

**Совет по правам человека**

Двадцать шестая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу
о поощрении и защите права на свободу мнений
и их свободное выражение Франка Ла Рю****Резюме*

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 16/4 Совета по правам человека, Специальный докладчик рассматривает вопрос об осуществлении права на свободу мнений и их свободное выражение в условиях проведения выборов, уделяя особое внимание созданию и обеспечению применения правовых инструментов регулирования политических коммуникаций. Он подробно рассматривает нормативные средства защиты прав человека, применимые к вопросу свободы мнений и их свободного выражения в рамках политических коммуникаций и выборов. Затем он описывает наиболее часто встречающиеся нарушения права на свободу мнений и их свободное выражение во время выборов. В заключение он предлагает рекомендации по приведению национальных правовых систем в соответствие с наиболее значимыми международными стандартами в области прав человека, подчеркивая важность обеспечения плюрализма, прозрачности и отчетности.

* Представлен позже установленного срока.

GE.14-07152 (R) 280515 290515



* 1 4 0 7 1 5 2 *

Просьба отправить на вторичную переработку 

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| I. Введение | 1–5 | 3 |
| II. Деятельность Специального докладчика | 6–9 | 4 |
| III. Свобода выражения мнений и коммуникации в избирательных процессах | 10–17 | 5 |
| IV. Международная система прав человека | 18–32 | 8 |
| V. Общие проблемы, касающиеся реализации права на свободу мнений и их свободное выражение в избирательных процессах | 33–45 | 12 |
| A. Прямые нападения на журналистов, активистов, политических кандидатов и политические группы | 34–37 | 12 |
| B. Нормативно-правовые меры, которые ограничивают или подрывают свободу выражения мнений | 38–40 | 13 |
| C. Отсутствие политического плюрализма и плюралистических СМИ..... | 41–45 | 14 |
| VI. К созданию нормативно-правовой базы, которая защищает свободу выражения мнений в избирательных процессах | 46–74 | 16 |
| A. Поощрение плюрализма | 48–60 | 16 |
| B. Обеспечение прозрачности..... | 61–68 | 20 |
| C. Повышение степени отчетности | 69–74 | 23 |
| VII. Выводы и рекомендации | 75–83 | 24 |

I. Введение

1. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает вопрос о реализации права на свободу мнений и их свободное выражение в условиях выборов, уделяя особое внимание созданию и обеспечению применения правовых средств регулирования политических коммуникаций.

2. Свободный поток идей бесспорно является основным условием для формирования демократического пространства. Обеспечение открытого пространства, дающего возможность услышать самые разные голоса, в том числе политиков, средств массовой информации, меньшинств или обычных граждан, является постоянной заботой структур, уполномоченных следить за ходом избирательных процессов. Признание необходимости установления и обеспечения соблюдения правил, регулирующих проведение политических кампаний, неизбежно сопровождается тревожными размышлениями о том, что, в зависимости от их применения, такие правила могут тормозить или даже нарушать естественный поток идей. Как добиться того, чтобы в общественных дискуссиях могли быть услышаны все голоса, в том числе голоса новых общественных групп? Как избежать ситуации, при которой наиболее влиятельные группы общества, пользуясь несправедливым преимуществом, которое дает им их политическое или экономическое могущество, исключают из этих дискуссий инакомыслящих?

3. Краткий обзор избирательных процессов, проходивших в последнее время во всех регионах мира, позволяет без труда определить многочисленные структурные, правовые и практические барьеры, которые препятствуют справедливой реализации права на свободу выражения мнений в ходе избирательных процессов. В некоторых случаях группы, занимающие доминирующее положение в политике, открыто атакуют и запугивают тех, кто выражает несогласие и выступает с критикой и чьи голоса имеют решающее значение для обеспечения демократической дискуссии; журналисты, активисты и политические лидеры подвергаются насилию, преследованиям с использованием различных правовых процедур или произвольному задержанию. В других случаях из-за отсутствия экономической и политической сбалансированности некоторые группы начинают доминировать в общественных дискуссиях настолько, что спорные идеи зачастую из них просто исключаются. В этих очень разных условиях свобода выражения мнений может быть нарушена как вследствие отсутствия правовых норм, регулирующих политические коммуникации и политические кампании, так и в результате принятия неадекватных норм, которые чрезмерно ограничивают политические коммуникации и ставят под угрозу общественную дискуссию.

4. В докладе анализируются некоторые наиболее часто встречающиеся проблемы в области принятия и обеспечения применения правовых инструментов, регулирующих коммуникацию в рамках избирательных процессов. Сначала в нем описываются правовые нормы в области прав человека, применимые к вопросу свободы мнений и их выражения в политических коммуникациях и избирательных процессах. Кроме того, в нем более подробно изучаются основные соображения, касающиеся возможных нарушений свободы выражения мнений в этих условиях. Затем Специальный докладчик предлагает некоторые ключевые принципы, которые могут служить руководством в деле создания и применения национальных правовых рамок, регулирующих политические коммуникации.

5. Общие проблемы, касающиеся реализации права на свободу мнений и их свободное выражение, рассмотренные Специальным докладчиком в его последних докладах, имеют непосредственное отношение к регулированию коммуникации в рамках избирательных процессов; например, во время избирательных кампаний особенно актуальной является ответственность государств за "запрещение" возбуждения ненависти, вражды, дискриминации и насилия¹. К сожалению, сегодня во всех регионах мира, особенно в условиях политического и экономического кризиса, можно наблюдать как кандидаты используют в рамках кампаний язык ненависти и вражды, в частности, по отношению к женщинам, расовым, языковым или религиозным меньшинствам, гомосексуалистам и иностранным рабочим-мигрантам. Защита журналистов от насилия² имеет центральное значение для обеспечения выполнения прессой своей основополагающей роли информирования населения о кандидатах, их программах и происходящих дебатах. К сожалению, во время предвыборных кампаний нападения на прессу зачастую усиливаются. Другим важным элементом обеспечения свободных и справедливых демократических выборов является полная реализация права на доступ к информации³. Ниже более подробно говорится о том, что содержательная политическая дискуссия требует прозрачности в вопросах функционирования политических организаций, финансирования и продвижения политических кампаний и владения медиа-группами.

