оценки рисков в области прав человека, связанных с их деятельностью, определять четкие стратегии устранения таких рисков, публиковать доклады о рисках, с которыми они сталкиваются, и методах их ликвидации в порядке обеспечения прозрачности и предусматривать средства правовой защиты в случае нарушений.

22. Особое значение для настоящего доклада имеют роль и ответственность платформ социальных сетей — как систем, обеспечивающих работу средств массовой информации, и механизмов организации скоординированных цифровых атак на журналистов и вирусной дезинформации, подрывающей авторитет журналистики, — и компаний по продаже шпионских программ, которые предоставляют инструменты электронного наблюдения, ставящие под угрозу безопасность журналистской деятельности.

23. Медиакомпании как работодатели и ключевые игроки новостной индустрии также несут ответственность за защиту прав журналистов, обеспечение их безопасности и поощрение разнообразия и инклюзивности.

III. Угрозы для безопасности журналистов и свободы средств массовой информации

24. Право журналистов работать в условиях безопасности и отсутствия страха неотделимо от понятия свободы средств массовой информации. Как в Интернете, так и за его пределами цель тех, кто угрожает журналистам, остается неизменной: снизить интенсивность распространения информации, представляющей общественный интерес, путем увеличения рисков, с которыми сталкиваются журналисты.

¹⁸ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004), пункт 6.

25. Определение безопасности журналистов в Плане действий Организации Объединенных Наций включает не только физические нападения, но и судебное преследование, арест, тюремное заключение и отказ журналистам в доступе, а также безнаказанность за преступления в отношении журналистов. В цифровую эпоху нападения на журналистов признаются действиями, включающими как психологический, так и физический вред, исходящий от цифровых угроз.

26. Ниже рассматриваются три главных современных угрозы для безопасной и свободной журналистской деятельности в цифровую эпоху: безнаказанность за преступления в отношении журналистов; интернет-атаки, обусловленные гендерной принадлежностью; и целенаправленная цифровая слежка.

27. Связанной с этим угрозой является рост количества транснациональных цифровых атак на журналистов из диаспор. Например, иранские журналисты, работающие в Персидской службе Би-Би-Си и других новостных агентствах, выпускающих материалы на фарси, за пределами Исламской Республики Иран, сталкиваются с нападениями в Интернете, преследованием и слежкой, а также с уголовными расследованиями, замораживанием активов и подачей исков о клевете со стороны иранских властей в нарушение норм международного права в области прав человека¹⁹.

А. Безнаказанность за преступления в отношении журналистов

28. Согласно данным Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), в период с 2016 по 2021 год при исполнении своих служебных обязанностей были убиты 455 журналистов²⁰. В данную категорию вошли случаи смерти в результате внесудебных казней, целенаправленных террористических нападений и конфликтов. Более чем в восьми из десяти случаев виновные не были привлечены к ответственности²¹.

29. Заставить журналистов молчать посредством их убийства — самая вопиющая форма цензуры. Неспособность государства осуществлять судебное преследование и наказывать за совершение тяжких преступлений в отношении журналистов лишает правосудия семьи жертв, подстегивает преступников и может удерживать других журналистов от освещения ситуаций, связанных с высоким риском. В странах с высоким уровнем безнаказанности также отмечаются высокие показатели смертности журналистов, что подчеркивает наличие корреляции между безнаказанностью и совершением новых преступлений такого рода²².

30. Активная поддержка со стороны гражданского общества и растущая осведомленность о данной проблеме привели к принятию Советом Безопасности и Советом по правам человека ряда резолюций, призывающих к оперативному и эффективному расследованию нападений на журналистов. В 2021 году в резолюции 76/181 Генеральной Ассамблеи государства впервые признали важность ликвидации безнаказанности за преступления, совершаемые в отношении журналистов, в контексте международных усилий по борьбе с преступностью.

31. Темпы реализации национальных планов действий, разработанных на основе Плана действий Организации Объединенных Наций, растут. В 2021 году 14 правительств ввели законы и реформировали правоприменительные процедуры для защиты журналистов, а 11 правительств приняли меры по наращиванию потенциала в

¹⁹ См. URL:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25706&LangID=E>.

²⁰ См. базу данных ЮНЕСКО «Обсерватория по случаям убийства журналистов». URL: <https://bit.ly/3vZ2chY>.

²¹ См. URL: <https://www.unesco.org/en/articles/9-out-10-killings-journalists-remain-unsolved-said-unesco-ahead-international-day-end> и <https://cpj.org/thetorch/2021/10/226-journalists-murdered-with-impunity-in-the-last-decade/>.

²² См. Julie Posetti and others, *The Chilling: Global Trends in Online Violence against Women Journalists*, research discussion paper (Paris, UNESCO, 2022).

этой области²³. Опираясь на извлеченные уроки, Мексика предприняла усилия по укреплению своих механизмов профилактики и обеспечения защиты с участием гражданского общества²⁴. Некоторые государства предоставили финансирование Глобальному фонду защиты средств массовой информации ЮНЕСКО и глобальному фонду защиты журналистов от диффамации, созданному Соединенными Штатами Америки²⁵. В ряде государств введены специальные визовые режимы для журналистов из группы риска.

32. На региональном уровне хорошим примером механизма раннего предупреждения и быстрого реагирования, в работе которого участвуют правительства и журналистские организации, является Платформа Совета Европы по содействию защите журналистики и безопасности журналистов. Сотни журналистов также воспользовались механизмом защиты правозащитников, созданным Европейским союзом²⁶. На глобальном уровне ЮНЕСКО поддерживает развитие потенциала судей и прокуроров и разработала руководящие принципы судебного преследования за совершение преступлений против журналистов.

33. Примером успешной практики самих журналистов является деятельность некоммерческой новостной организации Forbidden Stories («Запрещенные истории»), проводящей журналистские расследования случаев убийства и тюремного заключения журналистов. Ее девиз звучит так: «Убийство журналиста не убьет историю»²⁷.

34. Несмотря на эти усилия, из-за несоблюдения государствами международных стандартов в области прав человека в ситуациях конфликта и при его отсутствии уровень безнаказанности остается высоким. Как отмечено в докладе о результатах публичного расследования убийства мальтийской журналистки Дафны Каруаны Галиции, специализировавшейся на проведении журналистских расследований, ключевыми факторами являются слабость и коррумпированность правоохранительных и судебных систем и наличие связи между политическими деятелями, коррумпированными лидерами бизнеса и организованной преступностью²⁸.

35. Мандатарии специальных процедур, в том числе Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение²⁹, Группа правовых экспертов высокого уровня по вопросу о свободе средств массовой информации³⁰, некоторые государства и группы гражданского общества³¹ призвали к жестким мерам по борьбе с безнаказанностью за преступления в отношении журналистов, включая создание независимого международного механизма по проведению расследований, расширение возможностей существующих механизмов Организации Объединенных Наций, применение адресных санкций и наращивание потенциала гражданского общества. Представленные рекомендации заслуживают серьезного рассмотрения Советом по правам человека, а также ЮНЕСКО и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в контексте Плана действий Организации Объединенных Наций.

²³ Ibid.

²⁴ См. материалы, представленные Мексикой.

²⁵ См. URL: <https://www.rfi.fr/en/us-to-cover-costs-for-journalists-under-legal-pressure>.

²⁶ См. материалы, представленные Европейской комиссией.

²⁷ См. URL: <https://forbiddenstories.org/about-us/>. См. также материалы, совместно представленные консорциумом «Расширение свободы Интернета» и Международным центром некоммерческого права в отношении инициатив гражданского общества.

²⁸ См. URL: <https://www.daphne.foundation/en/2021/11/20/public-inquiry-translation>.

²⁹ См. URL:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26465&LangID=E>.

³⁰ См. URL: <https://www.ibanet.org/Investigations-report-launch-2020>.

³¹ См. URL: <https://www.icj.org/report-launch-the-future-of-accountability-mechanisms-twenty-recommendations/>.

В. Интернет-атаки на журналисток

36. Интернет-атаки на журналисток — одна из самых серьезных современных угроз для их безопасности, гендерного равенства и свободы средств массовой информации³². Жестокие, скоординированные, крайне сексуализированные и злонамеренные нападения³³ зачастую направлены на женщин из религиозных и этнических меньшинств или лиц, не соответствующих гендерным нормам.

