



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 September 2016
Russian
Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение

Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Дэвида Кея, представленный в соответствии с резолюцией 25/2 Совета по правам человека.

* A/71/150.

** Настоящий доклад был представлен с опозданием из-за необходимости отразить в нем последние события.



Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение

Резюме

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 25/2 Совета по правам человека, Специальный докладчик рассматривает современные проблемы в области свободы выражения мнений. Он дает оценку тенденций в отношении допустимых ограничений, изложенных в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, и в заключительной части доклада излагает рекомендации, которыми могут воспользоваться Организация Объединенных Наций, государства и гражданское общество в целях поощрения и защиты свободы мнений и их свободного выражения.

Содержание

	Стр.
I. Введение.....	3
II. Правовая база.....	4
III. Современные способы ограничения свободы выражения мнений	6
A. Законность	6
B. Необходимость защиты законной цели.....	8
C. Незаконные цели	13
IV. Усилия по поощрению свободы выражения мнений	24
V. Выводы и рекомендации.....	26

I. Введение

1. Журналистка проводит расследование случаев коррупции в высших эшелонах государственной власти в своей стране и вскоре оказывается в тюремной камере, будучи вынуждена защищаться от выдвинутых против нее вымышленных обвинений. Человека, выступавшего с критикой в адрес правительства, убивают при совершении им покупки в продуктовом магазине. Правительство другой страны устанавливает запрет на деятельность главной оппозиционной политической партии по обвинению в "экстремизме" и отправляет ее лидеров за решетку. Карикатурист подвергается судебному преследованию на основании действующих в его стране законов о борьбе с подрывной деятельностью. Правительство блокирует доступ к Интернету перед началом протестных выступлений общественности, в то время как правительство другой страны ведет наблюдение за представителями политической оппозиции. Блоггеров зверски убивают за деятельность, вызывающую гнев религиозных догматиков. Правительства устанавливают уголовную ответственность за восхваление терроризма даже в ситуациях, в которых отсутствует подстрекательство к насилию. Фоторепортера содержат под стражей без предъявления каких-либо обвинений. Один активист арестован за запись в сети "Твиттер", другой — за размещение сообщения в Интернете, а третий — за электронное письмо¹.

2. Каждый год, обычно в рамках сотрудничества с другими мандатариями, я направляю правительствам сотни сообщений, содержащих утверждения, подобные тем, которые приведены выше. Эти сообщения содержат утверждения, а не подтвержденные факты, однако их обилие вызывает глубокую обеспокоенность относительно положения дел в области свободы выражения мнений и служит главной причиной озабоченности, выраженной в настоящем докладе. Понятно, что негосударственные субъекты, например, террористы или преступные банды, представляют собой серьезную угрозу для многих людей, осуществляющих свое право на свободное выражение мнений; однако эти сообщения свидетельствуют о том, что стратегии и законы в области борьбы с терроризмом и другими видами преступной деятельности могут также быть направлены против средств массовой информации, критиков и активистов². Они демонстрируют, как правительства и должностные лица пытаются увязать призывы к открытому обсуждению и угрозы общественному порядку в целях подавления законной оппозиции и уменьшения ответственности. Они показывают, как официальные или религиозные догмы зачастую используются в качестве основания для уголовного преследования за критическое обсуждение религиозных идей или деятельности должностных лиц. Они свидетельствуют о наличии серьезной и возрастающей угрозы функционированию открытого и безопасного Интернета.

¹ Эти примеры заимствованы из сообщений Специального докладчика, представленных Совету по правам человека в период с августа 2014 года. Сообщения, представленные в период с 18-й по 32-ю сессию Совета по правам человека (с 2011 года), размещены по адресу <https://freedex.org>.

² Совместная декларация о свободе выражения мнений и борьбе с насильственным экстремизмом Организации Объединенных Наций и региональных экспертов, 4 мая 2016 года.

3. Иными словами, мнение о том, что слова могут служить в качестве оружия, получило в мире слишком большое распространение. Действительно, некоторые формы выражения могут причинять юридически признаваемый ущерб, связанный, например, с вмешательством в личную жизнь или ущемлением права на равную защиту закона. Однако свобода выражения мнений не может ограничиваться на законном основании за исключением случаев, когда правительство способно доказать правомерность, необходимость и соразмерность действий, предпринятых для защиты конкретной законной цели. Организация Объединенных Наций давно пропагандирует идею о том, что свободное выражение мнений имеет принципиальное значение для участия общественности и публичного обсуждения, укрепления подотчетности, обеспечения устойчивого развития и развития человеческого потенциала, а также осуществления всех других прав³. По сути дела, свободное выражение мнений должно стимулировать споры, ответную реакцию и дискуссии, формирование мнений, развитие критического мышления и даже вызывать радость, гнев или печаль, а не побуждать наказание, страх или молчание.

4. В настоящем докладе не указываются все существующие средства подавления, но обозначаются важные современные проблемы. В докладе в качестве правовой базы используются международные стандарты в области прав человека и дается оценка злоупотреблений и ненадлежащего использования законных оснований в целях ограничения свободы выражения мнений. В докладе также отмечаются некоторые позитивные тенденции в области свободы мнений и их выражения и в заключение приводятся рекомендации относительно сдерживания мер по ущемлению права на свободу мнений и их свободное выражение и поощрения его осуществления.

II. Правовая база

5. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека и статья 9 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантируют право каждого человека беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ, в том числе посредством художественных форм выражения. Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея называют свободу выражения мнений одной из важнейших основ демократического общества и одним из основополагающих условий для его прогресса и развития (см. резолюцию 21/12 Совета) и подчеркивают, что свободные средства массовой информации содействуют построению обществ и демократических государств, восприимчивых к знаниям, и налаживанию диалога между культурами, поддержанию мира и обеспечению благого правления (см. резолюцию 68/163 Ассамблеи). В вышеупомянутых резолюциях оба органа особо отмечают важное значение журналистики и подтверждают, что те же самые права, которые человек имеет в офлайн-среде, должны также защищаться в онлайн-среде, в частности свобода выражения мнений (см. резолюции 20/8, 26/13 и 32/13 Совета). Посягательства на свободу выражения мнений не являются чем-

³ См. например, задача 16.10 Целей в области устойчивого развития (Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи).

то новым, равно как и выражение Организацией Объединенных Наций глубокой обеспокоенности в этой связи (см. резолюцию 1993/45 Комиссии по правам человека и резолюцию 12/16 Совета). Международный пакт о гражданских и политических правах, объединяющий 168 государств-участников и получивший широкое признание в качестве главного документа в области прав человека, служит для мандатария главным правовым стандартом при подготовке подавляющего большинства сообщений, касающихся свободы выражения мнений.

6. В пункте 10 своего замечания общего порядка № 34 (2011) относительно статьи 19 Комитет по правам человека пояснил, что все формы принуждения лиц к тому, чтобы они придерживались или не придерживались какого-либо мнения, запрещены. Ни одно лицо не может подвергаться преследованию, запугиванию или стигматизации за мнения, которых оно может придерживаться. В цифровую эпоху право беспрепятственно придерживаться своих мнений нередко становится объектом посягательств. Например, рабочие документы, журналы и дневники, хранящиеся на жестких дисках портативных компьютеров и в облачных хранилищах, все чаще подвергаются хакерским атакам (см. A/HRC/29/32, пункты 19-21). В сообщениях содержатся утверждения о том, что лица могут подвергаться преследованию, по меньшей мере частично, из-за их членства в какой-либо организации⁴. Такое преследование может рассматриваться как недопустимое ограничение свободы мнений согласно пункту 1 статьи 19, а также ущемление права на свободу ассоциации согласно статье 22 Пакта.

7. В отличие от безоговорочного запрещения любого ущемления права на свободу мнений пункт 3 статьи 19 Пакта предусматривает три условия, допускающие ограничение права на свободу их выражения со стороны государства. Эти условия следует соблюдать в буквальном смысле (см. Замечание общего порядка № 34, пункты 21–36). Пункт 3 статьи 19 гласит, что пользование правом на свободное выражение своего мнения налагает особые обязанности и особую ответственность и может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые однако должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Статья 20 также устанавливает запрет на всякую пропаганду войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

8. Указанные в пункте 3 статьи 19 обязанности и ответственность далее в Пакте нигде не упоминаются. Лишь в Преамбуле Пакта подчеркивается, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и то-

⁴ См., например, выдвинутые в Египте обвинения, касающиеся "связей с организацией "Мусульманское братство", (A/HRC/31/79, дело № EGY 6/ 2015 и ответы правительства); приговоры, вынесенные в Саудовской Аравии за членство в Саудовской ассоциации гражданских и политических прав (A/HRC/28/85, дело № SAU 11/2014); и притеснение в Демократической Республике Конго членов правозащитной организации "Борьба за перемены" (Lutte pour le Changement) (A/HRC/32/53, дело № COD 1/2016).

го коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте. Формулировки Пакта и статьи 29 Всеобщей декларации прав человека отражают обязанности или ответственность граждан не в отношении государства, а в отношении других людей и общин, в которых они проживают, что является признанием того, что законными являются только те ограничения, которые явно продиктованы необходимостью защиты прав других граждан или конкретных общественных интересов. Государства нередко делают особый упор на обязанностях гражданина, с тем чтобы установить более широкие ограничения в отношении права на свободу выражения мнений⁵. Однако, фраза "обязанности и ответственность" не придает убедительности заявлениям о необходимости расширения ограничительных полномочий государства. Эта формулировка никоим образом не предусматривает преимущественное право государства над правами, которыми пользуются граждане в соответствии с Пактом и Декларацией⁶.

III. Современные способы ограничения свободы выражения мнений

9. После того, как то или иное лицо продемонстрировало наличие ограничения на осуществление права свободного выражения мнений, государство обязано доказать, что это ограничение соответствует требованиям в области прав человека (см. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 27.) В частности, необходимо доказать, что это ограничение "не ставит под угрозу сам принцип этого права" (там же, пункт 21). В соответствии с этим требованием мандатарий в каждом сообщении просит государства предоставлять правовое обоснование предполагаемого ограничения на свободное выражение мнений. Таким образом, сообщения дают государству возможность продемонстрировать соблюдение правовых норм, и одновременно обеспечивают мандатария и другим специальным докладчикам механизм защиты этого права и понимания тенденций, связанных с его осуществлением.