II. Деятельность Специального докладчика

6. В течение отчетного периода Специальный докладчик продолжал участвовать в национальных и международных мероприятиях, касающихся права на свободу мнений и их свободное выражение. В октябре 2013 года он представил Генеральной Ассамблее свой доклад (A/68/362), в котором он рассматривал право на доступ к информации, находящейся в распоряжении публичных органов, подчеркивая его связь с правом на истину. В 2013 году он предпринял также поездки в Черногорию с 11 по 17 июня, в бывшую югославскую Республику Македония с 18 по 21 июня, а также в Италию с 11 по 18 ноября. Его предварительные выводы по итогам этих поездок подробно изложены в трех дополнительных докладах к двадцать седьмой сессии Совета по правам человека.

7. Специальный докладчик сожалеет, что так и не получил ответа от правительства Индонезии на свои неоднократные просьбы назначить новую дату для посещения этой страны, после того как правительство попросило отложить его визит, предварительно намеченный на январь 2013 года. Он также выражает разочарование в связи с тем, что правительство Пакистана не определило дату его визита в свою страну, несмотря на то, что оно пригласило мандатария посетить Пакистан в начале 2012 года. На просьбы Специального докладчика разрешить посещение так и не ответили следующие государства: Исламская Республика Иран (посещение было запрошено в феврале 2010 года), Шри-Ланка (посещение было запрошено в июне 2009 года и в 2012 году), Таиланд (посещение было запрошено в 2012 году), Уганда (посещение было запрошено в мае 2011 года) и Боливарианская Республика Венесуэла (посещение было запрошено в 2003 году и в 2009 году).

¹ См. A/67/357.

² См. A/HRC/20/17.

³ См. A/HRC/68/362.

8. Специальный докладчик участвовал в ряде международных мероприятий, на которых обсуждались темы, рассматривавшиеся в его предыдущих докладах. В частности, он участвовал в различных семинарах, посвященных свободе выражения мнений и неприкосновенности личной жизни в цифровых сообщениях. В сентябре 2013 года он участвовал в параллельном мероприятии, посвященном теме, которая рассматривалась на двадцать пятой сессии Совета по правам человека. В октябре 2013 года он принял участие в организованных Межамериканской комиссией по правам человека слушаниях по вопросам свободы выражения мнений и слежения за сообщениями со стороны Соединенных Штатов Америки в Северной и Южной Америке, а также в организованной в Белграде Советом Европы Конференции министров, ответственных за средства массовой информации и информационное общество. С ноября 2013 года он является членом Дискуссионной группы высокого уровня по глобальным механизмам интернет-сотрудничества и управления Интернетом. Группа объединяет представителей правительств, гражданского общества и промышленности с целью разработки рамок интернет-сотрудничества и плана действий для решения проблем, связанных с управлением Интернетом. В феврале 2014 года он принял участие в семинаре экспертов по вопросу о праве на неприкосновенность личной жизни в цифровую эпоху, организованном в Женеве постоянными представительствами Австралии, Бразилии, Германии, Лихтенштейна, Мексики, Норвегии и Швейцарии.

9. Для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик изучил исследования по коммуникации в процессах выборов в различных регионах. Он организовал также серию региональных совещаний экспертов, в которых принимали участие представители избирательных органов, исследователи, журналисты, активисты и представители международных организаций, занимающиеся вопросами, связанными с коммуникациями в избирательных процессах в различных регионах. Консультативные совещания были организованы в Бангкоке (совместно с Альянсом печатных СМИ Юго-Восточной Азии и Форумом-Азия), Йоханнесбурге (Южная Африка) (совместно с Университетом Претории), Гватемале (совместно с Институтом ДЕМОС), Мадриде (совместно с Фондом культуры мира и Университетом Комплутенсе в Мадриде), Рио-де-Жанейро (Бразилия) (совместно с Фондом Форда) и Вашингтоне (округ Колумбия) (совместно с Фондом "Открытое общество").

III. Свобода выражения мнений и коммуникации в избирательных процессах

10. Право на свободу мнений и их свободное выражение является центральным элементом демократического общества и гарантом проведения свободных и справедливых выборов, а также значимой и представительной общественной и политической дискуссии. В условиях политических перемен право на свободу выражения мнений является наиболее важным, так как благодаря ему хорошо информированная и наделенная соответствующими полномочиями общественность может свободно осуществлять свои гражданские и политические права. Создание условий для свободной и открытой политической коммуникации является ключевым элементом обеспечения справедливого и демократического избирательного процесса.

11. В контексте выборов и политической коммуникации особое внимание следует уделять соблюдению прав свободы выражения мнений главных действующих лиц: избирателей, которые зависят от права на свободу выражения

мнений, поскольку оно позволяет им получать полную и точную информацию и без страха заявлять о своей политической принадлежности; кандидатов и политических организаций, которые должны осуществлять свои права посредством свободного проведения кампаний и распространения своих политических заявлений без какого-либо вмешательства или посягательств; и средств массовой информации, которые благодаря праву на свободу выражения мнений могут выполнять свою важную демократическую роль информирования общественности, пристального изучения сущности политических партий и их платформ и создания сдержек и противовесов в избирательном процессе.

12. Во время избирательных процессов обычные, регулярно возникающие проблемы, связанные с поощрением и защитой свободы выражения мнений, наблюдаемые во всех областях жизни общества – цензура, насилие в отношении журналистов, заявления, возбуждающие ненависть, дискриминацию и политическое насилие, – начинают проявляться чаще и обостряются. Обеспечение поддержания открытой публичной дискуссии, в рамках которой все основные заинтересованные стороны избирательного процесса – избиратели, политические лидеры, политические группы и средства массовой информации – могут свободно обмениваться информацией и мнениями, является постоянным испытанием для демократического общества. В некоторых случаях чрезмерное регулирование коммуникации может неоправданно ограничить свободу средств массовой информации или политических деятелей. В других случаях в политической дискуссии доминируют могущественные политические и экономические группы, которые пользуются неэффективностью регулирования и функционирования правовых систем.