37. Доклад Международного центра для журналистов, подготовленный по поручению ЮНЕСКО на основе результатов опроса, проведенного в 2020 году, и других исследований, показал, что такое насилие наносит вполне реальную психологическую травму, сдерживает журналистскую деятельность, осуществляемую в общественных интересах, разрушает карьеру женщин и лишает общество возможности ознакомиться с важными мнениями и подходами³⁴. Проанализировав миллионы сообщений в социальных сетях, адресованных двум известным журналисткам — Марии Рессе и Кэрол Кадвалладр, — авторы доклада обнаружили тревожные тенденции злоупотреблений, включая угрозы смертью и изнасилованием, демонстрацию женоненавистничества в цифровой среде и сетевой газлайтинг, связанный с политическими деятелями³⁵.

38. С 2017 года Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека приняли несколько резолюций, осуждающих сетевое насилие в отношении журналисток. Государствам предлагается создавать и поддерживать в законодательном порядке и на практике безопасные и благоприятные условия для журналистов, в том числе уделяя особое внимание борьбе с сексуальной и гендерной дискриминацией и насилием в отношении журналисток в Интернете и за его пределами и специфике угроз и запугивания в отношении журналисток в сетевой среде³⁶.

39. Главная ответственность за обеспечение защиты журналисток от насилия в Интернете лежит на государствах как основных носителях обязательств по обеспечению прав человека. В качестве основных механизмов организации интернет-атак операторы социальных сетей также обязаны проявлять должную осмотрительность и принимать меры по обеспечению безопасности журналистов на своих платформах в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

40. Работодатели из новостных средств массовой информации должны обеспечить обучение и поддержку журналисток, в том числе не состоящих в штате. Кроме того, новостным организациям следует воздерживаться от введения политики в отношении социальных сетей, которая, по сути, наказывает журналисток за то, что они выступают против своих обидчиков или фиксируют нападения, которым они подвергаются.

41. Примером новой успешной практики является новостная индустрия Канады, где Международный фонд в поддержку женщин в сфере средств массовой информации и Международный центр для журналистов создали Центр реагирования на насилие в Интернете³⁷.

42. Рост гендерного насилия в отношении журналистов в Интернете и его связь с причинением вреда в реальной жизни указывают на необходимость создания системы раннего предупреждения для предотвращения эскалации угроз. Министерство иностранных дел, по делам Содружества и развития Соединенного Королевства финансирует исследования, направленные на оказание содействия в разработке такой

³² См. Posetti and others, *The Chilling*.

³³ Гендерное насилие в Интернете может включать угрозы изнасилования, убийства и сексуального насилия, а также «дипфейки», «доксинг», «троллинг», «сексторшн», распространение интимных изображений без согласия соответствующих лиц и клеветнические кампании (см. A/HRC/44/52).

³⁴ См. Posetti and others, *The Chilling*.

³⁵ Ibid.

³⁶ См., например, резолюцию 76/173 Генеральной Ассамблеи.

³⁷ См. URL: <https://onlineviolenceresponsehub.org/>.

системы³⁸. Европейская комиссия³⁹ и правительство Шотландии⁴⁰ также недавно предприняли шаги по выявлению преступлений, связанных с женоненавистничеством и разжиганием ненависти по половому признаку, включая интернет-атаки на журналисток, посредством представления директивного документа и типового законодательства.

С. Целенаправленная цифровая слежка за журналистами

43. Целенаправленная электронная слежка за журналистами создает проблемы для проведения журналистских расследований, ставит под угрозу конфиденциальность журналистских источников и подвергает журналистов и их источники повышенному риску физического ущерба. Полные масштабы и влияние целенаправленной слежки за журналистами неизвестны ввиду отсутствия прозрачности в отношении этой практики и рынка, который ее поддерживает, однако появившаяся информация свидетельствует о ее широком использовании при вопиющем пренебрежении нормами международного права в области прав человека, что имеет серьезные последствия для свободы средств массовой информации и безопасности журналистов⁴¹.

44. Усовершенствованные технологии слежки предназначены для предоставления властям доступа ко всей информации, находящейся на зараженном устройстве, и позволяют им получить данные, которые в противном случае могли бы быть защищены шифрованием. В последнее десятилетие в целенаправленной цифровой слежке за журналистами участвовали многие компании, однако в 2021 году проект «Пегас»⁴² показал, что по меньшей мере 180 журналистов в 20 странах могли быть объектами слежки со стороны правительств, использовавших шпионское программное обеспечение Pegasus компании NSO Group Technologies (NSO Group)⁴³. В начале 2022 года в рамках других расследований было выявлено использование ПО Pegasus в отношении более чем 30 человек, связанных с медийными организациями в другой стране⁴⁴.

45. Целенаправленная цифровая слежка в конечном счете служит средством запугивания, увеличивая риски, которым подвергаются журналисты и их источники, и срывая подготовку критических репортажей. В ряде случаев были получены документальные подтверждения того, что она предшествовала нанесению физического ущерба, задержанию, юридическому преследованию, тюремному

³⁸ См. URL: <https://www.icjf.org/news/towards-early-warning-system-violence-against-women-journalists>.

³⁹ См. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/com_2022_105_1_en.pdf.

⁴⁰ См. URL: <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/independent-report/2022/03/misogyny-human-rights-issue/documents/misogyny-human-rights-issue/misogyny-human-rights-issue/govscot%3Adocument/misogyny-human-rights-issue.pdf>.

⁴¹ См. A/HRC/41/35; A/70/361; документ, представленный организацией «Доступ сейчас», с. 3 текста оригинала; и документ, представленный организацией «Международная амнистия», с. 2 текста оригинала.

⁴² Проект «Пегас» — это консорциум, в состав которого входят более 80 репортеров из 17 медийных организаций 11 стран, координируемый организацией «Запрещенные истории» при технической поддержке Лаборатории безопасности организации «Международная амнистия». См. URL: <https://forbiddenstories.org/pegasus-project-articles/>.

⁴³ См. Phineas Rueckert, “Pegasus: The New Global Weapon for Silencing Journalists”, Forbidden Stories, 18 July 2021; документ, представленный организацией «Международная амнистия», с. 3 текста оригинала; Omer Benjakob, “The NSO File: A Complete (Updating) List of Individuals Targeted With Pegasus Spyware”, *Haaretz*, 7 February 2022. См. также URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26564>.

⁴⁴ См. URL: <https://citizenlab.ca/2022/01/project-torogoz-extensive-hacking-media-civil-society-el-salvador-pegasus-spyware/>; и документ, представленный организацией «Доступ сейчас», с. 4 текста оригинала.

заклучению и организации клеветнических кампаний либо следовала за указанными действиями⁴⁵.

46. В некоторых странах журналистки несоразмерно часто становились объектами наблюдения⁴⁶ и сталкивались с серьезными проблемами из-за целенаправленной цифровой слежки, которая выступает в качестве одной из форм гендерного насилия⁴⁷. Личные данные журналисток, полученные в результате слежки, по всей видимости, использовались в кампаниях насилия в Интернете (включая доксинг)⁴⁸.

47. Широко распространенная практика цифровой слежки в конечном счете отбивает у конфиденциальных источников желание общаться с журналистами, что оказывает значительное сдерживающее воздействие на информирование о фактах незаконной деятельности и проведение журналистских расследований⁴⁹. Экстерриториальный охват целенаправленной цифровой слежки позволяет государствам контролировать выражение мнений за пределами своей юрисдикции, что может препятствовать проведению журналистских расследований на глобальном уровне. Применение технологий целенаправленной цифровой слежки в отношении журналистов в интересах контроля за их работой противоречит международному праву в области прав человека, согласно которому репортер и источник информации пользуются правами, которые могут быть ограничены только в соответствии со строгими требованиями пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах⁵⁰.

48. Целенаправленная цифровая слежка также увеличивает затраты на журналистскую деятельность, что может еще больше подрывать жизнеспособность и плюрализм новостных средств массовой информации. Обучение методам обеспечения цифровой безопасности, поиск соответствующих инструментов и проявление бдительности стали важными аспектами работы журналиста, требующими ресурсов и постоянной адаптации⁵¹. Журналисты обычно полагаются на сквозное шифрование, сама доступность которого в некоторых юрисдикциях находится под угрозой⁵². Однако даже передовые методы шифрования и постоянная бдительность не могут предотвратить атаки с нулевым щелчком, подобные предлагаемым NSO Group.