10. Специальный докладчик получил ответы на сообщения, многие из которых - примерно 52 процента от общего числа - лишь подтверждают сам факт их получения (см. A/HRC/32/53); однако в тех случаях, когда государства представляют ответы по существу, они, как правило, признают, что положения статьи 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах служат применимой правовой базой. Ряд государств представили всеобъемлющие ответы на поднятые мандатарием вопросы, касающиеся конкретных фактов и правовых положений. Примерами содержательных и обстоятельных ответов - хотя при этом возможны расхождения

⁵ См. например, A/HRC/32/53, ответ Малайзии по делу № MYS 6/2014, в котором утверждается, что право на свободу мнений и их свободное выражение должно осуществляться "взвешенно и с должной ответственностью"; и A/HRC/31/79, ответ Казахстана по делам № KAZ 3/2015 и № 4/2015, в которых указывается, что "все нормы в области прав человека должны предусматривать проявление должной ответственности".

⁶ См. также Dirk Voorhoof, *The Right to Freedom of Expression and Information Under the European Human Rights System: Towards a More Transparent Democratic Society*, EUI Working Paper RSCAS 2014/12 (Fiesole, Italy, European University Institute, 2014), p. 2.

во мнениях - являются разъяснения Пакистана относительно принятого им законодательства в области кибербезопасности, ответ Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в связи с опасениями относительно законопроекта о следственных полномочиях и ответ Турции на выраженную мной серьезную озабоченность по поводу обращения с представителями научных кругов⁷.

11. Хотя сообщение само по себе не призвано служить доказательством факта нарушения статьи 19 Пакта, тем не менее, государства должны продемонстрировать, что установленное ограничение соответствует каждому из трех условий, содержащихся в пункте 3 статьи 19 этого документа, которые предусматривают обеспечение законности, наличие законной цели и удовлетворение критериям необходимости и соразмерности.

A. Законность

12. В пункте 3 статьи 19 предусматривается, что любые ограничения должны устанавливаться в соответствии с законом. Однако факт официального оформления ограничения в качестве национального закона или нормы не означает выполнение этого требования. Такой закон также должен быть сформулирован достаточно точно, с тем чтобы как отдельные лица, так и лица, которым поручено его осуществление, могли соответствующим образом регулировать свое поведение, а информация о нем должна быть доступна широким слоям населения. Он не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений (см. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункты 24–26). В сообщениях мандатария указаны как минимум три проблемы, которые могут служить основанием для беспокойства по поводу соблюдения условия о законности.

13. Во-первых, в законодательстве нередко используются общие формулировки, которые позволяют наделять власти значительными полномочиями ограничивать свободу выражения мнений и не содержат подробные указания для граждан относительно различий между законным и противоправным поведением. Например, в 2015 году я заявил Китаю о своей обеспокоенности в связи с разрабатываемым им проектом законодательства по кибербезопасности, отметив, что предусматриваемые законом запреты — согласно которым, например, граждане обязаны "соблюдать общественный порядок и следовать нормам общественной морали" и не должны использовать Интернет в целях "осуществления деятельности, наносящей ущерб национальной безопасности" или "нарушения общественного порядка" — имеют слишком общий характер и предоставляют должностным лицам чрезмерную свободу действий в отношении их толкования⁸.

⁷ См. A/HRC/32/53, дело № PAK 13/2015, ответ правительства; дело № GBR 4/2015, ответы правительства; и A/HRC/33/32, дело № TUR 3/2016, ответ правительства.

⁸ См. A/HRC/31/79, дело № CHN 7/2015.

14. Заметное увеличение числа законов о борьбе с терроризмом также вызывает обеспокоенность в связи с расплывчатостью используемых формулировок. Я и другие мандатарии выразили озабоченность по поводу неоднозначности формулировки принятого Кенией в 2015 году закона о борьбе с терроризмом, в котором содержится положение, предусматривающее уголовную ответственность за распространение "непристойных, изобилующих сценами насилия или оскорбительных материалов, способных сеять страх и панику среди населения"⁹. Вместе с другими специальными докладчиками я также выразил обеспокоенность по поводу реформы уголовного законодательства в Испании, в частности, включения положений, предусматривающих широкую уголовную ответственность за "прославление терроризма", а также по поводу использования аналогичных формулировок в принятом недавно во Франции законе¹⁰. Такое широкое толкование позволяет предусматривать наказание за выражение мнений, не подлежащее никаким ограничениям.

15. Во-вторых, в рамках законодательных процессов зачастую не отводится достаточно времени для участия общественности или не учитываются обязательства государств в области прав человека. Так, например, в 2014 году Черногория приняла закон о публичных собраниях, не предоставив практически никаких возможностей для взаимодействия между законодателями и общественностью¹¹. Бразилия приняла закон о борьбе с терроризмом в рамках таких же ускоренных процедур, несмотря на обеспокоенность, высказанную в этой связи экспертами в области прав человека¹². В 2016 году я и другие мандатарии выразили озабоченность в связи с "ускоренными сроками" принятия Российской Федерацией закона о кибербезопасности, который, как представляется, не учитывает мнения организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон¹³.

16. В-третьих, законы часто не наделяют суды или другие органы, отвечающие за проведение независимых проверок третьими сторонами, необходимыми полномочиями для оценки заявлений о нарушениях. Так, например, в связи с принятием во Франции закона о чрезвычайном положении в 2016 году ряд мандатариев выразили обеспокоенность по поводу того, что в нем не предусматривались судебные процедуры, которые должны предшествовать принятию решения о роспуске отдельных организаций¹⁴. Я и другие мандатарии также выразили озабоченность по поводу характера назначения "судебных уполномоченных" в свете рассмотрения Соединенным Королевством закона о

⁹ См. A/HRC/29/50, дело № KEN 7/2014.

¹⁰ См. A/HRC/29/50, дело № ESP 3/2015 и ответ правительства, и дело № FRA 1/2015 и ответ правительства. Еще один пример расплывчатых и слишком общих формулировок о возможности запрета можно найти в документе A/HRC/28/85, дело № LAO 1/2014.

¹¹ См. A/HRC/30/27, дело № MNE 1/2015.

¹² См. A/HRC/31/79, дело № BRA 8/2015 и ответ правительства.

¹³ См. дело № RUS 7/2016, имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/RUS_7_2016.pdf.

¹⁴ См. A/HRC/32/53, дело № FRA 7/2015 и ответ правительства, и совместное заявление от 19 января 2016 года, имеется на французском языке по адресу www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16961&LangID=F.

следственных полномочиях¹⁵. В отношении Египта я отметил, что только министерство культуры имеет право выдавать и аннулировать разрешения на выполнение художественных работ, а также рассматривать апелляции по таким решениям¹⁶.

В. Необходимость защиты законной цели

17. Согласно пункту 3 статьи 19 государство должно доказать, что выбранные средства для достижения законной цели являются необходимыми и соразмерными для защиты прав или репутации других лиц или национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Критерии необходимости и соразмерности также распространяются на ограничения, предусмотренные в статье 20 Пакта (см. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункты 50–52). Государство должно доказать наличие прямой и непосредственной связи между конкретной формой выражения и угрозой, которую такая форма выражения якобы создает (там же, пункт 35). Ограничение должно быть направлено на конкретную цель и не быть чревато неоправданным ущемлением других прав попавших под него лиц, а вмешательство в осуществление прав третьих сторон должно быть ограничено и оправдано в свете интереса, отстаиваемого с помощью такого посягательства на права. (см. A/HRC/29/32, пункт 35). Ограничение должно представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат (см. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 34).

18. Из числа допустимых оснований для введения ограничений государства часто ссылаются на необходимость обеспечения государственной безопасности и общественного порядка. Ссылки на "государственную безопасность", определение которой отсутствует в положениях Пакта, должны использоваться лишь в случаях, когда на карту поставлены интересы всего государства, что, тем самым, исключает введение ограничений исключительно в интересах правительства, режима или какой-либо влиятельной группировки, как это подчеркивается в Сиракузских принципах о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятых в 1985 году (E/CN.4/1985/4, приложение)¹⁷. Они также могут использоваться, когда речь идет о защите политической независимости и территориальной целостности государства¹⁸. Ссылки на "общественный порядок" (*ordre*

¹⁵ См. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), "Представление объединенному комитету в связи с рассмотрением проекта закона о следственных полномочиях" (21 декабря 2015 года), имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Submission_UN_Special_RapporteursJan2016.pdf. См. A/HRC/32/53, дело № GBR 4/2015, ответы правительства.

¹⁶ См. A/HRC/31/79, дело № EGY 9/2015.

¹⁷ Alexandre Charles Kiss, "Permissible limitations on rights", in *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed., (New York, Columbia University Press, 1981). См. также Article 19, *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (London, 1996).

¹⁸ См. Alexandre Charles Kiss, "Permissible limitations on rights", p. 297.

public) должны также использоваться лишь в конкретных ситуациях, когда введение ограничений является явно оправданным¹⁹.

19. Однако государства часто рассматривают соображения государственной безопасности или общественного порядка в качестве основания для узаконивания любых ограничений. Совет по правам человека признал эту проблему в 2008 году в своей резолюции 7/36, подчеркнув необходимость добиваться того, чтобы ссылки на государственную безопасность - включая борьбу с терроризмом - не использовались для необоснованного или произвольного ограничения права на свободу мнений и их свободное выражение. В порядке противодействия необоснованному и произвольному использованию любого обоснования для введения ограничительных мер следует требовать, чтобы правительства указывали, какого рода угрозу конкретная форма выражения создает определенным интересам государственной безопасности или общественного порядка, чтобы выбранная мера удовлетворяла критериям необходимости и соразмерности и являлась наименее ограничительным средством защиты интересов, и чтобы любое ограничение подлежало независимому надзору²⁰. В 2016 году я поделился с федеральным судьей Соединенных Штатов Америки своими соображениями относительно использования положений статьи 19 могут для оценки предложений, касающихся получения доступа к информации, хранящейся на зашифрованных персональных цифровых устройствах. В моем письме, направленном Суду, я отметил, что в распоряжении правительства имелись альтернативные методы проведения расследования массового убийства, произошедшего в Сан-Бернардино, Калифорния, в 2015 году, и что предложенная процедура может затронуть безопасность и свободу выражения мнений, как представляется, весьма значительного числа людей (и, следовательно, является несоразмерной)²¹.

Наблюдение и личная безопасность в режиме онлайн

20. Государства часто заявляют, что интересы государственной безопасности и общественного порядка оправдывают нарушение принципов личной безопасности и неприкосновенности частной жизни в случаях слежения за личными сообщениями и использованием шифрования для обеспечения анонимности; эти вопросы были рассмотрены в моем докладе Совету по правам человека в 2015 году (A/HRC/29/32), в докладе моего предшественника в 2013 году (см. A/HRC/23/40) и в докладе Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека "Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век" (A/HRC/27/37). Слежение, включая сбор больших объемов данных и целенаправленные действия против отдельных лиц или

¹⁹ Ibid., pp. 299-302; и Американская ассоциация Международной комиссии юристов, Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах (E/CN.4/1985/4, приложение, пункты 22-24).