13. Международные стандарты в области прав человека не содержат четких моделей регулирования политической коммуникации. Тем не менее некоторые основные принципы все же могут быть выделены: должны прилагаться усилия для поощрения плюрализма в средствах массовой информации и политической дискуссии, обеспечения прозрачности в продвижении и финансировании политических кампаний и гарантирования подотчетности и справедливого применения политических правил для того, чтобы лица, наделенные властью, не могли воспользоваться внутренними правовыми режимами с целью доминирования в общественной дискуссии и манипулирования ею.

14. Государства должны принимать меры по устранению структурных, правовых и практических препятствий для осуществления права на свободу выражения мнений. На базовом, структурном уровне экономическое могущество позволяет небольшим сегментам общества сосредоточивать в своих руках и использовать политическое влияние, в результате чего подрываются демократические идеалы. Тот, кто владеет средствами массовой информации и их объединениями и финансирует их, зачастую может использовать свою экономическую мощь и свое влияние для привлечения внимания к одним политическим кандидатам или группам и ограничения возможностей коммуникации и выражения мнений других. Это особенно часто происходит в тех странах, в которых национальные законодательные рамки не содержат достаточно четких положений о свободном и непосредственном доступе политических кандидатов к публичным или частным органам средств массовой информации с целью проведения кампаний. Но даже если такие положения существуют, многие СМИ могут оказывать содействие одним политическим кандидатам или группам в ущерб другим путем неравного распределения эфирного времени, размещения тенденциозных редакционных комментариев или содействия размещению платной политической рекламы. Эта проблема усугубляется, если сложность корпоративных структур не позволяет определить, кому принадлежат средства массовой ин-

формации, и если связь между корпоративными и частными интересами и освещением событий в средствах массовой информации остается скрытой от общественности. Особенно в условиях, когда права собственности в отношении государственных средств массовой информации сосредоточены в руках немногочисленных юридических лиц, это может ставить под угрозу возможности всех политических субъектов свободно и эффективно выражать свою позицию и платформу и препятствовать получению на равной и беспристрастной основе информации о тех, кому отдается предпочтение в выборах.

15. Свобода мнений и их свободное выражение в избирательном процессе оказываются также под угрозой, если экономические силы воздействуют на политический процесс через финансирование кампаний и платную политическую рекламу. Состоятельные группы общества и лоббисты корпоративных интересов могут оказывать прямое политическое влияние через нерегулируемые структуры политического финансирования и возможности платной политической рекламы. Во многих государствах ни донор, ни получатель средств не обязаны публично сообщать о предоставляемых или получаемых финансовых взносах. Кроме того, состоятельные группы и кандидаты обладают непропорционально большими преимуществами в условиях отсутствия ограничений в отношении использования и распределения средств в рамках политических кампаний.

16. Кроме того, угрозу для осуществления права на свободу мнений и их свободное выражение может представлять как чрезмерное, так и недостаточное регулирование избирательного процесса. Свободной коммуникации и свободному выражению мнений во время избирательных процессов могут мешать предусмотренные законом препятствия, например тематические ограничения в отношении выражения политических мнений и политических дискуссий (которые нередко включают запрет на критику действующих политиков или политических групп), регулирование содержания печатных и онлайн-СМИ и ограничения в отношении проведения протестных выступлений и демонстраций во время избирательных процессов. Пробелы в правовых системах также нарушают свободу выражения мнений и коммуникацию в рамках политической дискуссии; в случае отсутствия в нормативно-правовой системе положений, касающихся равного и прямого доступа к публичным средствам массовой информации, опросов общественного мнения, механизмов финансирования кампаний и частной политической рекламы, складываются несправедливые условия, которые могут поставить в невыгодное положение тех или иных политических кандидатов или группы, нарушая тем самым свободный поток любых идей и коммуникаций, который является главным условием для подлинно демократического избирательного процесса.

17. Наряду с тем, что имеются структурные и правовые угрозы свободному выражению мнений в рамках избирательного процесса, государства также активно ограничивают практическое осуществление права на свободу мнений и их свободное выражение в рамках политической коммуникации. Они прибегают, в частности, к таким мерам, как установление различных форм цензуры, например ограничений в отношении определенных веб-сайтов и социальных сетей, источников политических комментариев, включая местные и международные средства массовой информации, или даже интернет-услуг в более широком плане; притеснение СМИ; насилие в отношении журналистов, активистов и блогеров и лишение их свободы; совершение прямых нападения на диссидентские политические группы; и воспрепятствование демонстрациям и другим формам действенного выражения политических мнений. Эти обычные нарушения права на свободу выражения мнений происходят и за рамками изби-

рательных процессов, однако в условиях политических перемен и потрясений они, как правило, случаются чаще или обостряются и оказываются особенно разрушительными в такие периоды.

IV. Международная система прав человека

18. Право на свободу мнений и их свободное выражение, как оно сформулировано в статьях 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, неразрывно связано со статьей 25 Пакта о праве принимать участие в управлении государством через участие в свободных и справедливых выборах. В условиях избирательного процесса и в контексте политической коммуникации равный и беспрепятственный обмен разными идеями является важнейшим условием для принятия избирателями обоснованных решений и поэтому представляют собой один из базовых опорных элементов любой демократической системы. В отсутствие механизмов защиты, обеспечивающих свободу выражения мнений, коммуникации, опубликования и обсуждения политических и избирательных вопросов, подлинное и эффективное участие в политической жизни невозможно.

19. В своем замечании общего порядка № 34 (2011 год) по статье 19 о свободе мнений и их свободном выражении Комитет по правам человека отметил следующее:

"Свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа имеет особое значение. Он предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации"⁴.

20. Это заключение опирается на замечание общего порядка № 25 (1996 год) по статье 25 (право участвовать в ведении государственных дел), в котором определено, что государства должны принимать конструктивные меры по защите и поощрению свободы выражения мнений в контексте политических и избирательных процессов в целях обеспечения всестороннего осуществления статьи 25⁵. В своей резолюции 59/201 Генеральная Ассамблея заявила, что свобода ассоциаций и мирных собраний вместе с правом голосовать и быть избранным на подлинных, периодических и свободных выборах являются основополагающими элементами демократии, и призвала укреплять системы политических партий и организаций гражданского общества.