49. Государства утверждают, что технологии целенаправленной цифровой слежки необходимы им для предотвращения преступлений и террористических актов, а такие компании, как NSO Group, заявляют, что использование их инструментов наблюдения строго ограничено этими целями⁵³. Однако появляются многочисленные свидетельства широкого параллельного использования государствами передовых технологий наблюдения для слежки за журналистами, работа которых может быть связана с критикой правительств или посвящена острым политическим или социальным проблемам. Государства используют целенаправленную цифровую слежку для ограничения журналистских расследований, контроля над общественным мнением, принятия жестких мер в отношении журналистов и отслеживания их источников информации в нарушение статьи 19 Международного пакта⁵⁴. В этом

⁴⁵ Документ, представленный Комитетом по защите журналистов, с. 4 текста оригинала.

⁴⁶ Документ, представленный консорциумом «Расширение свободы Интернета» и Международным центром некоммерческого права, с. 8 текста оригинала (подробное описание государственной слежки за журналистками в Грузии).

⁴⁷ Документ, представленный организацией «Доступ сейчас», сс. 4–6 текста оригинала; и документ, представленный организацией «Международная амнистия», сс. 3–4 текста оригинала.

⁴⁸ Документ, представленный Ассоциацией по обеспечению прав женщин в процессе развития, с. 9 текста оригинала.

⁴⁹ См. Phineas Rueckert, “Pegasus”.

⁵⁰ A/HRC/41/35, пункт 26.

⁵¹ См., например, документ, представленный консорциумом «Расширение свободы Интернета» и Международным центром некоммерческого права, сс. 8–9 текста оригинала.

⁵² A/HRC/29/32, пункты 36–46; и Phineas Rueckert, “Pegasus”.

⁵³ NSO Group, Transparency and Responsibility Report 2021, pp. 7–8.

⁵⁴ A/HRC/41/35, пункт 24 с).

контексте усилия государств по легализации использования целенаправленной цифровой слежки — такие как изменения в законодательстве Германии, инициированные в 2021 году, которые отменили исключения для журналистов в отношении слежки и взлома компьютерных систем в связи с расследованием террористической деятельности — вызывают глубокую тревогу⁵⁵.

50. Государства и компании, как правило, защищены от проверки на предмет использования целенаправленной слежки, поскольку их деятельность обосновывается соображениями национальной безопасности, государственной тайны и государственного иммунитета⁵⁶. Недавние изменения в правилах экспорта в Европейском союзе могут обеспечить получение некоторых данных, но не решают указанную проблему надлежащим образом⁵⁷. В настоящее время ведутся различные судебные процессы⁵⁸ и расследования, включая иски WhatsApp против NSO Group, создание следственного комитета Европейским парламентом⁵⁹, вынесение Верховным судом Индии постановления об организации независимого расследования⁶⁰ и включение двух компаний в черный список Соединенных Штатов, что свидетельствует о серьезной обеспокоенности гражданского общества, правительств некоторых стран, надзорных органов и компаний по разработке цифровых технологий. Однако безнаказанность будет сохраняться до тех пор, пока не будут приняты и введены в действие надежные международные правила и национальные законы для защиты журналистов и журналистики от целенаправленной цифровой слежки.

IV. Обращение законодательства против журналистов и свободы средств массовой информации

51. Законы — начиная с законодательных актов о борьбе с подрывной деятельностью и заканчивая законами о цензуре — на протяжении многих лет используются для наказания журналистов и подавления свободы средств массовой информации. В цифровую эпоху эта практика применяется в некоторых государствах с еще большей жесточностью. Арсенал юридического оружия расширился за счет включения законов о борьбе с преступной киберклеветой и терроризмом и обеспечении кибербезопасности и законов о фейковых (ложных) новостях. Во многих случаях наказание за публикацию в Интернете является более суровым, чем наказание за размещение соответствующей информации в печати или ее передачу в эфире⁶¹. Кроме того, в целях преследования и запугивания журналистов или информационных агентств часто используются расследования по заявлениям о клевете, расследования в связи с сообщениями о нарушении уплаты подоходного налога либо другие финансовые расследования, а также сутяжнические и необоснованные иски.

52. Самым известным символом использования законодательства в качестве оружия, возможно, является лауреат Нобелевской премии Мария Ресса. В Филиппинах она столкнулась с потоком судебных исков о нарушении налогового законодательства и мошенничестве с собственностью и ценными бумагами, а также с многочисленными исками о клевете, включая уголовно наказуемую киберклевету, за которую она была

⁵⁵ Документ, представленный Директоратом Совета Европы по вопросам информационного общества и борьбы с преступностью, с. 4 текста оригинала. См. также документ, представленный Региональной коалицией #StopDigitalDictatorship Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), сс. 16–21 текста оригинала.

⁵⁶ См., например, NSO Group, Transparency and Responsibility Report 2021, pp. 9–10.

⁵⁷ Документ, представленный организацией «Международная амнистия», с. 4 текста оригинала.

⁵⁸ Документ, представленный организацией «Доступ сейчас», с. 7 текста оригинала.

⁵⁹ European Parliament Decision 2022/2586 (RSO), Setting up a committee of inquiry to investigate the use of the Pegasus and equivalent surveillance spyware, 10 March 2022.

⁶⁰ См. URL: <https://ipi.media/the-state-of-media-freedom-in-india>.

⁶¹ См., например, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22145>.

осуждена задним числом. В совокупности уголовные обвинения предусматривали суммарное наказание в виде почти 100 лет лишения свободы⁶².

53. Аресты и судебные преследования журналистов, ведущие к крупным штрафам и вынесению суровых приговоров к тюремному заключению, служат не только для запугивания и наказания обвиняемых, но и для создания атмосферы страха, препятствующей критическому освещению событий другими журналистами. В последние годы Специальный докладчик выражал серьезную обеспокоенность по поводу драконовских законов и жестких наказаний в разных странах, таких как Беларусь⁶³, Египет⁶⁴, Иран (Исламская Республика)⁶⁵, Мьянма⁶⁶, Российская Федерация⁶⁷, Шри-Ланка⁶⁸, Сирийская Арабская Республика⁶⁹, Турция⁷⁰, Венесуэла (Боливарианская Республика)⁷¹ и Вьетнам⁷².

54. После переписки с правительством Республики Корея по проекту закона об арбитраже по делам прессы в 2021 году Специальный докладчик приветствовала решение парламента сформировать межпартийный специальный комитет по реформе средств массовой информации для повторного рассмотрения данного законопроекта и других вопросов, связанных с этой реформой⁷³.

A. Криминализация журналистики

55. Национальная безопасность часто используется в качестве обоснования судебного преследования журналистов, критикующих политику правительства или его должностных лиц. В Гонконге (Китай) закон о борьбе с подрывной деятельностью применялся для ареста журналистов и закрытия всех независимых средств массовой информации⁷⁴. В Индии журналисты были арестованы в соответствии с законами о борьбе с подрывной деятельностью и терроризмом за критические репортажи о событиях в Кашмире и протестах фермеров в Дели⁷⁵.

⁶² См. URL: <https://www.cbc.ca/radio/thecurrent/the-current-for-june-18-2020-1.5616058/facing-possible-jail-time-totalling-100-years-journalist-maria-ressa-says-she-won-t-stop-fighting-for-justice-1.5617289>.

⁶³ См. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/06/belarus-black-hole-media-freedoms-after-egregious-attacks-say-un-experts?LangID=E&NewsID=27146>.

⁶⁴ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26743>.

⁶⁵ См. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/iran-targeting-journalists-threatens-freedom-press-say-un-experts?LangID=E&NewsID=25706>.

⁶⁶ См. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2021/02/myanmar-military-must-restore-democracy-allow-people-protest-and?LangID=E&NewsID=26808>.

⁶⁷ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26459>.

⁶⁸ См. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/sri-lanka-experts-dismayed-regressive-steps-call-renewed-un-scrutiny-and-0?LangID=E&NewsID=26725>.

⁶⁹ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26164>.

⁷⁰ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26050>.

⁷¹ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26338>.

⁷² См. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/01/viet-nam-arrests-send-chilling-message-key-party-meeting-un-experts?LangID=E&NewsID=26661>; и <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26688>.