²⁰ См. *The Global Principles on National Security and the Right to Information* (Tshwane Principles) (New York, Open Society Foundation, 2013).

²¹ Letter to the Hon. Sheri Pym, Magistrate Judge, United States District Court of California, "In the matter of the search of an Apple iPhone seized during the execution of a search warrant on a black Lexus IS300, California license plate 35KGD203, ED No. CM 16-10 (SP)", 2 March 2016.

общин, является прямым посягательством на неприкосновенность частной жизни и безопасность, необходимых для обеспечения свободы мнений и их выражения, и всегда требует оценки в соответствии с положениями статьи 19. Я обеспокоен тем, что на практике эти стандарты зачастую не соблюдаются. Принятый недавно в Российской Федерации закон обязывает провайдеров интернет-услуг осуществлять расшифровку сообщений, что, по всей видимости, предполагает создание секретного ключа для входа в систему шифрования, что может несоразмерным образом подорвать безопасность всех пользователей. Соединенное Королевство и Франция предложили наделить свои правоохранительные и разведывательные органы полномочиями требовать от компаний предоставления им доступа к зашифрованным сообщениям их пользователей (см. A/HRC/29/32, пункт 45)²². В Бразилии согласно конституционному закону введен полный запрет на анонимность как в онлайн-овом, так и в офлайн-овом режимах (там же, пункт 49). Я понимаю, что некоторые из этих усилий обусловлены подлинной приверженностью предотвращению терроризма или обеспечению общественного порядка, однако правительства не смогли доказать, что посягательство на безопасность в Интернете является необходимой и соразмерной мерой в свете наличия конкретной угрозы неприкосновенности частной жизни и свободы выражения мнений.

Отключение Интернета

21. Правительства также создают препятствия для осуществления связи по Интернету и предоставления телекоммуникационных услуг, оправдывая свои действия интересами национальной безопасности и общественного порядка. Подобные меры включают закрытие целых сетей, блокировку веб-сайтов и платформ, а также приостановку предоставления телекоммуникационных и мобильных услуг. Так, например, по сообщениям, Турция и Уганда в преддверии выборов ограничили доступ в Интернет²³. Малайзия применила Закон о подстрекательстве к мятежу с целью оправдания блокирования одного из новостных сайтов, в то время как Науру в качестве одной из причин блокирования в 2015 году нескольких веб-сайтов социальных сетей сослалась на необходимость предотвращения преступности²⁴. В 2016 году во время моей поездки в Таджикистан я убедился в том, что в период публичных акций протеста правительство неоднократно блокировало доступ к услугам по передаче сообщений и уже в течение длительного времени блокирует работу веб-сайтов социальных сетей, зарегистрированных за пределами страны²⁵. Согласно сообщениям в 2015 году Демократическая Республика Конго, Бурунди, Индия, Бангладеш,

²² См. Также Bénédicte Dambrine, "The state of French surveillance law", Future of Privacy Forum White Paper (December 2015).

²³ См. УВКПЧ, "Турция: сначала Твиттер, теперь - "Ютуб" — Эксперты Организации Объединенных Наций обеспокоены попытками ограничения доступа перед проведением выборов" (28 марта 2014 года), имеется по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14454&LangID=E; см. также <https://www.apc.org/en/pubs/joint-letter-internet-shutdown-uganda>.

²⁴ См. A/HRC/31/79, дело № MYS 3/2015. и A/HRC/30/27, дело № NRU 1/2015.

²⁵ Предварительные замечания Специального докладчика по завершении его поездки в Таджикистан, 9 марта 2016 года.

Бразилия и Пакистан блокировали Интернет и службы передачи текстовых сообщений²⁶.

22. В 2016 году Совет по правам человека решительно осудил меры по умышленному недопущению или нарушению доступа к информации или ее распространения в режиме онлайн в нарушение норм международного права прав человека и призвал все государства воздерживаться от таких мер и прекратить их использование (см. резолюцию 32/13 Совета, пункт 10). Блокировка Интернет-платформ и отключение систем телекоммуникационной инфраструктуры представляют собой устойчивую угрозу; даже если основанием для таких мер служат интересы государственной безопасности или поддержания общественного порядка, их применение, как правило, приводит к блокировке сообщений миллионов людей (A/HRC/32/38, пункты 45-48)²⁷. В 2015 году Организация Объединенных Наций и региональные эксперты в области свободы выражения мнений в совместном заявлении осудили незаконные блокировки Интернета²⁸. Аналогичным образом в качестве оправдания задержания блоггеров и онлайн-журналистов и других посягательств на свободу выражения мнений в цифровой сфере нередко используются ссылки на интересы национальной безопасности без предъявления каких-либо доказательств необходимости введения таких ограничений.

Борьба с терроризмом и насильственным экстремизмом

23. Государства часто ссылаются на необходимость поддержания общественного порядка для оправдания мер по противодействию насильственному экстремизму. Формулировки, связанные с принимаемыми мерами, часто носят недостаточно узкий характер для того, чтобы можно было учитывать критерии необходимости и соразмерности. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом настоятельно призвал правительства решать проблемы экстремизма на основе четких определений и посредством принятия соразмерных мер. Он подверг критике резолюцию 15/30 Совета по правам человека по вопросу о правах человека и предупреждении насильственного экстремизма и борьбе с

²⁶ Представление Института прав человека и предпринимательской деятельности Специальному докладчику (см. A/HRC/32/38). Согласно сообщениям, все большее число государств, включая Индию, Эфиопию, Алжир и Ирак, отдают распоряжения осуществлять широкомасштабное блокирование веб-сайтов для предупреждения мошенничества во время проведения общенациональных экзаменов. См. Software Freedom Law Centre, "Internet shutdown tracker – India (2013-2016)", 18 April 2016, имеется по адресу <http://sflc.in/internet-shutdown-tracker-india-2013-2016/>; Centre for Intellectual Property and Information Technology Law, "Ethiopia: Internet shutdown amid recent protests?", 10 August 2016, имеется по адресу <http://blog.cipit.org/2016/08/10/ethiopia-internet-shutdown-amidst-recent-protests/>; Social Media Exchange, "Algeria reconsiders blocking social media to prevent cheating on exams", 22 June 2016, имеется по адресу www.smex.org/algeria-reconsiders-blocking-social-media-to-prevent-cheating-on-exams/; и Social Media Exchange, "Leaked e-mail: Iraq shuts down its Internet, again", 16 May 2016, имеется по адресу www.smex.org/leaked-email-iraq-shutdown-its-internet-again/.

²⁷ Текущие данные об отключениях Интернета приводятся на сайте www.accessnow.org/keepiton/.

²⁸ Совместная декларация о свободе выражения мнений и мерах реагирования на конфликтные ситуации, 4 мая 2015 года.

ним, поскольку она может "позволить некоторым правительствам квалифицировать ненасильственные действия, предпринимаемые с целью критики правительства, как насильственный экстремизм" (см. A/HRC/31/65, пункт 27). В 2016 году Организация Объединенных Наций и региональные эксперты по вопросам свободы выражения мнений в ежегодном совместном заявлении выразили глубокую обеспокоенность в связи с тем, что программы по противодействию насильственному экстремизму не соответствуют международным стандартам²⁹. В Российской Федерации принятые недавно законы предусматривают широкую уголовную ответственность за высказывания в поддержку "идеологии и практики терроризма". В Кыргызстане статья 11 Закона о противодействии экстремистской деятельности запрещает распространение экстремистских материалов, содержащих призывы к осуществлению или оправданию действий, которые, в частности, определяются как "оскорбление национально-го достоинства" или "организация массовых беспорядков"³⁰.

Ограничение права на получение информации

24. Соображения национальной безопасности и защиты общественных интересов также используются для оправдания сокрытия информации, в целях которой многие правительства чрезмерно засекречивают большие объемы информации и документов, а другие обеспечивают лишь ограниченную транспарентность в процессе классификации и определения ее сути. Так, например, в Японии правительство приняло Закон о защите особой секретной информации, который вызвал целый ряд вопросов относительно обеспечения транспарентности, контроля третьей стороны, защиты журналистов и их источников информации и информаторов³¹. Соединенные Штаты применяют положения своего Закона о борьбе со шпионской деятельностью таким образом, чтобы исключить для лиц, сообщающих информацию, связанную с вопросами национальной безопасности, возможность обеспечить себе защиту исходя из соображений общественных интересов³².

Ограничение агрессивных высказываний в соответствии с пунктом 2 статьи 20

25. Государства часто устанавливают размытые запреты на "пропаганду ненависти", которая не является подстрекательством в соответствии со статьей 20 Пакта и не подпадает под ограничение, связанное с критерием необходи-

²⁹ Совместная декларация о свободе выражения мнений и мерах реагирования на конфликтные ситуации, 4 мая 2015 года.

³⁰ Article 19, "Kyrgyzstan: law on countering extremist activity" (London, 2015). Имеется по адресу <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38221/Kyrgyzstan-Extremism-LA-Final.pdf>.

³¹ Предварительные замечания Специального докладчика по завершении его поездки в Японию (12-19 апреля 2016 года).

³² См. A/70/361. Association for Progressive Communications, "The protection of sources and whistleblowers", 29 June 2015, имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf; и представление замечаний Фонда свободной прессы по вопросу об информаторах, имеется по адресу www.documentcloud.org/documents/2109062-fpf-comment-to-un-on-whistleblowers.html.

мости, в соответствии с пунктом 3 статьи 19 этого документа (см A/67/357). В ходе обмена мнениями с правительством Пакистана я высказал озабоченность по поводу того, что принятые недавно законодательные акты преследуют цель ограничить "экстремизм" и "агрессивные высказывания", однако не содержат конкретных определений этих понятий. Правительство направило следующий ответ: "Мы твердо убеждены в том, что в целях борьбы с экстремизмом всякая пропаганда войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должны быть запрещены законом"³³. Хотя это заявление точно отражает содержание статьи 20, сам по себе закон предусматривает наказание за распространение информации, которая "способствует или может способствовать разжиганию межконфессиональной, религиозной или расовой ненависти", по всей видимости, независимо от того, является ли такое распространение подстрекательством³⁴. Европейское законодательство в области прав человека также не дает адекватного определения агрессивным высказываниям, и этот факт отмечается в совместном особом мнении судей Сайо и Цоцория в рамках постановления Европейского суда по правам человека, вынесенного в 2015 году по делу "Делфи против Эстонии". В особом мнении судей указывается, что даже в контексте установления запрета на подстрекательство, существует весьма реальная угроза того, что государства будут регулировать выражение мнений в Интернете без предоставления убедительных доказательств наличия элементов подстрекательства в онлайн-среде³⁵.