21. Право на свободное выражение мнений наряду с правом на участие в политической жизни закреплены также во многих других региональных и международных правозащитных документах⁶. Следует отметить, что их неразрывная взаимосвязь и взаимозависимость отражены и в ряде текстов по правам человека. В статье 3 первого протокола к Европейской конвенции по правам человека предусмотрено, что договаривающиеся стороны обязуются "проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких

⁴ ССРР/С/ГС/34, пункт 13.

⁵ ССРР/С/2/Rev.1/Add.7, пункты 8 и 12.

⁶ Африканская хартия прав человека и народов (ст. 9), Американская конвенция по правам человека (ст. 13) и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 10).

условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти". Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что основополагающее значение свободы выражения политических убеждений в значительной степени вытекает из необходимости создания информированного электората для функционирования подлинной демократии и что "свобода политической дискуссии лежит в основе концепции демократического общества"⁷. Наличие свободных и беспристрастных средств массовой информации – главное условие для обеспечения необходимой активной политической дискуссии, которая лежит в основе демократических выборов и политических процессов. Суд отметил следующее:

"Свобода печати представляет собой одно из наилучших средств, позволяющих общественности узнавать и оценивать идеи и позицию своих политических лидеров. В частности, она дает политикам возможность рассуждать и высказывать свои замечания по вопросам, которые беспокоят общественное мнение; тем самым она позволяет каждому участвовать в свободной политической дискуссии, которая лежит в основе концепции демократического общества"⁸.

22. Признается также, что печать играет важнейшую роль в деле информирования общественности по вопросам, представляющим общественный интерес, выступая при этом в качестве "публичного сторожевого пса":

"...печать обязана распространять информацию и идеи по вопросам, представляющим общественный интерес. И если на нее возложена задача распространять такую информацию и идеи, то общественность имеет право получать их. В противном случае печать не могла бы играть возложенную на нее чрезвычайно важную роль «публичного сторожевого пса»"⁹.

23. Соответственно, все политические партии и кандидаты должны иметь доступ к средствам массовой информации на справедливой и равной основе. Как отмечается в документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), государства должны "обеспечить, чтобы воля народа служила основой власти правительства", в частности, обеспечив "чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе"¹⁰.

⁷ *Lingens v. Austria*, Judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, para. 42, см. по адресу <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57523>.

⁸ *Castells v. Spain*, Judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, para. 43, см. по адресу <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772>.

⁹ *Thorgeirson v. Iceland*, Judgment of 25 June 1992, Series A no. 239, para. 63. See also *Castells v. Spain* (see footnote 8); *The Observer and Guardian v. UK* (Spycatcher case), Judgment of 26 Nov. 1991, Series A no. 216, para. 59(b); *The Sunday Times v. UK* (II) (companion Spycatcher case), Judgment of 26 Nov. 1991, Series A no. 217, para. 50(b).

¹⁰ Пункт 7.8 документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 года, воспроизводимого в приложении I и в 29 международно-правовых материалах 1305, 1308. См. также Парижскую хартию, подписанную 21 ноября 1990 года главами государств СБСЕ, выступившими в поддержку демократии и подтвердившими принципы, которые изложены в документе Копенгагенского совещания и документе Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ (3 октября 1991 года).

24. Межамериканский суд по правам человека также подчеркнул, что права, обеспечивающие свободное выражение мнений, являются основополагающим элементом дискуссий в ходе избирательных процессов, потому что они:

"служат важнейшим инструментом формирования общественного мнения среди избирателей, обостряют политическое соперничество между кандидатами и партиями, принимающими участие в выборах, и являются реальным средством анализа политических платформ, предлагаемых разными кандидатами"¹¹.

25. В этой связи Межамериканский суд заявил, что ограничения в отношении выражения политических взглядов в ходе избирательных процессов подрывают право на свободу мнений и их свободное выражение: "каждый должен иметь возможность подвергать сомнению и определять компетентность и пригодность кандидатов, а также не соглашаться с предложениями, идеями и мнениями и сравнивать их, с тем чтобы электорат мог сформировать собственное мнение перед голосованием"¹².

26. Вместе с Представителем по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств и Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов Специальный докладчик в совместном заявлении подтвердил позицию европейского и межамериканского судов, подчеркнув, что свободные и справедливые выборы возможны только там, где электорат хорошо информирован и имеет доступ к многосторонней и достаточной информации, и что только наличие разнообразных средств массовой информации может обеспечить освещение всех точек зрения и политических позиций в ходе избирательных кампаний¹³.

27. Аналогичная формулировка содержится в Виндхукской декларации о содействии развитию независимой плюралистической африканской прессы (1991 год): "независимая, плюралистическая и свободная пресса существенно необходима для развития и сохранения демократии в каждой стране".

28. Вопрос о важности обеспечения доступа к средствам массовой информации в рамках избирательного процесса четко сформулирован также в ряде региональных правозащитных документов. Например, в Принципах и руководящих положениях Сообщества по вопросам развития стран юга Африки, регулирующих проведение демократических выборов, подтверждается, что при проведении демократических выборов все политические партии должны иметь доступ к государственным средствам массовой информации (принцип 2.1.5). Тот же принцип закреплен в статье 17 Африканской хартии по вопросам демократии, выборов и управления, касающейся важности обеспечения доступа политических кандидатов и партий к подконтрольным государству средствам массовой информации во время выборов. В Декларации принципов свободы выражения мнений в Африке также подтверждается, что "круг полномочий публичных вещательных компаний должен быть четко определен и должен включать обязательство обеспечивать распространение среди населения адекватной и политически сбалансированной информации, особенно во время выборов" (ст. VI).

¹¹ I/A Court H. R., Case of *Ricardo Canese v. Paraguay*. Merits, Reparations and Costs. Judgment of August 31, 2004. Series C No. 111. paras. 88–90.

¹² *Canese v. Paraguay* (см. сноску 11), para. 90.

¹³ www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=744&IID=1.