⁷³ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26629>.

⁷⁴ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26592>.

⁷⁵ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26053>; и <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/08/un-rights-experts-urge-india-end-communications-shutdown-kashmir?LangID=E&NewsID=24909>.

56. Государства обязаны обеспечить разработку и применение законов о национальной безопасности в соответствии со строгими требованиями законности, необходимости и соразмерности, изложенными в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах⁷⁶. Тем не менее общие проблемы с законами о безопасности включают отсутствие четких определений основных терминов, таких как «терроризм» или «насильственный экстремизм», либо использование расплывчатых терминов, таких как «извинение», «прославление», «защита» или «пропаганда терроризма», которые дают значительную свободу для злоупотреблений⁷⁷. Например, в Турции, где по состоянию на конец 2021 года в тюрьме оставался 41 журналист, Уголовный кодекс и законы о борьбе с терроризмом устанавливают уголовную ответственность за разнообразные высказывания в неоднозначных формулировках, включая выражения, которые «порочат турецкую нацию» или «оскорбляют президента»⁷⁸.

57. Законы об уголовной ответственности за диффамацию и оскорбление величества часто применяются против журналистов, критикующих представителей государственной власти или членов королевской семьи⁷⁹. Уголовные наказания, особенно тюремное заключение, не только несоразмерны по своей сути в случае их применения против журналистов, которые просто выполняют свою работу, но и являются злоупотреблением властью со стороны государственных чиновников. Лица, состоящие на государственной службе, должны быть готовы к более тщательному общественному контролю и быть открытыми для критики⁸⁰.

58. Национальные суды Уганды⁸¹, Замбии⁸² и Зимбабве⁸³ признали законы об уголовной ответственности за диффамацию неконституционными и необоснованными в современном демократическом обществе. В 2016 году региональный суд в Западной Африке пришел к выводу о том, что законы, определяющие такие уголовные преступления, как подстрекательство к мятежу, распространение фейковых новостей и преступная диффамация, в Гамбии, нарушают международное право, и вынес постановление об их отмене⁸⁴. Комитет по правам человека призвал государства рассмотреть возможность отмены уголовной ответственности за диффамацию. Тем не менее уголовные законы в отношении диффамации по-прежнему существуют в 160 странах мира, в том числе в ряде стран Европейского союза, решительно выступающего за свободу средств массовой информации⁸⁵. Специальный докладчик повторяет свой призыв к введению глобального запрета на криминализацию диффамации и распространение клеветнических слухов в подрывных целях в сети и в реальной жизни⁸⁶.

⁷⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), пункт 30.

⁷⁷ См., например, доклады Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (A/74/335 и A/73/361); URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26677>; и https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_FRA_20.08.19.pdf.

⁷⁸ См. сообщение AL TUR (3.2022), которое будет размещено, см. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁷⁹ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23525>.

⁸⁰ См. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Joint-Declaration-2021-Politicians_EN.pdf.

⁸¹ Uganda, Supreme Court, *Charles Onyango Obbo v. Attorney General*, constitutional appeal No. 2 of 2002, judgment, 10 February 2004.

⁸² Zambia, High Court, *Chipenzi v. the People*, HPR/03/2014, 4 December 2014.

⁸³ Zimbabwe, Supreme Court, *Chavunduka v. Minister of Home Affairs*, case No. 2000 JOL 6540 (ZS), 22 May 2000.

⁸⁴ Community Court of Justice of the Economic Community of West African States, *Federation of African Journalists v. the Gambia*, judgment No. ECW/CCJ/JUD/04/18, 13 February 2018.

⁸⁵ См. URL: <http://legaldb.freemedia.at/defamation-laws-in-europe/>.

⁸⁶ A/HRC/47/25, пункт 89.

59. Наряду с этим известны примеры, когда журналистика криминализируется под предлогом защиты права на неприкосновенность частной жизни, но на деле речь идет о недопущении раскрытия неблагоприятной информации, затрагивающей влиятельных политиков или предпринимателей. В Швейцарии Федеральный закон о банковской деятельности предусматривает лишение свободы на срок до пяти лет за сообщение банковскими служащими о происходящих нарушениях или распространение такой информации третьими лицами, включая журналистов⁸⁷. По всей видимости, этот закон препятствует проведению журналистских расследований, подавляет законные попытки представить информацию по заявлениям о финансовых преступлениях и снижает интерес к соответствующей деятельности со стороны швейцарских СМИ⁸⁸. В случаях, когда речь идет о финансовых нарушениях, государства должны признавать общественную заинтересованность в раскрытии информации и уважать свободу СМИ.

60. Международное право в области прав человека обеспечивает надежную защиту лиц, сигнализирующих о нарушениях, журналистских источников и сообщений, представляющих общественный интерес. В этом контексте продолжающиеся усилия Соединенных Штатов по судебному преследованию основателя Wikileaks Джулиана Ассанжа вызывают опасения, что обвинения в соответствии с Законом о шпионаже могут создать прецедент для наказания не только информаторов, но и журналистов без учета того, отвечают ли их сообщения общественным интересам⁸⁹.

В. Законы о фейковых новостях

61. Через неделю после вторжения Российской Федерации в Украину российский парламент принял закон, согласно которому публикация новостей о войне в Украине, отличающихся от официальной информации российского правительства, включая даже само упоминание о ней как о «войне», является тяжким уголовным преступлением. Закон о фейковых военных новостях заставил российские информационные агентства подвергать самоцензуре свои материалы о ситуации в Украине. Некоторые независимые агентства закрылись либо приостановили свою деятельность в связи с ужесточением ограничений на освещение событий. Опасаясь за безопасность своих сотрудников, несколько международных информационных агентств объявили о намерении приостановить репортажи из Москвы либо были частично или полностью заблокированы российскими властями. Эта полная информационная блокада является частью серии мер, принимаемых властями для ограничения свободы средств массовой информации в Российской Федерации⁹⁰.

62. В конце февраля 2022 года Европейская комиссия запретила двум информационным агентствам, принадлежащим Российской Федерации и находящимся под ее контролем, вещание на территории Европейского союза на том основании, что они распространяют дезинформацию и ведут пропаганду и в связи с этим представляют угрозу для общественного порядка и безопасности⁹¹. Полный запрет информационного агентства является серьезным ограничением свободы выражений мнений. Международное право допускает ее ограничение для охраны общественного порядка и национальной безопасности, однако требует, чтобы данная мера была строго необходимой и соразмерной⁹². Поскольку с дезинформацией можно

⁸⁷ См. URL:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27138>.

⁸⁸ См. URL: <https://www.nytimes.com/2022/02/20/business/credit-suisse-leak-swiss-bank.html>.

⁸⁹ См. Sissel McCarthy “Why is the Espionage Act Being Used to Punish Whistleblowers and Journalists?”, *News Literacy Matters*, 21 September 2020; URL: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1165556/download>; и <https://www.nytimes.com/2021/02/08/us/politics/julian-assange-indictment.html>.

⁹⁰ См. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/russia-un-experts-alarmed-choking-information-clampdown>.

⁹¹ См. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:065:FULL&from=EN>.

⁹² Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), пункт 34.

бороться, не запрещая деятельность информационных агентств, возникает вопрос по поводу соразмерности ответных мер Европейского союза⁹³.

63. Лучшим способом противодействия дезинформации является не введение цензуры или запрещение информагентств, а продвижение свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации⁹⁴. Тем не менее многие правительства, особенно после начала пандемии, приняли законы, декларируемая цель которых заключается в запрещении фейковых новостей или дезинформации в интернете. При этом реальная цель, по всей видимости, состоит в принятии жестких мер в отношении лиц, критикующих политику правительства. Например, в Египте журналисты и правозащитники были привлечены к судебной ответственности за распространение фейковых новостей после публикации ими репортажей о положении в области прав человека в стране⁹⁵. В Камбодже в 2021 году шесть информационных агентств были лишены лицензий за репортажи о COVID-19.

64. Законы о фейковых новостях, как правило, не соответствуют трехкомпонентному критерию правомерности, законности целей и необходимости, изложенному в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Примером такого несовершенного законодательства является Закон о цифровой безопасности Бангладеш, который устанавливает суровые наказания за широкий спектр нечетко определенных действий, охватывающих национальную безопасность, преступную киберклевету и дезинформацию, и наделяет власти значительными полномочиями по организации вмешательств, связанных с проведением расследований, обысков и изъятий. Его использование привело к произвольным задержаниям, пыткам и смерти журналистов в местах содержания под стражей и снизило активность журналистской деятельности в Интернете и за его пределами⁹⁶. Специальный докладчик еще раз призывает отменить данный закон.