C. Незаконные цели

1. Введение

26. Некоторые государства устанавливают ограничения в интересах достижения целей, не предусмотренных пунктом 3 статьи 19. В частности, ограничение государством свободы выражения мнений по вопросам, затрагивающим общественные интересы, должно служить сигналом тревоги. Статья 19 ни при каких условиях не может служить оправданием для того, чтобы заставить замолчать каких-либо защитников многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека (см. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 23). Межамериканский и Европейский суды по правам человека выразили серьезную озабоченность по поводу таких ограничений³⁶.

27. Государства нередко предоставляют обоснования для ограничений, которые не предусмотрены в пункте 3 статьи 19 или не соответствуют требованиям статьи 20. Саудовская Аравия отмечает, что в Основном низаме (регламенте) о власти "предусматривается, что любые средства выражения мнений должны

³³ См. A/HRC/32/53, дело № ПАК 13/2015, ответ правительства.

³⁴ См. http://www.na.gov.pk/uploads/documents/1470910659_707.pdf.

³⁵ European Court of Human Rights, *Delfi AS v. Estonia*, Application No. 64569/09, Judgment of 16 June 2015, Joint Dissenting Opinion of Judges Sajó and Tsotsoria, para. 14.

³⁶ См. например, Inter-American Court of Human Rights, *Ricardo Canese v. Paraguay*, Judgment of 31 August 2004. Series C No. 111; и European Court of Human Rights, *Şener v. Turkey*, Application No. 26680/95, Judgment of 18 July 2000.

включать лишь корректные и вежливые формулировки"³⁷. Однако статья 19 не допускает установления ограничений исключительно на основании широкого и субъективного термина "корректность". В Бурунди радиожурналисту было предъявлено обвинение в нарушении общественной солидарности ("manquement à la solidarité publique"), которое также не соответствует целям пункта 3 статьи 19³⁸. В Бангладеш принята национальная политика в области вещания, которая в важных аспектах предусматривает поощрение независимости вещательных средств массовой информации, и в то же время содержит запреты на высказывания "против государства и общественных интересов", "дезинформацию" и "искажение истины", которые не основаны на допустимых целях, предусмотренных в статье 19³⁹.

28. Разумеется, у государств существуют законные интересы, помимо тех, которые перечислены в пункте 3 статьи 19, например, в области экономики, дипломатии и политики. Стандарты в области прав человека не запрещают государствам стремиться к достижению таких целей. Статья 19 лишь предусматривает, что достижение всех других целей не должно быть сопряжено с мерами, ограничивающими право на свободу мнений и их свободное выражение.

2. Введение уголовной ответственности за критику

29. В ходе осуществления вверенного мне мандата я наблюдаю за тем, как государства устанавливают ограничения на критические высказывания и наказания за них или предоставляют правовое обоснование для такого рода действий. Наказание за критику в адрес правительства или государственных должностных лиц является одним из видов цензуры, которая непосредственным образом подрывает участие общественности в публичном обсуждении проблем и идет вразрез с объектом и целью Международного пакта о гражданских и политических правах и противоречит букве статьи 19 этого документа. Возможность свободно выражать мнения стимулирует общественные дискуссии, укрепляет подотчетность и расширяет участие граждан в процессах национального самоуправления⁴⁰. Тем не менее, утверждается, что государства все чаще принимают и осуществляют меры с целью подавления свободы выражения политических взглядов и, соответственно, защиты существующих властных структур и отдельных лиц в органах власти и устранения конкурентов.

30. Ряд государств подвергают своих граждан прямому преследованию исключительно на основании запрета на критику. Например, согласно сообщениям, во Вьетнаме граждан заключают под стражу и подвергают судебному преследованию по обвинению в "антигосударственной пропаганде"⁴¹. Аналогичным образом в Исламской Республике Иран граждан заключают под стражу и подвергают судебному преследованию по обвинению в ведении "пропаганды

³⁷ См. A/HRC/29/50, дело № SAU 1/2015, ответ правительства.

³⁸ Там же, дело № BDI 2/2015.

³⁹ Там же, дело № BGD 5/2014 и ответ правительства.

⁴⁰ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункты 13, 28, 34 и 38–43; и Межамериканский суд по правам человека, дело "Рикардо Канесе против Парагвая", постановление суда от 31 августа 2004 года.

⁴¹ См. A/HRC/32/53, дело VNM № 3/2015.

против системы" и "оскорблении высшего руководства нации"⁴². В Азербайджане были задержаны и привлечены к судебной ответственности активисты, которым из-за высказывания критических замечаний в адрес президента было предъявлено обвинение в государственной измене⁴³. Кувейтские власти подвергли судебному преследованию журналиста по обвинению в оскорблении судебной системы на основании сообщений и статей, в которых он выражал озабоченность по поводу осуждения других лиц⁴⁴. Непальские власти предъявили журналистам новостных средств массовой информации обвинение в неуважении после выхода в свет их критических репортажей о деятельности судебной системы⁴⁵. Власти Бахрейна возбудили судебное дело в отношении активиста за критику пыток и жестокого обращения в тюрьме Бахрейна⁴⁶. В Мьянме граждан преследуют за критику или оскорбление вооруженных сил, а в Камбодже граждане привлекаются к уголовной ответственности и подвергаются преследованию за критику политики правительства⁴⁷.

31. В целях борьбы с критикой в законодательстве ряда государств предусматривается наказание за подстрекательство к мятежу или государственную измену. Так, например, Малайзия продолжает защищать политику преследования лиц на основании закона, предусматривающего уголовную ответственность за призывы или склонность к мятежу, утверждая, что закон служит укреплению "национального единства"⁴⁸. Однако на практике Закон о подстрекательстве к мятежу использовался в качестве правового обоснования задержания и уголовного преследования десятков граждан лишь за высказывание критики в адрес правительства⁴⁹. В Свазиленд были задержаны активисты, которым было предъявлено обвинение в подрывной деятельности после высказывания ими критики в адрес монархической системы управления⁵⁰. В Индии было предъявлено обвинение нескольким лицам, включая исполнителя народных песен, обвиненного в написании стихов для песни, в которой критикуется деятельность местных органов власти, на основании статьи 124 А Уголовного кодекса, запрещающей использование выражений, способных вызвать "ненависть или неуважение, или подстрекательство или попытку к подстрекательству недовольства" в отношении к правительства⁵¹. В Гамбии на основании принятого в стране законодательства журналист был подвергнут преследованию по обвинению в "подрывной деятельности" и "публикации ложных сведений с целью посеять страх и панику в обществе"⁵². В Иордании представитель

⁴² См. A/HRC/31/79, дело № IRN 9/2015.

⁴³ См. A/HRC/28/85, дело № AZE 4/2014 и ответ правительства.

⁴⁴ См. A/HRC/32/53, дело № RWT 7/2015. Ответ в процессе перевода.

⁴⁵ См. A/HRC/28/85, дело № NPL 5/2014.

⁴⁶ См. A/HRC/31/79, дело № BHR 4/2015 и A/HRC/30/27, дело № BHR 2/2015.

⁴⁷ См. A/HRC/31/79, дело № MMR 9/2015. и УВКПЧ, "Эксперты по вопросам прав Организации Объединенных Наций настоятельно призывают Камбоджу прекратить нападки на представителей гражданского общества и правозащитников", 12 мая 2016 года.

⁴⁸ См. A/HRC/32/53, дело № MYS 3/2015.

⁴⁹ Там же; см. дело № MYS 6/2014 и A/HRC/29/50, дело № MYS 1/2015.

⁵⁰ См. A/HRC/30/27, дело № WSZ 2/2015.

⁵¹ См. A/HRC/32/53, дело № IND 15/2015. См. также A/HRC/22/67, case No IND 24/2012 и Human Rights Watch, *Stifling Dissent: The Criminalization of Peaceful Expression in India* (United States of America, 2016).

⁵² См. A/HRC/32/53, дело № GMB 3/2015.

академических кругов был задержан и привлечен к судебной ответственности по обвинению в размещении антиправительственных комментариев на странице в сети "Фэйсбук" на основании того, что они "подрывают политический режим Королевства"⁵³.

32. Правила о пресечении критики в первую очередь применяются к политическим активистам и правозащитникам зачастую под предлогом защиты общественного порядка. Например, в Бахрейне правозащитники подвергаются притеснениям на систематической основе; в отношении одного активиста было возбуждено уголовное дело за то, что он порвал фотографию короля⁵⁴. В Боливарианской Республике Венесуэла был подвергнут судебному преследованию и помещен в одиночную камеру лидер политической оппозиции⁵⁵. В Таиланде военнослужащими были задержаны студенты, выступавшие в поддержку премьер-министра, свергнутого в результате государственного переворота⁵⁶.

33. Эти основания часто используются для предъявления обвинений в соответствии с законами об оскорблении представителей власти и законами об уголовной и гражданской ответственности за клевету. В Таиланде, например, граждан регулярно помещают под стражу и подвергают преследованию за критику в адрес королевской семьи, при этом назначают наказания в виде тюремного заключения сроком в несколько десятилетий⁵⁷. Правительство утверждает, что этот закон "обеспечивает защиту прав и репутации" членов королевской семьи "аналогично закону о клевете, касающемуся рядовых граждан", и отказывается признать важное значение выражения мнений по вопросам политики, управления и общественной жизни⁵⁸. Национальное законодательство других стран, находящихся под управлением королевских семей, таких как Нидерланды, также разрешает подобного рода судебное преследование⁵⁹. Законы, предусматривающие уголовную ответственность за критику государственных должностных лиц или членов королевских семей, находятся в явном противоречии с принципом свободы выражения мнений, и не могут считаться обоснованными согласно положениям пункта 3 статьи 19; это же относится и к законам, устанавливающим уголовную ответственность за оскорбление или критику иностранных должностных лиц. В 2016 году Представитель по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе обратилась к правительствам с настоятельным призывом отменить законы, защищающие иностранных лидеров от критики исключительно на основании их должности и статуса⁶⁰. Я разделяю озабоченность Совета по правам человека в отношении "все более широкого нарушения положений законодательства о диффамации и преступной клевете" (см. резолюцию 12/16 Совета)

⁵³ Там же, дело № JOR 1/2016.

⁵⁴ См. A/HRC/29/50, дело № BHR 15/2014.

⁵⁵ См. A/HRC/28/85, дело № VEN 6/2014.

⁵⁶ Там же, дело № THA 9/2014.

⁵⁷ См. A/HRC/32/53, дело № THA 9/2015 и A/HRC/29/50, дело № THA 13/2014.