29. Европейский суд по правам человека подробно изучил вопрос о необходимости живой и критической дискуссии, ничем не ограниченной ни по форме, ни по содержанию выражаемого политического мнения, и подчеркнул, что "пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении частного лица или даже политика"¹⁴. Государственные органы могут, "выступая в качестве гарантов общественного порядка", назначать наказания за диффамацию, соразмерные причиненному ущербу, только в том случае, если обвинения "лишены оснований или сформулированы недобросовестно"¹⁵. Ссылка на общественный порядок предполагает, что дискреционные полномочия правительства ограничивать возможность делать направленные против него потенциально клеветнические заявления должны быть ограничены ситуациями, в которых имеется угроза общественному порядку:

"Хотя свобода выражения мнений имеет важное значение для всех людей, она особенно важна для избранного представителя народа. Он представляет свой электорат, привлекает внимание к его проблемам и защищает его интересы. Соответственно, создание препятствий для реализации свободы выражения мнений оппозиционного члена парламента, как и заявителя, требует самого пристального внимания со стороны суда"¹⁶.

30. В рамках правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций также рассматриваются допустимые ограничения свободы слова в контексте избирательных процессов. Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил, что "основополагающее право на свободу выражения своего мнения не предполагает права на распространение идей расового превосходства или подстрекательство к расовой ненависти"¹⁷. В одном из своих недавних обзоров Комитет подчеркнул, что

"основополагающее право на свободу выражения своего мнения не должно отделяться от принципов равенства и недискриминации, поскольку осуществление права на свободное выражение своего мнения влечет за собой особые обязательства, в том числе обязанность не распространять идеи расового превосходства или ненависти"¹⁸.

31. Комитет рекомендовал государству, в частности, укрепить мандат органа, наблюдающего за деятельностью средств массовой информации, для обеспечения того, чтобы расистские заявления преследовались по закону, а потерпевшие получали возмещение; обеспечить, чтобы средства массовой информации не подвергались стигматизации, не формировали стереотипов и не допускали нападков в отношении неграждан и этнических меньшинств; предложить средствам массовой информации строго соблюдать Римскую хартию (2008 года) и избегать расистской, дискриминационной или предвзятой риторики; и повышать осведомленность работников средств массовой информации о том, что они не имеют права распространять предрассудки и обязаны избегать такой подачи материалов, которая стигматизировала бы общины, традиционно подвергающиеся дискриминации.

32. Кроме того, в рамках другого обзора, Комитет рекомендовал государству тщательно расследовать случаи использования политиками во время избирательных кампаний заявлений, которые разжигают расовую ненависть в отноше-

¹⁴ *Castells v. Spain* (see footnote 8), para.46.

¹⁵ *Ibid.*, para. 46.

¹⁶ *Ibid.*, para. 42.

¹⁷ CERD/C/ITA/CO/16-18, пункт 17.

¹⁸ Там же, пункт 17 а).

нии лиц, относящихся к этническим меньшинствам, и в случае необходимости привлекать виновных к ответственности¹⁹.

V. Общие проблемы, касающиеся реализации права на свободу мнений и их свободное выражение в избирательных процессах

33. Реализации права на свободу мнений и их свободное выражение в избирательных процессах могут угрожать многие перекликающиеся между собой правовые и практические меры государства. В настоящем разделе выделены некоторые из основных угроз свободе мнений и их свободному выражению в ходе избирательных процессов.

A. Прямые нападения на журналистов, активистов, политических кандидатов и политические группы

34. Насилие и преследования в отношении прессы во время выборов и политических процессов остаются обычным средством ограничения свободы выражения политических идей во многих странах. В течение всего срока своих полномочий Специальный докладчик неоднократно получал сообщения, в которых указывалось на случаи серьезного насилия в отношении репортеров, журналистов, блогеров, тележурналистов и писателей в преддверии, во время и после выборов²⁰. Нападения на СМИ являются как специальным средством удержания конкретных журналистов от проведения расследований и опубликования материалов по конкретному вопросу или кандидату, так и более общим средством сдерживания СМИ, желающих свободно и беспристрастно освещать политические вопросы. В этом контексте насилие в отношении средств массовой информации является одной из самых разрушительных форм нарушения свободы слова в избирательных процессах.

35. В течение всего срока своих полномочий Специальный докладчик в своих обращениях и публичных заявлениях реагировал на сообщения о насилии или преследованиях в отношении журналистов в Беларуси, где, согласно полученной информации, в преддверии президентских выборов в декабре 2010 года у журналистов было изъято их оборудование, а фотографии были уничтожены²¹; и в Исламской Республике Иран, где по состоянию на май 2013 года 40 журналистов, согласно представленной информации, были заключены в тюрьму с целью ограничить свободу слова и дискуссий в преддверии июньских выборов 2013 года²².

36. Насилие в отношении журналистов во время выборов совершает не только государство, однако оно несет постоянную ответственность за обеспечение безопасности всех журналистов в любое время. В некоторых странах средства массовой информации, независимые редакторы и журналисты подвергаются

¹⁹ CERD/C/AUT/CO/18-20, пункт 12.

²⁰ См., например, доклад Специального докладчика от 20 апреля 2010 года (A/HRC/14/23).

²¹ Joint urgent appeal (JUA) 22/12/10, case No. BLR 1/2010 (see A/HRC/8/51, p. 22).

²² Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Iran: UN experts concerned at barring of women presidential candidates and freedom restrictions", press release, 29 May 2013. <https://www.amnesty.org/en/news/iran-new-briefing-reveals-crackdown-dissent-ahead-election-2013-06-11>.

угрозам и запугиванию со стороны воинственно настроенных группировок или политических партий, которые требуют освещения своей позиции. Государство зачастую не принимает достаточных мер для защиты журналистов от таких преследований и назначает штрафы или иные наказания в отношении СМИ за публикацию обращений запрещенных организаций, несмотря на то, что их вынуждают делать это²³.

37. Нападения на журналистов, активистов, политических кандидатов и политические группы также совершаются в контексте мер, нацеленных на ограничение реализации свободы объединения в организации и свободы собраний во время избирательных процессов. Запрещение протестов и демонстраций, а также притеснение и запугивание демонстрантов во время избирательных процессов остаются обычными средствами ограничения свободного выражения политических идей и свободного проведения общественно-политических дискуссий. Такие ограничения могут принимать форму суровых наказаний для протестующих, которые отказываются выполнять установленные требования²⁴. В некоторых странах подавление права на свободу мирных собраний в преддверии выборов выражается в произвольных задержаниях демонстрантов. Такие действия препятствуют осуществлению свободы выражения мнений и свободы собраний активистов, сторонников оппозиции и групп гражданского общества. Требования, касающиеся получения от государства предварительного разрешения на проведение протестов, также могут ограничивать свободное осуществление прав, поскольку способствуют созданию условий для взяточничества и манипуляций.