65. В число других примеров стран, которые недавно приняли или ввели в действие законы, не соответствующие международным стандартам, входят Куба⁹⁷, Франция⁹⁸, Италия⁹⁹, Малайзия¹⁰⁰, Катар¹⁰¹ и Сингапур¹⁰².

С. Юридическое и судебное преследование журналистов

66. В ряде стран журналистам угрожали расследованиями и судебным преследованием по делам, не связанным с репортажами, например, за нарушение

⁹³ См. также URL: <https://ipi.media/ipi-statement-on-banning-of-rtand-sputnik>; и <https://europeanjournalists.org/blog/2022/03/01/fighting-disinformation-with-censorship-is-a-mistake/>.

⁹⁴ См. A/HRC/47/25.

⁹⁵ См. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2020/11/press-briefing-note-egypt-detention-human-rights-defenders?LangID=E&NewsID=26523>.

⁹⁶ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23838>. См. также URL: <https://www.ohchr.org/en/2021/03/bangladesh-bachelet-urges-review-digital-security-act-following-death-custody-writer?LangID=E&NewsID=26815>.

⁹⁷ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26674>.

⁹⁸ См. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-FRA-5-2018.pdf>.

⁹⁹ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23704>.

¹⁰⁰ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26287>.

¹⁰¹ См. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25158>.

¹⁰² См. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_SGP_3_2019.pdf.

правил поведения в ситуации с COVID¹⁰³ или налогового законодательства¹⁰⁴, однако это происходило в условиях, позволявших предположить, что иск был подан в качестве мести или в целях запугивания¹⁰⁵.

67. Кроме того, правительства и частные лица все чаще предъявляют журналистам и новостным агентствам, а также правозащитникам судебные иски, как правило, за клевету или диффамацию, требуя непомерных компенсаций. В случае подачи таких исков, известных как стратегические иски против участия общественности (СИПУО), цель обращения в суд не всегда состоит в том, чтобы выиграть дело: оно направлено на то, чтобы запугать другую сторону, истощить ее ресурсы и снизить ее моральный дух¹⁰⁶. Маскируясь под обычные иски, такие действия превращают дела, затрагивающие общественные интересы, в частные споры¹⁰⁷.

68. Дафна Каруана Галиция, убитая в 2017 году за ее работу журналиста-расследователя, получила 42 гражданских иска о клевете, поданных мальтийскими политиками и их деловыми партнерами. Спустя четыре года после ее убийства семья журналистки продолжает бороться в судах за прекращение восьми незавершенных дел. Ее судьба послужила стимулом к созданию эффективного закона против подобных исков в Европе. Специальный докладчик приветствует решение Совета Европы разработать рекомендацию в отношении стратегических исков против участия общественности и предложение Европейской комиссии о включении мер против таких исков в предлагаемый Закон о свободе средств массовой информации.

69. Государства должны сделать гораздо больше для решения этой проблемы растущего злоупотребления судебной системой.

70. Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях обратилась к компаниям с призывом воздерживаться от необоснованных исков против журналистов и правозащитников¹⁰⁸.

71. Отрядным событием, связанным с улучшением правовой защиты журналистов во всем мире, стало создание Правовой сети для журналистов, подвергающихся риску. Эта платформа, управляемая несколькими организациями гражданского общества, координирует различные ресурсы и виды поддержки, которые в настоящее время предлагаются журналистам и информационным агентствам, нуждающимся в критически важной юридической помощи, различными организациями на безвозмездной основе.

V. Утрата независимости, плюрализма и жизнеспособности средств массовой информации

72. В мире, где дезинформация все чаще маскируется под новости, а авторитарные и популистские лидеры принимают агрессивные меры в отношении журналистов и информационных агентств с целью посеять недоверие в обществе, независимые критические репортажи, подготовливаемые в общественных интересах, имеют принципиальное значение. Их отсутствие или сокращение активности журналистов во многих странах свидетельствует о серьезных посягательствах на свободу средств массовой информации. Необходимо обеспечить возможности для безопасного и независимого осуществления журналистской деятельности в отсутствие

¹⁰³ См. A/HRC/44/49.

¹⁰⁴ Например, URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/belarus-crackdown-human-rights-defenders-deepens-expert?LangID=E&NewsID=26922>.

¹⁰⁵ Например, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25873>.

¹⁰⁶ См. материалы, представленные Европейским вещательным союзом, фондом «Дом прав человека» и I12 Watch. Стратегические иски против участия общественности также получают новую жизнь благодаря законам об уголовной ответственности за диффамацию.

¹⁰⁷ См. информационную записку бывшего Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию “SLAPPs and FoAA rights”.

¹⁰⁸ См. A/HRC/47/39/Add.2.

государственного контроля и других форм вмешательства. Журналистика также должен быть экономически жизнеспособной.

73. В этом разделе представлен краткий анализ основных угроз для независимости, плюрализма и экономической жизнеспособности средств массовой информации.

А. Взятие под контроль средств массовой информации

74. В некоторых странах свобода средств массовой информации практически отсутствует ввиду жесткого государственного контроля над журналистской деятельностью и производством и распространением журналистских материалов в нарушение международных стандартов в области прав человека¹⁰⁹. В ряде других стран в последние годы наблюдается заметный откат назад в том, что касается независимости и плюрализма средств массовой информации, что имеет серьезные последствия для демократии, свободы выражения мнений и разнообразия сторон, участвующих в политической деятельности. Некоторые исследования показывают, что в случаях, когда побудительные меры («мягкая цензура») не срабатывают, в действие вступают ограничения, призванные не допустить получения информации группами населения, имеющими важное политическое значение, в том числе путем установления частичного или более полного контроля над средствами массовой информации¹¹⁰.

75. Взятие под контроль средств массовой информации можно определить как процесс, в ходе которого прежде независимые институты попадают под влияние правительств, плутократов и корпораций¹¹¹. Обычно это влечет за собой политическое вмешательство в работу регулирующих органов¹¹² и общественных средств массовой информации¹¹³, в результате которого они превращаются в рупоры правительства; переход независимых новостных средств массовой информации под управление политических деятелей или конгломератов, контролируемых богатыми политическими донорами или предпринимателями; и использование публичной рекламы и государственных субсидий для подрыва деятельности средств массовой информации, критикующих правительство, и укрепления СМИ, которые пользуются его поддержкой.

76. В ряде стран, в том числе в Центральной и Восточной Европе, постепенно усиливается тенденция к установлению государственного контроля над общественными средствами массовой информации через политическое доминирование в управлении их деятельностью и оказание давления на финансирование либо через ослабление или маргинализацию общественных СМИ в пользу частных СМИ, обслуживающих политические или экономические интересы власть имущих¹¹⁴.

77. Во время официального визита в Венгрию, состоявшегося в ноябре 2021 года, Специальным докладчиком был выявлен классический случай взятия под контроль средств массовой информации, включая оказание политического влияния на органы, регулирующие деятельность СМИ, консолидацию участия в капитале СМИ проправительственных структур наряду со значительными государственными рекламными фондами и другой поддержкой и притеснение СМИ, критикующих правительство¹¹⁵.

¹⁰⁹ См. URL: <https://rsf.org/en/ranking/2021>.

¹¹⁰ См. Jukka Ruhonen, “Reassessing measures for press freedom”, arXiv, 19 June 2021.

¹¹¹ См. Anya Schiffrin, ed., *Media Capture: How Money, Digital Platforms, and Governments Control the News* (New York: Columbia University Press, 2021); и Marius Dragomir, *Reporting Facts: Free From Fear or Favour* (Paris, UNESCO, 2020).

¹¹² В подготовленном Европейской комиссией докладе о верховенстве закона за 2020 год подчеркивается серьезный риск политизации органов регулирования средств массовой информации в Венгрии, Мальте и Польше.

¹¹³ См. материалы, представленные Европейским вещательным союзом.

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵ См. A/HRC/50/29/Add.1.