⁵⁸ См. A/HRC/29/50, дело № THA 13/2013, ответ правительства.

⁵⁹ Я с удовлетворением отмечаю, что на рассмотрение законодательного органа Нидерландов было вынесено предложение об отмене этого закона. См. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2016Z08348&dossier=34456.

⁶⁰ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Представитель по вопросам свободы средств массовой информации Дунья Миятович, коммюнике № 5/2016 года.

и полагаю, что любые формы уголовного наказания или чрезмерные меры гражданской ответственности за клевету, как правило, идут вразрез со статьей 19 и должны быть отменены.

34. Практика наказания за клеветнические заявления в отношении государственных чиновников имеет широкое распространение и напрямую способствует ущемлению свободы выражения мнений либо вследствие наложения взысканий за высказывание мнений либо вследствие убеждения людей воздерживаться от критики должностных лиц или государственной политики⁶¹. Журналисты и писатели регулярно становятся ответчиками в судебных делах о клевете или исках о гражданской ответственности. Например, в Анголе правительство вынесло приговор автору, опубликовавшему книгу об алмазах из зон конфликтов и коррупции в стране, предъявив ему обвинение в уголовно наказуемом распространении порочащих сведений⁶². Гондурасские должностные лица, как утверждалось, запугивали журналистов и правозащитников, угрожая им обвинениями в клевете⁶³. В Таджикистане несмотря на то, что правительство отменило большую часть статей, предусматривающих уголовное наказание за клевету (но не за клевету в адрес президента), государственные чиновники по-прежнему могут возбуждать иски о защите репутации против журналистов и издателей⁶⁴. В национальном законодательстве, в частности, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, должны быть предусмотрены меры, обеспечивающие любому ответчику, проходящему по делу о клевете, возможность использовать наличие общественного интереса к объекту критики в качестве элемента защиты и не допускающие установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности по ошибке и без злого умысла, или их перевода в разряд незаконных (см. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 47). В принятом в 2000 году совместном заявлении о свободе выражения мнений Специальный докладчик, Представитель по вопросу о свободе средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнения Межамериканской комиссии по правам человека выступили против столь широкого применения наказания за клевету, из-за его негативного влияния на осуществление права на свободу выражения мнений⁶⁵.

⁶¹ См., главным образом, статью 19, *Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation*, International Standards Series (London, 2000); Committee to Protect Journalists, Thomas Reuters Foundation and Debevoise and Plimpton, *Critics Are Not Criminals: Comparative Study of Criminal Defamation Laws in the Americas* (2016).

⁶² См. A/HRC/31/79, дело № AGO 1/2015 и ответ правительства.

⁶³ См. A/HRC/28/85, дело № HND 7/2014 и ответ правительства. См. A/HRC/31/79, дело № HND 4/2015.

⁶⁴ Предварительные выводы Специального докладчика по завершении его поездки в Таджикистан, 9 марта 2015 года, имеется по адресу (www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20048&LangID=E). См. также A/HRC/26/30/Add.2.

⁶⁵ *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Current Challenges to Media Freedom: Joint Declaration* (London, 2000).

3. Посягательство на предоставление информации

35. Все меры, признающие критику уголовным преступлением, также применяются в отношении лиц, занимающихся журналистикой, т. е., регулярным сбором информации с целью распространения в любой форме полученных данных; к их числу относятся лица как имеющие, так и не имеющие формальное образование и получившие аккредитацию или иное государственное удостоверение. Тема посягательства на предоставление информации проходит красной нитью через весь текст настоящего доклада. Тем не менее, важно подчеркнуть, что ограничение деятельности журналистов полностью противоречит принципу защиты свободы выражения мнений и доступа к информации, и поэтому обоснования для такого рода ограничения должны рассматриваться отдельно от обоснований любых других ограничений. Правительства обязаны не только с уважением относиться к журналистам, но также должны обеспечить, чтобы журналисты и их источники пользовались защитой жестких законов, могли рассчитывать на наказание виновных и, когда это необходимо, на обеспечение своей безопасности⁶⁶.

36. Одним из самых опасных и вызывающих наибольшую тревогу средств сдерживания предоставления информации является использование законов о борьбе с терроризмом в целях ограничения свободы деятельности и наказания журналистов. Борьба с терроризмом используется в качестве общего предлога для ограничения потока информации и обоснования задержания журналистов, блоггеров и других лиц, работающих в средствах массовой информации. В Австралии Закон о пограничных силах 2015 года предположительно допускает привлечение к уголовной ответственности лиц за репортажи об условиях содержания под стражей в центрах приема иммигрантов⁶⁷. Согласно сообщениям Эфиопия использовала свой Уголовный кодекс и Закон о борьбе с терроризмом 2009 года для задержания журналистов и блоггеров из группы "Зона 9" на том основании, что они якобы "сотрудничали с иностранными правозащитными организациями и занимались подстрекательством к насилию через социальные средства массовой информации в целях дестабилизации обстановки в стране", тогда как на самом деле они работали в независимых онлайн-средствах массовой информации⁶⁸. Турецкие власти предположительно используют законы о борьбе с терроризмом для задержания журналистов и преследования научных работников⁶⁹. В 2014 году Нигерия также была подвергнута критике за угрозы и притеснения, которым были подвергнуты более десятка независимых газет под предлогом борьбы с терроризмом⁷⁰.

⁶⁶ См. резолюции 2222 (2015) и 1738 (2006) Совета Безопасности; и Международную программу развития коммуникации Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, План действий по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности (2012 год).

⁶⁷ См. A/HRC/31/79, дело № AUS 5/2015 и ответ правительства.

⁶⁸ См. A/HRC/29/50, дело № ETH 2/2015.

⁶⁹ См. A/HRC/31/79, дело № TUR 3/2015 и ответ правительства. См. A/HRC/29/50, дело № TUR 1/2015 и ответ правительства.

⁷⁰ См. A/HRC/28/85, дело № NGA 3/2014.

37. В Исламской Республике Иран неоднократно задерживали журналистов и блоггеров по сомнительным обвинениям в шпионаже⁷¹ или "заговоре против национальной безопасности"⁷²; при этом данная проблема усугубляется из-за закрытого характера судебного разбирательства в отношении лиц, содержащихся под стражей. В Германии два онлайн-журналиста стали объектом расследования за подготовку репортажей о практике негласного наблюдения за гражданами со стороны правительства по соображениям защиты интересов прокуратуры при проведении расследования дел, связанных с экстремизмом, хотя правительство оперативно приняло надлежащие меры по исправлению ситуации⁷³. В Украине президентским указом на один год был наложен запрет на деятельность 41 иностранного журналиста и блоггера, деятельность которых, как утверждалось, представляла угрозу национальным интересам и суверенитету страны⁷⁴. В Индонезии по обвинению в попытке злоупотребления визами и государственной измене были задержаны журналисты, которые готовили репортажи о положении в Западной Папуа⁷⁵.

38. Задержание журналистов и установление запрета на их деятельность в условиях массовых протестов является широко распространенной практикой. Так обстояло дело в Египте, где журналисты, собиравшие информацию о демонстрациях, были заключены под стражу, при этом им был предъявлен целый ряд обвинений, включая обвинение в причастности к терроризму⁷⁶. В Боливарианской Республике Венесуэла по меньшей мере семь журналистов и работников средств массовой информации были арестованы, а их имущество конфисковано за репортажи о грабежах и публичных акциях протеста⁷⁷. Проблема, возможно, состоит и в том, что местные должностные лица выполняют свою работу без должного учета роли, которую играют журналисты, особенно в ходе протестных акций. Так, например, сообщалось, что в Мексике журналист, освещавший протестные выступления, был помещен под стражу и подвергнут жестокому обращению со стороны местных властей⁷⁸. В Соединенных Штатах Америки журналисты, освещавшие в 2014 году протесты в Фергусоне, штат Миссури, были задержаны представителями местных властей⁷⁹.

39. Возможно, наибольшую обеспокоенность вызывает тот факт, что правительства часто не принимают меры по обеспечению защиты журналистов от нападения и привлечению виновных к ответственности, которые могут иметь сдерживающий эффект. Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений Межамериканской комиссии по правам человека представил

⁷¹ См. A/HRC/31/79, дело № IRN 13/2015.

⁷² Там же, дело № IRN 9/2015.

⁷³ Там же, дело № DEU 1/2015.

⁷⁴ Там же, дело № UKR 6/2015.

⁷⁵ См. A/HRC/28/85, дело № IDN 4/2014.

⁷⁶ См. A/HRC/27/72, дело № EGY 7/2014 и ответ правительства и дело № EGY 6/2014; и A/HRC/31/79, дело № EGY 16/2015.

⁷⁷ УВКПЧ, "Венесуэла: кризис — эксперты Организации Объединенных Наций и межамериканских организаций бьют тревогу по поводу ухудшения ситуации в области свободы средств массовой информации", 4 августа 2016 года. Имеется по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14840&LangID=E.

⁷⁸ См. A/HRC/30/27, дело № MEX 2/2015 и ответ правительства.

⁷⁹ См. A/HRC/28/85, дело № USA 14/2014.

тревожную статистику по фактам убийств, похищений и других форм агрессии в отношении журналистов в Северной и Южной Америке, где отмечается весьма низкий уровень привлечения к ответственности, несмотря на определенные усилия, которые прилагаются в целях создания специальных механизмов для защиты журналистов⁸⁰. Как я уже отмечал в связи с угрожающими заявлениями лидеров Таиланда и Филиппин, важное значение имеет сигнал, который посылает высшее руководство страны⁸¹. Тот факт, что виновные в нападении на журналистов не привлекаются к ответственности, указывает на достаточно широко распространенное безразличное отношение к роли журналистов в демократических обществах. В моих сообщениях приводятся факты и свидетельства, подтверждающие неспособность ряда стран обеспечить правосудие; к их числу относится Южный Судан, где имели место случаи убийств и исчезновений журналистов⁸²; Мексика, где виновных в гибели журналистов редко привлекают к ответственности⁸³; Филиппины, где после почти семилетнего расследования и судебного разбирательства дело в отношении лиц, виновных в массовой резне журналистов в Магинданао⁸⁴, так и остается незавершенным; и Российская Федерация, где согласно многочисленным сообщениям виновные в совершении убийств журналистов не привлекаются к ответу⁸⁵.

40. Помимо физического насилия и нападений журналисты также подвергаются различным карательным мерам, которые создают угрозу их благополучию и источникам существования. Так, например, сообщалось, что Кувейт и Бахрейн предприняли попытки лишить журналистов гражданства просто за осуществление своей профессиональной деятельности⁸⁶. В Эквадоре правительство возбудило иски в связи с нарушениями авторского права, пытаясь добиться удаления материалов, содержащих критические замечания в отношении его деятельности⁸⁷. В своем докладе Генеральной Ассамблее в 2015 году (A/70/361) я также рассказал о различных угрозах, которым подвергаются лица, являющиеся источниками информации для журналистов.