В. Нормативно-правовые меры, которые ограничивают или подрывают свободу выражения мнений

38. Ограничения свободы выражения политических мнений могут принимать разные формы – от законов о диффамации и клевете до прямых запретов на критику действующих политиков, запрещения целых структур и органов средств массовой информации и веб-сайтов – и затрагивают не только отдельных лиц или группы лиц, которые могут выступать против проводимой политики, но и органы средств массовой информации или посредников, которые предадут гласности имеющие ограниченное хождение или считающиеся незаконными политические мнения.

39. Нарушения права на свободу выражения мнений в ходе избирательных процессов нередко происходят в форме вмешательства государства с целью регулирования содержания передаваемой через СМИ информации. Серьезную обеспокоенность в этой связи вызывает принятие законов о контроле или регулировании политических выступлений непосредственно перед или во время выборов. Например, ряд принятых в Азербайджане законодательных мер, в том числе по криминализации "клеветы или оскорблений в онлайн-ресурсах", по сообщениям, ограничились ролью СМИ перед выборами, состоявшимися в ок-

²³ См., например, "Final report of the EU Election Observation Mission 2013" по адресу www.eueom.eu/files/pressreleases/english/eu-eom-pakistan-2013-final-report_en.pdf.

²⁴ Например, в Азербайджане поправки в закон о свободе собраний, внесенные в ноябре 2012 года, предусматривают наложение крупных штрафов на протестующих и назначение наказания в виде тюремного заключения сроком до двух лет. См. УВКПЧ, "UN experts urge Azerbaijan to recognize and enable the role of rights defenders in run up to elections", пресс-релиз, 4 октября 2013 года.

тябре 2013 года²⁵. Нарушения права на свободное выражение мнений значительно чаще совершаются также в тех случаях, когда действующие законы избирательно толкуются или применяются государством с целью ликвидации конкретных форм медиа-контента. Законы, имеющие слишком широкую сферу охвата и не предусматривающие достаточных механизмов отчетности и мер защиты от злоупотреблений, с большей вероятностью могут стать объектом избирательного толкования и применения.

40. Согласно последним сообщениям, государства стремятся также сдерживать свободу выражения мнений во время выборов путем запрещения доступа к определенным источникам или органам СМИ, например, путем блокирования веб-сайтов и онлайн-блогов. В 2013 году представители гражданского общества сообщили об установлении ограничений в отношении ключевых сетей распространения газет и блокировании оппозиционных веб-сайтов и ресурсов Facebook и YouTube в преддверии четырех различных выборов. Специальный докладчик публично поддержал мнение других экспертов, с беспокойством отмечавших сообщения о преследовании правозащитников и попытках заглушить органы СМИ и веб-сайты в Малайзии перед выборами, намеченными на май 2013 года²⁶. В марте 2014 года Специальный докладчик выразил серьезную обеспокоенность в связи с мерами, принятыми правительством Турции с целью ограничить доступ к ресурсам YouTube и Twitter перед выборами²⁷.

С. Отсутствие политического плюрализма и плюралистических СМИ

41. В основе эффективного функционирования живой демократической политической системы лежит реализация государством своей ответственности в отношении создания условий, в которых разнообразные политические мнения и идеи могут свободно и открыто выражаться и обсуждаться. Таким образом, реализация права на свободное выражение мнений во время избирательных процессов зависит от обеспечения независимости и разнообразия средств массовой информации и плюрализма политических кандидатов и групп, которые позволяют испытать, проанализировать и донести до избирателей политические идеи.

42. Средствам массовой информации принадлежит основополагающая и ключевая роль в деле обеспечения и облегчения свободного выражения мнений в ходе избирательных процессов: выступая в качестве посредника между избирателями и их политическими представителями, СМИ создают платформу для передачи политических идей, информируют избирателей о кандидатах и их взглядах, а также самом процессе выборов, пристально изучают политические обещания и оценивают их надежность и достоверность, а также обеспечивают отчетность в рамках избирательного процесса путем отражения настроения населения, проведения опросов общественного мнения, изучения процедур выборов и выявления фактов оказания давления в ходе избирательного процесса. Единственный способ гарантировать равноценное и беспрепятственное осуществление каждой из основных функций заключается в том, чтобы предоставить средствам массовой информации независимое пространство, с тем чтобы

²⁵ Там же.

²⁶ УВКПЧ, “Malaysia: UN rights experts call for the protection of NGOs working for free and fair elections”, пресс-релиз, 7 июня 2012 года.

²⁷ УВКПЧ, “Turkey: First Twitter, now YouTube – UN rights experts concerned at attempts to restrict access before elections”, пресс-релиз, 28 марта 2014 года.

они могли свободно публиковать любую информацию, не опасаясь возмездия или нападения.

43. Другим фактором, подрывающим плюралистический избирательный процесс, является нерегулируемое финансирование политических кампаний и нерегулируемое расходование средств в рамках таких кампаний. В 2012 году Глобальная комиссия по выборам, демократии и безопасности (сформированная в результате совместной инициативы Фонда Кофи Аннана и Международного института по оказанию помощи в области демократизации и проведения выборов) признала, что "неконтролируемое политическое финансирование может выхолостить демократию и лишить ее своих уникальных преимуществ"²⁸. Во многих странах отсутствие правил, регулирующих финансирование и расходование средств в рамках кампаний, создает условия, при которых состоятельные лица и группы могут оказывать давление и воздействовать на политических кандидатов и политические группы, и приводит к тому, что состоятельные участники политических процессов оказываются в более выгодном положении. Кроме того, отсутствием четко регулируемого и неукоснительно соблюдаемого режима политического финансирования могут воспользоваться группы организованной преступности, стремящиеся приобрести политическое влияние или даже защиту.