78. Специальный докладчик приветствует инициативу Европейской комиссии по разработке проекта Европейского закона о свободе средств массовой информации. Она настоятельно призывает Комиссию уделить особое внимание совершенствованию правил в отношении независимости органов, регулирующих деятельность средств массовой информации, прозрачности собственности на СМИ и редакционной свободы.

В. Угрозы для плюрализма и разнообразия средств массовой информации

79. Концентрация собственности на средства массовой информации давно признана одной из основных угроз для их плюрализма. Чем разнообразнее средства массовой информации — в плане производства, финансирования и распространения журналистских материалов, — тем сложнее контролировать всю их продукцию. Консолидация собственности на средства массовой информации, обеспечиваемая через монополии, которые находятся под государственным контролем, правящую партию или влиятельных представителей частного сектора, связанных с политическими деятелями, — это не только проблема экономической конкуренции и погони за рентой, но и серьезный риск для свободы СМИ и, в более широком смысле, для свободы выражения мнений и права на информацию.

80. В число инструментов устранения плюрализма входят механизмы контроля над правами собственности и конкуренцией (или отсутствие таких механизмов); использование национальных законов против иностранной собственности; и угрозы для жизнеспособности новостных средств массовой информации, связанные с сокращением государственного финансирования.

81. В либеральных демократиях существуют примеры концентрации собственности на новостные средства массовой информации, приведшей к крайне предвзятому освещению событий, которое в свою очередь подорвало доверие к объективной журналистике и послужило поводом к пагубным политическим спорам по таким вопросам, как выборы, изменение климата и миграция, вызвавшим раскол в обществе. Согласно одному из глобальных индексов концентрации средств массовой информации, австралийский газетный рынок занимает третье место в мире после Китая и Египта¹¹⁶. Такой уровень концентрации и доминирования наносит ущерб разнообразию средств массовой информации и демократическим дискуссиям.

82. Количество и разнообразие средств массовой информации уменьшаются из-за гендерного неравенства в новостных СМИ и распространения ими соответствующих идей. Во всем мире женщины составляют только 25 процентов источников и субъектов новостей¹¹⁷. Они недостаточно представлены на управленческих и высших руководящих должностях в секторе средств массовой информации. Другие неблагоприятные группы сталкиваются с аналогичными проблемами. В деле укрепления гендерного равенства и повышения разнообразия достигнут некоторый прогресс, однако многое еще предстоит сделать¹¹⁸.

83. Многие государства понимают свою роль, состоящую в отказе от совершения определенных действий, как создание условий для либерализации сектора средств массовой информации путем отмены контроля и проведения приватизации. Это открывает возможности для плюрализма средств массовой информации и независимой журналистики, однако меры по обеспечению независимого регулирования, признанного саморегулирования и правового статуса (например, для

¹¹⁶ См. Eli Noam and the International Media Concentration Collaboration, *Who Owns the World's Media? Media Concentration and Ownership Around the World* (Oxford Scholarship Online, January 2016).

¹¹⁷ См. материалы, представленные ЮНЕСКО.

¹¹⁸ См. материалы, представленные Международной коалицией организаций гражданского общества по вопросу о безопасности журналистов и Советом Европы.

общинных СМИ), которые являются обязательными условиями для свободного функционирования средств массовой информации, зачастую отсутствуют.

84. Передовая практика в области обеспечения плюрализма, жизнеспособности и независимости средств массовой информации включает устойчивую и адекватную поддержку общественного вещания в ряде стран Северной Европы и Балтии и шаги по укреплению независимого общественного вещания в Южной Африке¹¹⁹.

С. Кризис жизнеспособности средств массовой информации

85. Жизнеспособность средств массовой информации — это не только вопрос экономики, но и вопрос прав человека. Если независимые общественные средства массовой информации не смогут выжить, не говоря уже о том, чтобы успешно функционировать, дезинформация будет процветать, журналисты столкнутся с новыми угрозами, а право общества на информацию будет подорвано.

86. Крах основанной на рекламе бизнес-модели новостных СМИ в последние годы привел к финансовому кризису, повлекшему за собой сокращение персонала и закрытие новостных агентств во многих странах. Произошло коренное изменение ситуации в плане плюрализма и плотности новостных СМИ на уровне публикации местных новостей и в отношении разнообразия языков. Кризис усугубился пандемией COVID-19, что привело к тяжелым последствиям для журналистов¹²⁰ и плюрализма средств массовой информации¹²¹. Национальные и международные новостные агентства и производители нишевых новостей справляются с проблемами за счет введения подписки и платного доступа к информации, взносов читателей и субсидий (в действительности некоторые из них даже процветают благодаря инновационным моделям финансирования), однако многие другие структуры могут столкнуться с «вымиранием СМИ»¹²².

87. Перемещение значительной части доходов от рекламы в социальные сети и поисковые системы в последнее десятилетие и усиление влияния интернет-компаний, контролирующих рекламные технологии, еще больше подорвали экономические основы плюрализма новостных средств массовой информации, способствовали взятию СМИ под контроль, уменьшили разнообразие новостного контента и усложнили задачу сопротивления иному давлению для агентств новостей.

88. Правительства принимают различные меры по обеспечению жизнеспособности средств массовой информации, включая государственную поддержку журналистских инноваций, субсидии, налоговые льготы и гранты для общественных или общинных СМИ, с неоднозначными результатами. Зависимость средств массовой информации от государственных субсидий или субсидий собственников представляет риск для их независимости¹²³. Например, для поддержки общественной журналистики во время финансового кризиса, сопровождавшего пандемию COVID-19, были созданы различные государственные программы. Однако в некоторых случаях соответствующие средства выделялись только на цели оказания помощи новостным издательствам, поддерживавшим политику правительства, при игнорировании агентств, занимавшихся подготовкой критических репортажей¹²⁴.

¹¹⁹ См. URL: <https://mediamonitoringafrica.org/>.

¹²⁰ См. проект «Журналистика и пандемия» Международного центра для журналистов и Tow Center, URL: <https://www.icfj.org/news/new-global-survey-raises-red-flags-journalism-covid-19-era>.

¹²¹ В Соединенных Штатах с 2005 года закрылось около 2200 местных газет, а число газетных журналистов в период с 2008 по 2020 год сократилось более чем вдвое. См. URL: <https://www.washingtonpost.com/magazine/interactive/2021/local-news-deserts-expanding/>.

¹²² См. URL: <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/coronavirus-news-industry-layoffs>.

¹²³ См., например, материалы, представленные консорциумом «Расширение свободы Интернета»/Международным центром некоммерческого права.

¹²⁴ См. URL: <https://ipi.media/the-covid-19-crisis-highlights-greeces-media-problem/>.

89. Австралийский кодекс ведения переговоров с новостными средствами массовой информации¹²⁵ и правила Европейского парламента в отношении гиперссылок на новостные статьи¹²⁶ требуют, чтобы компании интернет-коммуникаций делились доходами с новостными СМИ. Есть некоторые опасения, что использование австралийской модели может привести к дальнейшей маргинализации небольших новостных агентств в условиях разрыва двусторонних соглашений между более крупными структурами, действующими в этой области, и интернет-компаниями.

D. Зависимость от цифровых средств массовой информации

90. Серьезную обеспокоенность вызывают растущая зависимость средств массовой информации от интернет-платформ с одной стороны и практически неограниченное влияние этих платформ, особенно крупных поисковых систем и платформ социальных сетей, — с другой. Цифровые платформы являются важными каналами распространения информации и привлечения аудитории для многих СМИ. Как цифровые привратники, они оказывают огромное воздействие на независимость, плюрализм, разнообразие и жизнеспособность СМИ, а также на доступ общественности к информации.

91. Цифровые платформы контролируют наличие, распространение и доступность контента на основе алгоритмов, стандартов сообщества и экономических интересов, но не соответствуют критерию публичной подотчетности и отличаются низким уровнем прозрачности. Выполняя свои функции кураторов и модераторов контента, они принимают важные редакционные решения. Автоматическая модерация контента приводит к удалению или временной блокировке аккаунтов журналистов и активистов на основе алгоритмов в нарушение принципа прозрачности¹²⁷.

92. Платформы также испытывают все большее давление со стороны правительств, требующих удаления, исключения из списков, деиндексации, блокирования и фильтрации контента, включая журналистские материалы, что имеет следствием введение непрозрачной процедуры частной цензуры.