⁸⁰ Inter-American Commission on Human Rights, Organization of American States, *Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression: Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2015*, vol. II (Washington, D.C., 2015).

⁸¹ УВКПЧ, "Эксперт Организации Объединенных Наций выражает тревогу по поводу угрожающих заявлений тайского лидера в отношении свободы печати", 1 апреля 2015 года; и УВКПЧ, "Убийства журналистов: эксперты Организации Объединенных Наций настоятельно призывают избранного президента Филиппин положить конец разжиганию смертоносного насилия", 6 июня 2016 года.

⁸² См. A/HRC/31/79, дела № SSD 2/2015 и 3/2015. См. также A/HRC/28/85, дело № PHL 5/2014; A/HRC/31/79, дело № BGD 7/2015 и ответ правительства и дело № RUS 5/2015; A/HRC/32/53, дело № PAK 12/2015 и A/HRC/31/79, дело № AZE 4/2015 и ответ правительства.

⁸³ См. A/HRC/28/85, дело № MEX 20/2014 и ответ правительства.

⁸⁴ Там же, дело № PHL 5/2014.

⁸⁵ См. A/HRC/31/79, дело № RUS 5/2015.

⁸⁶ См., например, A/HRC/32/53, дело № KWT 7/2015 и ответ правительства. См. также Комитет по защите журналистов, "Четыре бахрейнских журналиста лишены гражданства", 4 февраля 2015 года.

⁸⁷ Inter-American Commission on Human Rights, Organization of American States, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2015*, vol. II (Washington, D.C., 2015), para. 543.

4. Ограничения свободы выражения мнений, касающихся религии и убеждений

41. В своде законов в области прав человека важное место отводится праву на свободу убеждений и отправление религиозных обрядов. Совет по правам человека выразил озабоченность по поводу дискриминации и насилия в отношении лиц на основе их религии или убеждений (см. резолюцию 16/18 Совета). Однако ни статья 18 о свободе религии, совести и убеждений, ни статья 19, ни пункт 2 статьи 20 Пакта не обеспечивают защиту собственно религий, религиозных учреждений или убеждений. Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений отметил, что право на свободу религии или убеждений ошибочно понимается как защищающее сами религии или системы убеждений (см. A/HRC/31/18, пункт 13), хотя фактически оно обеспечивает защиту лиц, имеющих или выражающих свои убеждения. В пункте 48 своего замечания общего порядка № 34 Комитет по правам человека подчеркнул, что запреты на разные формы неуважения к какой-либо религии или другим системам убеждений, в том числе законы о богохульстве, являются несовместимыми со статьей 19. Комитет отметил, что кроме того, нельзя допускать, чтобы такие запреты препятствовали критике религиозных лидеров и высказыванию замечаний по поводу религиозных доктрин и догматов веры или устанавливали за это наказание.

42. Негосударственные субъекты несут особую ответственность за совершение нападений на лиц, выражающих свои убеждения. Организация "Исламское государство Ирака и Леванта" (ИГИЛ), связанные с ней группы и некоторые ее сторонники совершают в различных странах мира бесчисленные зверские расправы над людьми из-за их религиозной или этнической принадлежности или убеждений. Так, например, непосредственными объектами нападения на редакцию журнала "Шарли Эбдо" в Париже были карикатуристы, критикующие религиозные и иные догмы, однако, как сообщалось, причиной возмущения убийц стали рисунки с изображением пророка Мухаммеда. Наряду с ИГИЛ существуют и другие силы, стремящиеся заставить молчать людей, отвергающих все религиозные убеждения, о чем свидетельствует целый ряд убийств блоггеров в Бангладеш. Такого рода насилие является серьезным посягательством на свободу мнений, убеждений и их выражение и преследует цель принудить к молчанию - самым непосредственным образом - не только конкретных лиц, но всех, кто осмеливается выразить альтернативную точку зрения.

43. В пункте 2 статьи 20 предусматривается запрещение пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию; однако в нем не допускается введение ограничений на выражение мнений только на основании "несовместимости" с ценностями той или иной конкретной веры; в нем (или в статье 19) также не предусматривается установление ограничений в отношении высказываний, граничащих с богохульством⁸⁸. Несмотря на это в 2016 году на Мальдивских Островах был принят закон, предусматривающий уголовную ответственность за высказывания, не соответствующие социальным нормам, требованиям национальной безопасности и

⁸⁸ См. Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (A/HRC/22/17/Add.4, добавление), пункт 19.

принципам ислама⁸⁹. Из Сингапура сообщилось, что в соответствии с национальным законодательством один подросток был осужден "за размещение видеоматериалов, содержащих негативные высказывания в отношении христианства с преднамеренным умыслом оскорбить религиозные чувства христиан"⁹⁰. Хотя "оскорбление религиозных чувств" может вызвать душевную травму, однако согласно международным нормам в области прав человека такого рода обвинения являются необоснованными и приводят к неоправданному ограничению обмена информацией и идеями, касающимися религии и убеждений.

44. Пункт 1 статьи 2 Пакта обязывает государства обеспечивать защиту гражданам от посягательств на их права со стороны негосударственных субъектов, поскольку они обязаны поощрять и обеспечивать соблюдение всех прав человека. Вместе с тем, государства также должны проявлять осторожность и не допускать, чтобы его законы и действия способствовали попыткам ущемления прав лиц, придерживающихся других убеждений. Тем не менее, многие государства по-прежнему принимают или осуществляют законы, позволяющие наказывать граждан за высказывания, которые воспринимаются как критика убеждений. Так, например, в 2015 году в Мьянме были внесены изменения в Уголовный кодекс в целях введения уголовной ответственности за "высказывания, провоцирующие религиозное возмущение и являющиеся оскорблением или попыткой оскорбления религии или религиозных убеждений" (A/HRC/31/71, см. приложение I). В Саудовской Аравии суровому наказанию были подвергнуты лица за выражение религиозных убеждений, противоречащих национальному законодательству⁹¹. В 2014 году в Брунее-Даруссаламе был принят закон, предусматривающий высшую меру наказания за оскорбление ислама, и правительство в своем ответе не отрицало этот факт⁹². Принятые в различных странах мира законы о богохульстве и вероотступничестве не только ограничивают свободу мнений, но и обеспечивают поддержку лицам, готовым совершать нападения на других людей за их религиозные убеждения. Такие законы существуют не только на Ближнем Востоке и в Южной и Юго-Восточной Азии, где они имеют широкое распространение, но и в Европе и Северной и Южной Америке⁹³.

45. Верующие люди в различных странах мира, безусловно, чувствуют себя оскорбленными, когда их убеждения подвергаются критике; однако согласно положениям уголовного или гражданского права никто не должен подвергаться наказанию за такую критику, неприятие или даже высмеивание, за исключени-

⁸⁹ См. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/MDV_1_2016.pdf.

⁹⁰ См. A/HRC/32/53, дело № SGP 1/2015.

⁹¹ См. УВКПЧ, "Эксперты Организации Объединенных Наций выражают серьезную обеспокоенность по поводу все более жесткого ограничения свободы выражения мнений" (16 декабря 2015 года), имеется по адресу www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16892&LangID=E; См. УВКПЧ, "Эксперты Организации Объединенных Наций настоятельно призывают Саудовскую Аравию остановить казнь палестинского поэта Ашрафа Фейада" (3 декабря 2015 года), имеется по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16838&LangID=E;

⁹² См. A/HRC/28/85, дело № BRN 1/2014 и ответ правительства.

⁹³ Angelina E. Theodorou, Pew Research Center, "Which countries still outlaw apostasy and blasphemy?", 29 July 2016.

ем весьма редких случаев, когда критик подстрекает к насилию в отношении верующего, и когда в интересах защиты от такого насилия требуется введение ограничения. В резолюции 16/18 Совета по правам человека и Рабатском плане действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (A/HRC/22/17/Add.4, добавление) указывается, какие механизмы, помимо уголовного или гражданского наказания, могут и должны использоваться в целях борьбы с ненавистническими и оскорбительными высказываниями, включая, повышение уровня грамотности и подготовку сотрудников правоохранительных органов.

5. Выделение отдельных групп

46. Право на свободу мнений и их выражение должно соблюдаться "без какого бы то ни было различия" (см. пункт 1 статьи 2 Пакта). Однако члены отдельных групп нередко сталкиваются с особой дискриминацией, когда речь заходит об установлении ограничений на свободное выражение мнений. Специальные докладчики по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, по вопросу о положении правозащитников и по вопросу о независимости судей и адвокатов занимаются проблемами, касающимися правозащитников и неправительственных организаций (НПО), зачастую в сотрудничестве со Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. С учетом направленности их работы и подробных докладов⁹⁴, которые они представляют, я не буду здесь выражать нашу общую обеспокоенность по поводу ограничений, введенных в отношении НПО⁹⁵, правозащитников⁹⁶, активистов в области охраны окружающей среды⁹⁷, беженцев⁹⁸ и юристов⁹⁹. Вместо этого я остановлюсь на некоторых других группах лиц, право которых на свободу выражения мнений подвергается наиболее серьезным ограничениям.

47. В последние годы ряд правительств приняли законы, которые конкретно преследуют цель ущемления права на свободу выражения мнений по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Так, например, правительство Кыргызстана приняло закон, предусматривающий уголовную ответственность за распространение информации, касающейся "нетрадиционных" сексуальных отношений¹⁰⁰. Уганда установила уголовную ответственность за

⁹⁴ См. например, A/68/299, A/70/217 и A/HRC/32/34.

⁹⁵ См. например, УВКПЧ, "Израиль: Эксперты Организации Объединенных Наций настоятельно призывают Кнессет не принимать находящееся на рассмотрении законодательство, которое может быть нацелено против деятельности важнейших НПО", 24 июня 2016 года; См. также A/HRC/31/79, дело № KAZ 3/2015.

⁹⁶ См. A/HRC/32/53, дело № RUS 2/2016.

⁹⁷ См. A/HRC/31/79, дело № MNG 1/2015.

⁹⁸ См. A/HRC/28/85, дело № THA 7/2014.

⁹⁹ См., например, A/HRC/31/79, дело № CHN 6/2015 и ответ правительства.

¹⁰⁰ УВКПЧ, "Кыргызстан: "представители ЛГБТ не должны быть обречены на молчание" — Эксперты Организации Объединенных Наций настоятельно призывают парламент снять с рассмотрения законопроект, направленный против гомосексуалистов", 26 ноября 2014 года. Имеется по адресу: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15349&LangID=E.