44. В последнее время практика нерегулируемого финансирования кампаний была признана властями некоторых стран в качестве одного из ключевых факторов политической коррупции²⁹. Такие страны, как Швеция и Швейцария, подверглись критике из-за отсутствия национальных механизмов регулирования политического финансирования, а в отношении систем финансирования политических партий Германии, Дании и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии были высказаны замечания, касающиеся недостаточной прозрачности их функционирования³⁰. В результате оценок, проведенных Группой государств по борьбе с коррупцией Совета Европы в Андорре, Дании и Мальте³¹, была выражена обеспокоенность в связи с наличием пробелов в законодательстве, позволяющих осуществлять анонимное финансирование политических партий и кампаний, что противоречит рекомендациям Группы в отношении прозрачности³².

45. Отсутствие законов, регулирующих политическое финансирование и требующих полного раскрытия информации о функционировании политических организаций, также может привести к возникновению коррупции или подозрений в коррупции, вызывая в результате недоверие общественности к политическому процессу. Как показывают исследования, в подавляющем большинстве европейских стран более 50% людей считают политические партии "коррупци-

²⁸ Global Commission on Elections, Democracy and Security, "Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide", 2012, см. по адресу www.idea.int/publications/deepening-democracy/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=54594, p. 3.

²⁹ See, for example, "Don't Trivialise Corruption, Tackle It", address by Dr. Ngozi Okonjo-Iweala at TEDxEuston, available from www.modernghana.com/news/516652/1/dont-trivialise-corruption-tackle-it-dr-ngozi-okon.html.

³⁰ Transparency International, "Money, politics, power: corruption risks in Europe", www.transparency.org/enis/report, p. 13.

³¹ Council of Europe, Group of States against Corruption, Interim compliance report on Denmark (14–16 May 2012), Second compliance report on Malta (2–6 December 2013), Compliance report on Andorra (14–18 October 2013).

³² See www.independent.com.mt/articles/2014-01-26/news/maltas-compliance-with-political-finance-reforms-globally-unsatisfactory-3789389827/.

рованными" или "чрезвычайно коррумпированными" из-за применения ими незаконных методов финансирования. Представления людей о широко распространенной политической коррупции, вызванной неспособностью регулировать политическое финансирование, нередко выливаются в демонстрации и беспорядки в преддверии выборов³³.

VI. К созданию нормативно-правовой базы, которая защищает свободу выражения мнений в избирательных процессах

46. Государство обязано создать нормативно-правовую среду, которая обеспечивает возможность выражения различных политических мнений и гарантирует избирателям доступ к исчерпывающей, точной и надежной информации о всех аспектах избирательного процесса. Это может потребовать установления правил, которые предусматривают ограничения в отношении проведения агитационных кампаний, рекламы, опросов общественного мнения, расходования средств и финансирования. Такие ограничения должны быть направлены на достижение цели создания плюралистических и справедливых условий, в которых политические группы могут высказывать свои идеи, и в их основе должна лежать задача защиты и поощрения свободы мнений и их свободного выражения.

47. В настоящем разделе Специальный докладчик пытается в общих чертах описать основные элементы справедливой нормативно-правовой базы, которая обеспечивает защиту свободы мнений и их свободного выражения во время избирательных процессов. Он признает тем не менее многообразие существующих политических систем и не пытается указывать государствам, как именно они должны строить свои правовые системы. Он просто предлагает различные виды нормативно-правовых рамок, которые в наибольшей степени способствуют защите прав человека в контексте политических коммуникаций и избирательных процессов.

A. Поощрение плюрализма

1. Политическая агитация и выражение политических мнений

48. Государствам следует принимать общие меры для содействия организации разностороннего и плюралистического политического процесса, который открыт для идеологий всего политического спектра. Важным условием достижения этой цели является обеспечение доступа всех политических партий, участвующих в выборах, к средствам массовой информации в целях ведения агитационных кампаний и рекламы. Публичные кампании являются главным средством, с помощью которого политические партии и их кандидаты освещают свои платформы и выражают свои мнения, а также обращаются к своим избирателям. В рамках политических кампаний обычно используется широкий спектр средств, от брошюр, плакатов и прямых почтовых рассылок до обращений через радио и телевидение, интернет-ресурсов и печатных СМИ. Доступ всех политических кандидатов и партий ко всем агитационным ресурсам имеет важное значение для обеспечения равного и плюралистического избирательного процесса, предусматривающего свободный поток информации и идей.

³³ Transparency International, "Money, politics, power: corruption risks in Europe" (см. сноску 30).

49. Одним из важных элементов политических кампаний во время избирательных процессов является предоставление всем партиям и кандидатам прямого доступа к средствам массовой информации в выделенное для них время. Хотя средствам массовой информации принадлежит важная роль в содействии проведению политических кампаний и в пристальном изучении и анализе политических взглядов, прямой доступ к вещательным СМИ позволяет партиям самостоятельно изложить свою позицию. В подавляющем большинстве стран со сложившейся демократией приняты правила, согласно которым все кандидаты на равной основе получают прямой доступ к публичным вещательным СМИ на определенное время. В некоторых случаях в таких правилах оговаривается также доступ к частным вещательным компаниям³⁴. Очередность получения прямого доступа обычно определяется либо по итогам участия данной партии или кандидата в последних выборах, либо путем голосования. Руководящие принципы, выпущенные Временным органом Организации Объединенных Наций в Камбодже (ЮНТАК)³⁵, включают принцип справедливого доступа к СМИ всех партий, участвующих в выборах, который представляется наиболее важными³⁶.

50. С точки зрения защиты свободы выражения мнений во время избирательных процессов наиболее важно, чтобы политические партии и кандидаты могли свободно выражать свои идеи и освещать любой вопрос, который, по их мнению, заслуживает внимания. Отсутствие ограничений в отношении выражения мнений и доступа к информации является принципиально важным в период политических преобразований, и любые ограничения в отношении выражения политических взглядов могут стать серьезной угрозой для демократического процесса. Европейский суд по правам человека уже выступал прежде против установления ограничений в отношении политических высказываний и особенно предварительных запретов³⁷. Соответственно, выступления в рамках кампаний не должны регулироваться или ограничиваться, если только они не подпадают под общепризнанное заключение об ограничении выражения мнений, которое признается международным правом в области прав человека. Техническая группа Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Малави отметила, что в контексте обеспечения свободного выражения политических взглядов в ходе избирательных процессов любые ограничения в отношении выражения мнений должны носить исключительный характер и "не должны быть расплывчатыми или формулироваться в общих выражениях, давая слишком большую свободу действий органам, отвечающим за обеспечение соблюдения закона, поскольку неопределенность юридических границ оказывает угнетающее действие на осуществление права [на свободу выражения мнений] и может способствовать возникновению дискриминации в... применении [ограничений]"³⁸.