93. Некоторые из крупнейших интернет-компаний управляют важными цифровыми рекламными шлюзами, а их автоматизированные рекламные технологии часто поощряют или поддерживают рекламой размещение контента, нарушающего права человека, одновременно ставя в невыгодное положение новостной контент и тем самым лишая новостные средства массовой информации значительных поступлений.

94. В связи с увеличением зависимости средств массовой информации от цифровых платформ высказываются призывы к регулированию платформ с учетом изменившихся условий функционирования СМИ и коммуникаций¹²⁸. Специальный докладчик поддерживает саморегулирование и отдельные формы совместного регулирования социальных сетей на основе стандартов в области прав человека¹²⁹, однако предупреждает, что цифровое регулирование со стороны правительств не должно применяться для ограничения свободы выражения мнений в Интернете сверх того, что является допустимым в соответствии с международным правом. Платформы также не должны использовать свою политику, практику или бизнес-модели для подрыва свободы, независимости, плюрализма и экономической жизнеспособности средств массовой информации¹³⁰.

¹²⁵ См. URL: <https://www.acma.gov.au/news-media-bargaining-code>.

¹²⁶ См. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190321IPR32110/european-parliament-approves-new-copyright-rules-for-the-internet>.

¹²⁷ См. материалы, представленные Международной коалицией организаций гражданского общества по вопросу о безопасности журналистов.

¹²⁸ См. Совет Европы, Рекомендация CM/Rec (2018)2 Комитета министров государствам-членам «О роли и ответственности интернет-посредников».

¹²⁹ См. A/HRC/47/25.

¹³⁰ См. материалы, представленные Советом Европы. Европейский парламент призвал посреднические службы уважать свободу выражения мнений, свободу средств массовой информации и плюрализм в контексте Закона о цифровых услугах.

Е. Снижение доверия к средствам массовой информации

95. Доверие общества к средствам массовой информации ощутимо снижается¹³¹. Иногда это выливается во враждебное отношение к журналистам со стороны представителей общественности¹³². Одновременно с уменьшением доверия к СМИ снижается общественное доверие к фактической информации и растет количество параллельных нарративов и теорий заговора, что имеет серьезные последствия для прав человека, демократии и социальной стабильности.

96. Распространение дезинформации на платформах социальных сетей является важным фактором ослабления общественного доверия к объективной и независимой журналистике, угрожая как журналистам, так и информационной экосистеме, в которой они работают. Клеветнические кампании в Интернете, в частности кампании, направленные против журналисток, и распространение дезинформации, включая навешивание на международных журналистов ярлыков «иностранных агентов», способствуют утрате доверия¹³³.

97. Наряду с этим вызывает тревогу рост резких публичных нападок со стороны политиков, цель которых состоит в делегитимизации и дискредитации журналистов и новостных агентств, критикующих принимаемые ими меры.

98. Роль контролируемых государством, используемых в собственных интересах или сильно ангажированных новостных средств массовой информации, которые часто выступают в качестве канала для распространения ошибочных и ложных сведений, также должна быть признана одним из основных факторов, подрывающих общественное доверие к журналистике. В этом контексте недоверие аудитории к журналистике, опирающейся на факты, продолжает использоваться в качестве оружия, позволяющего подорвать доверие к новостным агентствам и отдельным журналистам, которые говорят правду властям.

99. В целях противодействия указанным тенденциям была разработана инновационная схема саморегулирования средств массовой информации — Инициатива доверия журналистам, призванная содействовать развитию объективной журналистики путем соблюдения согласованного набора стандартов в области обеспечения доверия и прозрачности¹³⁴.

VI. Выводы и рекомендации

А. Выводы

100. Уменьшение свободы средств массовой информации и рост угроз для безопасности журналистов — это общемировая тенденция, наиболее ярко проявляющаяся в государствах, отходящих от принципов демократии, и государствах с устойчивым тоталитарным режимом. Последствия для прав человека, демократии, участия общественности и развития вызывают тревогу.

101. Независимая общественная журналистика оказалась в крайне неблагоприятной ситуации. В многогранной информационной экосистеме, основанной на технологиях, нарастают угрозы и вызовы, начиная с гендерного насилия в Интернете и организованных кампаний по дезинформации, развернутых против журналистов, и заканчивая целенаправленной слежкой за журналистами, введением законодательных ограничений на свободное

¹³¹ См. доклад Edelman Trust Barometer за 2021 год.

¹³² См. материалы, представленные Международной коалицией организаций гражданского общества по вопросу о безопасности журналистов.

¹³³ См., например, URL:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26852>.

¹³⁴ Данная инициатива была выдвинута организацией «Репортеры без границ», Агентством «Франс Пресс», Европейским вещательным союзом и Глобальной сетью редакторов.

выражение мнений в интернете и за его пределами и утратой независимости, плюрализма и жизнеспособности средств массовой информации.

102. Международное право в области прав человека обеспечивает достаточную защиту свободы средств массовой информации. Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека подтвердили, что права, защищающие свободную и безопасную журналистскую деятельность вне сети, также действуют в Интернете. Главная проблема заключается не в наличии пробелов в международном праве, а в несоблюдении и неисполнении норм ввиду отсутствия политической воли.

103. Государства, компании и международные организации должны в срочном порядке принять комплексные меры реагирования на множество взаимосвязанных физических, правовых и цифровых угроз. Без конкретных действий, подкрепленных политической волей, прогноз для свободы средств массовой информации и безопасности журналистов будет неутешительным.

В. Рекомендации

104. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение высказывает следующие рекомендации:

Претворение обязательств в действия

105. На национальном уровне государствам следует разрабатывать и осуществлять национальные планы действий, основанные на обязательствах в области прав человека и учитывающие онлайн-овые и офлайн-овые проблемы, для продвижения свободы, независимости и плюрализма средств массовой информации; создавать механизмы предупреждения и защиты для обеспечения безопасности журналистов; и повышать осведомленность о стандартах и передовой практике в области прав человека.

106. Государствам следует консультироваться с гражданским обществом и журналистскими организациями при разработке, мониторинге и оценке своих национальных планов действий прозрачным и инклюзивным образом.

107. Совету по правам человека следует побуждать государства к использованию универсального периодического обзора и добровольного национального обзора достижения Целей в области устойчивого развития для представления информации о соблюдении соответствующих принципов, проблемах и передовой практике, касающейся свободы средств массовой информации и безопасности журналистов.

Согласование законов и стратегий с нормами международного права в области прав человека

108. Государствам следует принять новые или пересмотреть и доработать существующие законы, касающиеся свободы выражения мнений в Интернете и вне его, чтобы обеспечить их соответствие международным стандартам. Любое ограничение свободы выражения мнений должно строго соответствовать требованиям законности, необходимости, соразмерности и законной цели, изложенным в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, и предусматривать признание общественной роли журналистов.

109. Государства должны обеспечить, чтобы правовая база, регулирующая деятельность средств массовой информации, защищала редакционную свободу, поддерживала независимость регулирующих органов и гарантировала разнообразие контента среди и внутри информационных агентств.

110. Государствам следует воздерживаться от принуждения цифровых компаний к ограничению или удалению журналистского контента без надлежащей судебной процедуры. В рамках отчетности в порядке обеспечения

прозрачности цифровые компании должны информировать общественность и средства массовой информации об ограничениях контента по требованию государств.

Декриминализация диффамации и принятие аналогичных законов

111. Государства должны отменить законы об уголовной ответственности за диффамацию и распространение клеветнических слухов в подрывных целях и законы, криминализирующие критику государственных учреждений и должностных лиц. Криминализация высказываний (за исключением самых вопиющих случаев подстрекательства к насилию и ненависти) является несоразмерной, заставляет журналистов молчать и наносит ущерб демократическому дискурсу и участию общественности в проводимых мероприятиях. Специальный докладчик настоятельно призывает Европейский союз подать пример, включив в предлагаемый Закон о свободе средств массовой информации требование к государствам-членам об отмене законов, устанавливающих уголовную ответственность за диффамацию.

Укрепление верховенства закона

112. Верховенство закона имеет ключевое значение для свободного и безопасного осуществления журналистской деятельности. Государствам следует наращивать потенциал и опыт судебных органов, национальных правозащитных учреждений и законодателей в целях защиты прав человека, на которых основана свобода средств массовой информации.