"поощрение" гомосексуализма¹⁰¹, а Российская Федерация установила на федеральном уровне действующий по всей стране запрет на "пропаганду гомосексуализма"¹⁰². В Замбии один правозащитник не только столкнулся с неоправданными задержками при попытке зарегистрировать НПО по защите прав лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов и работников секс-индустрии, но и был обвинен в "домогательствах аморального характера" после того, как выступил с настоятельным призывом расширить доступ к медицинским услугам для работников секс-индустрии и представителей сексуальных меньшинств¹⁰³. В некоторых случаях отдельные лица и организации, активно занимающиеся вопросами защиты прав лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов или свободы выражения мнений, сталкиваются с серьезными угрозами вплоть до физического насилия. В Гондурасе, например, отмечается систематическое отсутствие мер по привлечению к ответственности за убийство, похищение или избиение защитников прав лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов¹⁰⁴. С учетом усиления давления, насилия и дискриминации в отношении лиц по признаку сексуальной ориентации Совет по правам человека принял важное решение об учреждении мандата независимого эксперта в целях борьбы с такого рода дискриминацией и насилием (см. резолюцию 32/2 Совета).

48. Особые ограничения прав на свободу выражения мнений также могут устанавливаться и в отношении женщин. В 2013 году Совет по правам человека подтвердил основополагающую роль, которую играет право на свободу мнений и их свободное выражение в способности женщин взаимодействовать с обществом в целом, в частности в сферах экономического и политического участия, и призвал государства поощрять, уважать и обеспечивать осуществление женщинами права на свободу мнений и их свободное выражение в онлайн- и офлайн-режиме, в том числе в качестве членов неправительственных организаций и других объединений (см. резолюцию 23/2 Совета). К сожалению, этот призыв во многих странах мира не был услышан. В 2014 году в Саудовской Аравии две правозащитницы, отстаивающие права женщин, были задержаны за вождение автомобиля¹⁰⁵. Ранее в 2016 году вместе с другими мандатариями я выразил обеспокоенность по поводу регулярных нападений и угроз сексуального и физического насилия, которым подвергались три женщины-правозащитника и две женщины-юриста по вопросам прав женщин в штате Чхаттисгарх, Индия¹⁰⁶.

49. Правительства продолжают проводить политику гонений против всех творческих работников. Например, мандатарий направлял сообщения в Исламскую Республику Иран относительно содержания под стражей художника-оформителя, нарисовавшего рисунок знак протеста против установления запрета на планирование семьи, задержания и приговора к телесному наказанию

¹⁰¹ См. A/HRC/26/21, дело № UGA 1/2014.

¹⁰² См. A/HRC/23/51, дело № RUS 8/2012. См. также "Хьюман райтс уотч", "Право на причинение вреда: насилие и притеснения в отношении представителей и активистов ЛГБТ в России", 15 декабря 2014 года.

¹⁰³ См. A/HRC/32/53, дело № ZMB 4/2015.

¹⁰⁴ См. A/HRC/31/79, дело № HND 3/2015.

¹⁰⁵ См. A/HRC/29/50, дело № SAU 15/2014.

¹⁰⁶ См. A/HRC/33/32, дело № IND 1/2016.

правозащитников за имевшиеся у них сборники стихотворений, ареста двух музыкантов и кинорежиссера, обвиненных в "антигосударственной пропаганде" и "порушении святых символов" за создание экспериментальных музыкальных произведений, а также задержания лиц, фигурирующих в видеофильме, выпущенном в знак протеста против решения государства запретить женщинам смотреть спортивные соревнования на стадионах¹⁰⁷. Статья 98 Уголовного кодекса Египта является правовым основанием для введения ограничений на деятельность представителей искусства и предусматривает наказание любого лица, которое "эксплуатирует и использует религию для пропаганды и распространения в устной, письменной или какой-либо иной форме экстремистских идей с целью подстрекательства к мятежу или расколу, или выражает презрение или неуважение в отношении всех боговдохновенных религий, или наносит ущерб национальному единству и социальному миру"¹⁰⁸. Власти Катара задержали поэта за критику эмира Катара и восхваление в стихотворениях тунисской революции¹⁰⁹. В Саудовской Аравии поэту, обвиненному в вероотступничестве, был вынесен смертный приговор, который позднее был заменен на другую меру наказания¹¹⁰. На Кубе задержали художника на основании того, что во время демонстрации творческих работников он намеревался выпустить двух свиней по кличке Рауль и Фидель Кастро¹¹¹.

IV. Усилия по поощрению свободы выражения мнений

50. Несмотря на то, что в различных странах мира сохраняются серьезные угрозы свободе выражения мнений, значительные усилия продолжают прилагаться в целях сохранения приверженности выполнению обязательств по статье 19. После терактов в Париже в январе 2015 года несколько десятков высших руководителей государств приняли участие в публичной демонстрации, организованной, номинально, в поддержку права на свободу выражения мнений и борьбы с терроризмом. Однако, как оказалось, это мероприятие было лишь показным, а не подлинным выражением приверженности праву и политике, поскольку оно не было подкреплено никакими масштабными возглавляемыми правительствами усилиями по поощрению свободы выражения мнений, в частности, усилиями по обеспечению защиты журналистов и творческих работников. Вместе с тем, можно привести конкретные и достойные подражания примеры прилагаемых в этой области усилий. Важно отметить, что конституции многих (если не большинства) стран провозглашают право всех граждан на свободу выражения мнений. В качестве типичного примера можно привести основной закон Египта, статья 65 которого гарантирует свободу выражения мнений "в устной, письменной или художественной форме, или с помощью любых других средств выражения мнений и распространения информации".

¹⁰⁷ См. A/HRC/29/50, дело № IRN 1/2015; См. A/HRC/31/79, дело № IRN 20/2015. и A/HRC/28/85, дело № IRN 24/2014.

¹⁰⁸ См. A/HRC/31/79, дело № EGY 9/2015.

¹⁰⁹ Там же, дело № QAT 2/2015 и ответ правительства.

¹¹⁰ См. A/HRC/32/53, дело № SAU 10/2015 и ответ правительства.

¹¹¹ См. A/HRC/31/79, дело № CUB 3/2015 и ответ правительства.

51. В стремлении обеспечить соблюдение условия законности некоторые правительства прилагают усилия в целях устранения пробелов в законодательстве в отношении осуществления наблюдения и решения вопросов управления Интернетом с привлечением общественности. Хотя я считаю, что в законопроекте Соединенного Королевства о следственных полномочиях сохраняются серьезные проблемы, правительство, тем не менее, смогло запустить процесс, позволяющий общественности высказывать комментарии и участвовать в дискуссиях¹¹². Правительство Бразилии приняло исторический закон о принципах защиты гражданских прав в Интернете с учетом мнений широкого круга заинтересованных сторон. Соединенные Штаты начали проводить публичное, хотя и ограниченное обсуждение, в том числе в Конгрессе, вопросов, касающихся чрезмерной свободы действий разведывательных и правоохранительных органов в контексте слежения за цифровой связью. Готовность правительств ряда стран сотрудничать с мандатарием в осуществлении его мандата, равно как и организация страновых посещений в Таджикистан, Турцию и Японию также свидетельствуют о важности аспекта, связанного с необходимостью публичного обоснования ограничений.

52. Национальные и региональные суды регулярно проводят тщательный анализ нормативных положений, регулирующих свободу выражения мнений, и уделяют им постоянное внимание (в настоящем докладе они упоминаются в связи с вопросом верховенства права, однако это отнюдь не означает моего согласия с ними по существу). Так, например, в 2015 году Верховный суд Индии отменил принятую в 2009 году поправку к Закону об информационных технологиях на основании того, что она могла способствовать ограничению законных средств выражения мнений, и в соответствии с другим законом внес уточнение в вопрос о сфере ответственности посредников¹¹³. В 2014 году в ходе громкого судебного разбирательства Верховный суд Канады вынес решение в защиту права на неприкосновенность частной жизни пользователей Интернета¹¹⁴. В Бурунди Восточноафриканский суд вынес постановление о том, что ряд положений закона о прессе нарушает принцип верховенства права и нормы, регулирующие свободу выражения мнений¹¹⁵. В деле "Родригес против Гугл" (2014 год) Верховный суд Аргентины признал, что провайдеры поисковых систем не обязаны осуществлять контроль за законностью содержания, предоставляемого третьей стороной по ссылке, отмечая, что от посредников можно потребовать заблокировать доступ лишь в исключительных случаях, когда речь идет о "значительном и явном вреде"¹¹⁶. Межамериканский суд по правам человека постановил, что Боливарианская Республика Венесуэла не имеет права останавливать действие лицензии вещательной организации на том основании, что она стремится заставить молчать лиц, критикующих правительство¹¹⁷. Европейский суд рассмотрел важные вопросы, касающиеся обеспечения свободы

¹¹² См. A/HRC/32/53, дело № GBR 4/2015, ответы правительства.

¹¹³ Supreme Court of India, *Singhal v. Union of India* (2015).

¹¹⁴ Supreme Court of Canada, *R. v. Spenser*, 2014 SCC 43 (2014).

¹¹⁵ East African Court of Justice, *Burundi Journalists Union v. Burundi* (2015).

¹¹⁶ Argentine Federal Supreme Court of Justice, *María Belén Rodríguez v. Google* (2014).

¹¹⁷ Media Legal Defence Initiative, "Inter-American court orders RCTV reinstatement", 11 September 2015/ имеется по адресу: www.medialdefence.org/news/inter-american-court-orders-rctv-reinstatement.

выражения мнений и неприкосновенности частной жизни, а Европейский суд по правам человека внес уточнение в вопрос об ограниченном характере ответственности посредников за содержание, предоставляемое третьей стороной¹¹⁸.

53. Правительства ряда стран разработали эффективные стратегии и нормативные положения в целях поощрения свободы выражения мнений. В 2016 году Норвегия начала работу по обеспечению того, чтобы вопросы свободы выражения мнений стали основой политики в области прав человека¹¹⁹. В 2015 году Федеральная комиссия по связи Соединенных Штатов Америки утвердила политику нейтральности сети после принятия аналогичной политики правительствами таких стран, как Нидерланды, Чили и Бразилия¹²⁰. В ряде государств были приняты меры по расширению инфраструктуры в целях улучшения доступа к сети Интернет. В Мьянме правительство предприняло значительные шаги по развитию инфраструктуры Интернета: так, например, в июне 2013 года в рамках общей кампании по дерегулированию сектора связи оно выдало лицензии на осуществление вещания двум иностранным телекоммуникационным компаниям¹²¹. Объединенная Республика Танзания, Руанда и Маврикий в числе первых начали осуществлять цифровое вещание, обеспечив тем самым "более широкие возможности для получения доступа к Интернету путем высвобождения неиспользуемых частот вещательного диапазона"¹²². Принципиально важное значение имеют заявления представителей международного сообщества в поддержку предложения об управлении Интернетом с привлечением широкого круга участников, призванного обеспечить безопасность и открытость Интернета и признание его ценности для свободы выражения мнений¹²³. Правительства ряда стран координируют свои усилия по расширению свободы Интернета в рамках деятельности Коалиции за свободу Интернета¹²⁴ и взаимодействуют в целях поощрения доступа к информации в рамках партнерства "Открытое правительство"¹²⁵. В ряде стран были приняты строгие законы, касающиеся права на информацию и защиту осведомителей (см. A/70/361).