Прекращение практики использования судов против журналистов

113. Государства должны препятствовать подаче необоснованных или сутяжнических исков (стратегических исков против участия общественности) в отношении журналистов и новостных агентств, принимая законы и политические меры, которые позволяют досрочно прекращать такие дела, ограничивают размер ущерба, заявленного в гражданских исках о диффамации против журналистов и СМИ, разрешают защиту со ссылкой на «общественные интересы» и «отсутствие злого умысла» для журналистов, обеспечивают юридическую поддержку для жертв стратегических исков против участия общественности, прекращают практику манипулирования подсудностью и предусматривают наказания за использование стратегических исков против участия общественности.

Прекращение безнаказанности за преступления в отношении журналистов

114. Государствам следует обеспечить оперативное, эффективное, беспристрастное и независимое расследование всех нападений на журналистов в соответствии с Миннесотским протоколом по расследованию предположительно незаконного лишения жизни. Необходимо развивать специализированный потенциал и опыт для расследования и судебного преследования за совершение преступлений против журналистов.

115. Государствам следует создавать механизмы предупреждения и защиты, консультируясь с гражданским обществом, информационными агентствами и журналистами. Такие механизмы должны быть обеспечены надлежащими ресурсами, учитывать гендерные особенности и полностью интегрировать онлайн- и офлайн-среду. Они должны регулярно оцениваться специальным многосторонним органом, действующим на независимой основе.

116. Совету по правам человека следует создать независимую целевую группу для поддержки международных и национальных усилий по предотвращению, расследованию и судебному преследованию за совершение нападений на журналистов. Кроме того, ему следует укрепить потенциал соответствующих специальных процедур по мониторингу случаев безнаказанного совершения

преступлений против журналистов и представлению соответствующей отчетности.

117. УВКПЧ следует дополнить Миннесотский протокол приложением, посвященным расследованию преступлений против журналистов.

Защита журналисток от гендерного насилия в Интернете

118. Компромиссы между безопасностью журналисток и правом на свободу выражения мнений, на котором основано их призвание, недопустимы. Специальный докладчик вновь обращается к международным договорным органам с призывом представить четкие руководящие указания, определяющие насилие в Интернете, с тем чтобы право на свободу мнений и их свободное выражение не было поставлено под угрозу в рамках мероприятий по защите женщин от насилия в сети.

119. Государствам следует принять специальные законы по запрещению насилия в отношении женщин в Интернете и организации соответствующих расследований и судебного преследования и обеспечить надлежащее осуществление этих законов правоохранительными органами, судебной системой и платформами социальных сетей.

120. Компании должны создавать для журналисток безопасную онлайн-среду. Они должны улучшить свои функции по обеспечению прозрачности и модерации, упростить процедуру направления сообщений о насилии в Интернете и создать прямые и доступные пути передачи жалоб на рассмотрение более высокой инстанции. Они должны принять меры к тому, чтобы соответствующие группы обладали необходимыми знаниями по вопросам безопасности журналистов, гендерного насилия и культурного контекста.

121. Новостные организации должны обеспечивать комплексную поддержку цифровой безопасности с учетом гендерных аспектов. Они также должны бороться с гендерной дискриминацией и способствовать разнообразию, включая женщин и маргинализированные группы в журналистскую работу и учитывая их мнения.

Запрещение целенаправленной цифровой слежки за журналистами

122. Специальный докладчик призывает Совет по правам человека и другие соответствующие органы Организации Объединенных Наций выработать консенсус в отношении недопустимых целей государственного кибершпионажа и кибератак. Как минимум к журналистам и информационным агентствам должна применяться презумпция защиты от целенаправленной цифровой слежки и кибератак.

123. Государствам следует включить в национальное законодательство надлежащие гарантии, такие как судебный надзор, для обеспечения того, чтобы законы и деятельность в области цифрового наблюдения не подрывали международные стандарты защиты журналистов и их источников. Государства должны возложить на компании, занимающиеся наблюдением, ответственность за предсказуемое использование их клиентами их технологий в целях слежки за журналистами и внести поправки в законы о суверенном иммунитете, чтобы разрешить гражданские иски против государств, причастных к трансграничным цифровым атакам на журналистов.

124. Компании, занимающиеся технологиями наблюдения, должны публично подтвердить свою ответственность за соблюдение прав человека согласно Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и руководящим принципам Организации экономического сотрудничества и развития, а также проводить тщательную проверку обеспечения должной осмотрительности в вопросах прав человека в отношении всех предлагаемых поставок технологий наблюдения и обнародовать ее результаты. Им следует воздерживаться от экспорта технологий наблюдения при

наличии значительного риска их использования в целях нарушения прав человека.

Соблюдение Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека

125. Компаниям, предоставляющим цифровые услуги, следует проводить оценку проявления должной осмотрительности и возникающих последствий в целях предотвращения или смягчения любого негативного воздействия на права человека, связанного с их деятельностью, продуктами или услугами, включая нападения на журналистов и утрату свободы средств массовой информации. Им следует повысить свою прозрачность и пересмотреть свои бизнес-модели для устранения коммерческих стимулов, создающих дискриминационные условия для монетизации общественных средств массовой информации.

126. Платформы социальных сетей должны принять меры к тому, чтобы алгоритмы и лица, осуществляющие модерацию, распознавали заслуживающие доверия источники информации и чтобы журналисты и новостные организации могли получить доступ к ускоренным процедурам обжалования и правовой защиты.

Обеспечение независимости, плюрализма и жизнеспособности средств массовой информации

127. Правительства должны способствовать экономической жизнеспособности независимых новостных средств массовой информации, уважая их профессиональную самостоятельность и свободу. Например, независимым новостным агентствам могут предоставляться налоговые льготы или государственные доходы от рекламы на справедливой и прозрачной основе и без ущерба для редакционной независимости.

128. Правительствам следует принять антимонопольные правила для предотвращения чрезмерной концентрации прямой или косвенной собственности на средства массовой информации и законодательно обеспечить прозрачность в отношении собственности на средства массовой информации, лицензирования вещательных компаний и распространения государственной рекламы.

129. Законодательством должна быть четко установлена независимость органов регулирования средств массовой информации с прозрачной системой управления и процедурами назначения, свободными от политического влияния.

130. Независимые общественные средства массовой информации, получающие надлежащее финансирование, укрепляют демократию и получают поддержку с ее стороны. Государства должны соблюдать стандарты для общественных средств массовой информации, включая редакционную свободу, и обеспечивать адекватное финансирование. Общественные средства массовой информации должны гарантировать предоставление услуг для меньшинств, маргинализированных лиц, неоднородных в языковом отношении групп и других аудиторий, находящихся в неблагоприятном положении.

131. Государствам следует воздерживаться от навязывания журналистам требований в отношении лицензирования и признать общинные средства массовой информации отдельной легитимной частью новостного сектора.

Повышение устойчивости в обществе

132. Гражданское общество должно и далее играть свою важную роль блюстителя законности, требуя у правительств отчета за применение стандартов прав человека в отношении свободы средств массовой информации. Гражданское общество должно и впредь повышать осведомленность общественности о рисках, которым подвергаются журналисты, и выступать за их безопасность.

133. Государство и гражданское общество должны сотрудничать в целях побуждения всех лиц к развитию навыков медийной и информационной грамотности, с тем чтобы они могли отличать надежную и подтвержденную информацию от непроверенных сведений.

Укрепление многостороннего сотрудничества

134. Защита свободы средств массовой информации и обеспечение безопасности журналистов в цифровую эпоху — это многосторонняя деятельность, в которой участвуют государства, гражданское общество и цифровые и медийные компании. Специальный докладчик призывает ЮНЕСКО и УВКПЧ создать многостороннюю консультативную группу в рамках Плана действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, в работе которой по дальнейшему продвижению данного плана могут участвовать коалиции государств и гражданского общества, а также цифровые и медийные компании.

135. Учитывая важность свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации для демократии и устойчивого развития, международное сообщество должно обеспечить, чтобы развитие СМИ было неотъемлемой частью международного сотрудничества и осуществлялось и направлялось местными структурами. Организации Объединенных Наций следует расширить оказание технической помощи и программной поддержки в области развития средств массовой информации через свои страновые группы.

136. Глобальный цифровой договор Генерального секретаря должен включать конкретное обязательство всех заинтересованных сторон уважать принципы свободы средств массовой информации и безопасности журналистов.