¹¹⁸ European Court of Justice (Grand Chamber), *Google Spain v. Mario Costeja González*, Case C-131/12 (13 May 2014); European Court of Justice, *Schrems v. Data Protection Commissioner* (2015); European Court of Human Rights, *MTE and Index.HU ZRT v. Hungary* (2016).

¹¹⁹ Норвегия, министерство иностранных дел, "Новая норвежской инициатива по поощрению свободы выражения мнений и независимости средств массовой информации", 18 января 2016 года. Имеется по адресу www.regjeringen.no/en/aktuelt/promote_freedom/id2470543/.

¹²⁰ УВКПЧ, "Подлинная победа в борьбе за свободу выражения мнений: эксперты Организации Объединенных Наций приветствует предложение Соединенных Штатов Америки о сохранении открытости Интернета", 27 февраля 2015 года.

¹²¹ Бхадрика Маган, "Министерство ИКТ Мьянмы создает возможности для развития инфраструктуры Интернета", 17 сентября 2015 года. Имеется по адресу <http://blog.apnic.net/2015/09/17/myanmars-ict-ministry-opens-door-for-internet-infrastructure-development/>.

¹²² Товела Ньиренда-Джере и Тесфайе Биру, "Развитие Интернета и вопросы управления Интернетом в Африке", 22 мая 2015 года. Имеется по адресу www.internetsociety.org/sites/default/files/Internet%20development%20and%20Internet%20governance%20in%20Africa.pdf.

¹²³ См. резолюцию 70/125 Генеральной Ассамблеи.

¹²⁴ См. www.freedomonlinecoalition.com/.

¹²⁵ См. www.opengovpartnership.org/about.

54. Организации гражданского общества и выдвигаемые ими инициативы также продолжают играть заметную и важную роль в развитии и укреплении нормативно-правовой базы, регламентирующей свободу выражения мнений, особенно в условиях значительных перемен, происходящих, в частности, в таких областях, как современные цифровые технологии¹²⁶, правовое регулирование свободы выражения мнений и религии или осуществление Рабатского плана действий. В этой связи особую обеспокоенность вызывает ограничение возможностей для гражданской активности, и не только в связи с вопросом о свободе выражения мнений (см. резолюцию 32/31 Совета по правам человека). В условиях продолжающейся на многих рынках концентрации собственности независимые средства массовой информации во всем мире выполняют чрезвычайно важную функцию надзора за деятельностью органов государственной власти, особенно в цифровом пространстве.

V. Выводы и рекомендации

55. В настоящем докладе я предпринял попытку описать происходящие сегодня в различных странах мира тенденции к ограничению свободы мнений и их свободное выражение. Эти тенденции отрезвляют. Люди, стремящиеся осуществить свое право на свободное выражение мнений, сталкиваются с различного рода ограничениями. При этом обоснования часто не выдерживают никакой критики. Некоторые ограничения обосновываются наличием законной цели, которая, как правило, связана с соображениями национальной безопасности или общественного порядка, при этом не предоставляется никаких доказательств законности, необходимости и соразмерности принимаемых ограничительных мер. Другие же ограничения обосновываются целями, которые не являются законными в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Наряду со старыми государства применяют все более новые средства ограничения, пользуясь желанием широкой общественности иметь доступ к Интернету. Такие ограничения распространяются на журналистов и блоггеров, лиц, выступающих с критикой правительства, людей, придерживающихся нетрадиционного уклада жизни, и представителей различного рода меньшинств, бросающих вызов обществу. В наших сообщениях рассматриваются утверждения, касающиеся всех указанных вопросов, однако информация, поступающая от представителей гражданского общества, свидетельствует о том, что эти проблемы являются более распространенными и масштабными, чем мы могли себе представить, исходя из наших сообщений.

¹²⁶ См., например, Necessary and Proportionate, “International principles on the application of human rights to communications surveillance” (May 2014), имеется по адресу <https://necessaryandproportionate.org/principles>; Electronic Frontier Foundation, “Manila principles on intermediary liability for content to promote freedom of expression and innovation — a global society initiative” (24 March 2015), имеется по адресу www.manilaprinciples.org/principles; “2015 Ranking Digital Rights Corporate Accountability Index”, имеется по адресу <https://rankingdigitalrights.org/index2015/>; и Rebecca MacKinnon and others, *Fostering Freedom Online: The Role of Internet Intermediaries* (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2014).

56. Я настоятельно призываю государства в предстоящие годы уделять особое внимание вопросам прав в сфере цифровой связи, целостности цифровых сообщений и роли посредников вне зависимости от государственных границ. В этой связи особо важно, чтобы государства воздерживались от принятия правовых норм, затрагивающих права пользователей в цифровом пространстве - включая стандарты локализации данных, ответственность посредников и безопасность Интернета - которые ограничивают свободу выражения мнений; я намерен внимательно следить за принятием таких законов. В то время как Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея настоятельно призывают защищать права человека при использовании Интернета так же как они защищаются и в обычной жизни, я наблюдаю дальнейшее ухудшение ситуации в области соблюдения прав в онлайн-пространстве. Ближайшие годы позволят проверить подлинность приверженности этому принципу.

57. Я рекомендую принять следующие меры:

а) провести обзор национального законодательства и, при необходимости, внести в него необходимые поправки. В национальном законодательстве все чаще используются слишком широкие определения ключевых терминов, таких как терроризм, национальная безопасность, экстремизм и ненавистнические высказывания, которые не ограничивают дискреционные полномочия органов исполнительной власти. Законодательство зачастую ограничивает роль судебного или независимого общественного надзора. Сторонники новых правовых норм часто предоставляют недостаточное обоснование их необходимости для защиты законных интересов и соразмерности цели устранения конкретных угроз, а законодательный процесс нередко ограничивает возможности участия общественности и публичного обсуждения. Я настоятельно призываю все государства при рассмотрении нового законодательства принимать меры по обеспечению соответствия законов этим требованиям и рекомендую регулярно привлекать общественность к рассмотрению законов, касающихся свободы выражения мнений, с тем чтобы удостовериться, что они отвечают критериям законности, правомерности и необходимости. По мере возможности, государства должны не только принимать правовые рамки, но и обеспечивать обучение, в частности, представителей независимых надзорных органов по вопросам, касающимся принципов свободы выражения мнений;

б) сотрудничество с мандатариями специальных процедур Совета по правам человека Хотя доля ответивших на сообщения весьма незначительна, ряд государств, как указывается в настоящем докладе, добросовестно взаимодействуют с мандатарием. Сотрудничество при подготовке сообщений и приглашения посетить страны имеют весьма важное значение для работы мандатариев, поскольку это позволяет нам понять причины проведения государствами определенной политики (и в тех случаях, когда элементы этой политики противоречат принципу свободы выражения мнений, это дает нам возможность рекомендовать должностным лицам принять иные меры);

с) обеспечить поддержку создания региональных или субрегиональных механизмов мониторинга или создать такие механизмы. В ряде регионов уже разработаны или разрабатываются независимые подходы к поощрению свободы выражения мнений. Межамериканская комиссия по правам человека, Африканская комиссия по правам человека и правам народов и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе создали механизмы мониторинга на основе норм, которые согласуются с международными и региональными стандартами. В этих регионах важную надзорную функцию осуществляют суды по правам человека, включая субрегиональные суды, такие как Восточноафриканский суд и Суд Экономического сообщества западноафриканских государств. Однако в настоящее время в странах Ближнего Востока, Северной Африки и Азии механизмы мониторинга с участием экспертов и представителей судебных органов отсутствуют. Я настоятельно призываю государства в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и региональными политическими органами и организациями гражданского общества начать процесс создания с учетом международных стандартов независимых механизмов мониторинга в регионах, в которых такие механизмы сегодня отсутствуют. Я также настоятельно призываю представителей гражданского общества активно использовать существующие региональные и глобальные механизмы в рамках содействия установлению фактов, подготовке докладов или проведению судебных разбирательств, и разработать подходы для создания региональной системы мониторинга. Специальный докладчик готов оказать поддержку таким усилиям;

д) обеспечить поддержку деятельности независимых средств массовой информации и содействовать расширению возможностей для гражданской активности. В условиях подавления государствами свободы предоставления информации, крайне важно, чтобы государства прилагали более активные усилия в целях поддержки независимых мнений в средствах массовой информации и гражданском обществе в целом. Я призываю государства, по крайней мере, воздерживаться от введения ограничений на предоставление и сбор информации, которая может рассматриваться как содержащая критику в адрес правительства и проводимой им политики, или обмениваться информацией по актуальным темам, включая терроризм. Государства, в частности, не должны создавать препятствия для деятельности независимых средств массовой информации, используя, среди прочего, процедуры аккредитации или иски о диффамации в качестве средства наказания или привлечения к ответственности посредников. В то же время организации, располагающие значительными средствами, такие как частные доноры и фонды, должны прилагать особые усилия по обеспечению поддержки независимых средств массовой информации и установлению эффективного контроля за деятельностью медийных конгломератов, которые вытесняют средства массовой информации, обладающие меньшими финансовыми ресурсами;

е) Государственное руководство. В сложившейся сегодня ситуации в области свободы выражения мнений наибольшее разочарование вызывает тот факт, что многие государства, в течение многих лет прилагающие усилия по обеспечению поддержки свободы выражения мнений и в зако-

подательной области и в обществе в целом, рассматривают возможность принятия мер, которые могут стать основанием для злоупотреблений в их собственных странах или для ненадлежащего использования при применении в других местах. Так, в частности, правительствам разрабатывающим новые стратегии в целях усиления наблюдения или ограничения безопасности Интернета следует пересмотреть эти меры, поскольку они часто не отвечают критериям необходимости и соразмерности. Я настоятельно призываю все государства всегда помнить о том, что подрыв безопасности в Интернете создает угрозу долгосрочного характера не только для свободы выражения мнений, но и для национальной безопасности и общественного порядка как такового.