51. Еще одним способом, с помощью которого политические партии и кандидаты стремятся осветить свою платформу и получить голоса избирателей, является платная политическая реклама. Вопрос регулирования политической

³⁴ See Global Campaign for Free Expression, "Freedom of expression and the Angolan elections", available from www.article19.org/data/files/pdfs/publications/angola-foe-elections.pdf.

³⁵ UNTAC, Media Guidelines for Cambodia (1992), pream., para. 4.

³⁶ See especially *ibid.*, guidelines 2, 4 and 7–10.

³⁷ Например, Европейский суд по правам человека постановил, что "свобода политической дискуссии лежит в основе концепции демократического общества...", *Lingens v. Austria*, Judgment of 8 July 1986, Application No. 9815/82 (см. сноску 7), para. 42.

³⁸ Report of the United Nations Technical Team on the Conduct of a Free and Fair Referendum on the Issue of a One Party/Multiparty System in Malawi (15–21 Nov. 1992), para. 29.

рекламы является спорным. Хотя политическая реклама может быть важным средством, с помощью которого политические партии, особенно малоизвестные, могут сообщить избирателям о своих взглядах, отсутствие ограничений и регулирования в вопросах платной политической рекламы повышает степень зависимости кандидатов от наличия финансовых ресурсов для проведения избирательной кампании и создает несправедливые условия, более выгодные для хорошо финансируемых политических кандидатов.

52. В разных государствах к платной политической рекламе относятся по-разному. В одних платная политическая реклама является центральным элементом политического процесса и не регулируется очень строго³⁹. Другие, в которых имеется давняя традиция публичного вещания, полностью запрещают платную предвыборную рекламу на радио и телевидении⁴⁰. В некоторых правовых системах используется смешанный подход, и финансовые ограничения в отношении расходов на платную рекламу применяются в сочетании с правилами в отношении взимания равной платы, сроков, продолжительности и графика рекламы⁴¹. В других случаях полномочиями распределять предвыборную рекламу обладает избирательный орган, который направляет государственные средства различным кандидатам пропорционально результатам предыдущих выборов, при этом новым партиям гарантирована базовая минимальная поддержка⁴².

53. Сторонники нерегулируемой платной политической рекламы часто утверждают, что она является важнейшим гарантом свободы выражения мнений в политических и избирательных процессах. Однако там, где платная политическая реклама дает несправедливые преимущества одним политическим партиям над другими и усиливает зависимость от финансовых ресурсов, используемых в избирательной кампании, она может создавать неравные условия для избирательного процесса. Европейский суд по правам человека недавно признал это, заявив, что запрет платной политической рекламы является оправданным ограничением права на свободу мнений и их свободное выражение, потому что он может защитить от "могущественных финансовых групп, которые обладают преимущественным доступом к влиятельным средствам массовой информации ... получают конкурентные преимущества в области платной рекламы, тем самым ущемляя свободную и плюралистическую дискуссию, основным гарантом которой остается государство"⁴³.

54. Таким образом, государствам следует рассмотреть вопрос о том, может ли неограниченная платная политическая реклама дестабилизировать положение и создать препятствия для равноправного участия определенных партий или кандидатов в политических кампаниях. В любом случае, платная политическая реклама должна всегда называться рекламой и не должна преподноситься под видом новостей или мнения редакции.

³⁹ Например, в Соединенных Штатах Америки. See Centre for Law and Democracy, "Regulation of paid political advertising: a survey", available from www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf.

⁴⁰ Например, в Соединенном Королевстве, Франции, Ирландии и Бельгии. See Centre for Law and Democracy, "Regulation of Paid Political Advertising: A Survey" (см. сноску 39).

⁴¹ Например, в Барбадосе, Канаде и Польше; see Centre for Law and Democracy, "Regulation of paid political advertising: a survey" (см. сноску 39).

⁴² Например, в Мексике.

⁴³ *Case of Animal Defenders International v. The United Kingdom*, Application no. 48876/08, 22 April 2013, para. [111].

55. Способность политической партии получать средства для покрытия различных расходов, связанных с политической коммуникацией и агитацией, является еще одним фактором, определяющим готовность партии в полной мере участвовать в выборах, и, следовательно, центральным несущим элементом, который обеспечивает плюрализм в политических и избирательных процессах. Политическая партия может быть опосредованно лишена возможности в полной мере участвовать в выборах, если она не в состоянии мобилизовать финансирование из различных источников. Нерегулируемое должным образом политическое финансирование может нарушить честность выборов, позволяя отдельным лицам или группам оказывать давление на политических кандидатов или партии, и может привести к практике покупки голосов или подкупа. Вместе с тем ограничения, которые сужают возможности политических партий расходовать мобилизованные средства, также могут стать препятствием для полного и свободного участия в политических и избирательных процессах, в то время как неограниченные возможности политического финансирования дают преимущества богатым кандидатам и партиям и подрывают политическое равенство.

2. Разнообразие и независимость средств массовой информации

56. Плюрализм избирательного процесса зависит от наличия разнообразных средств массовой информации, передающих различные идеи и информирующих избирателей. Государства обязаны гарантировать реализацию права на доступ к информации, что предполагает, в частности, содействие обеспечению независимости и разнообразия средств массовой информации. СМИ образуют платформу, которая дает кандидатам возможность освещать свою позицию и излагать свои мнения, а также позволяет анализировать предлагаемую политику, пристально изучать политические процессы и обеспечивать его целостность, а также призывать к ответу кандидатов и действующих политиков. Равная предвыборная борьба невозможна без свободных, плюралистических и ничем не ограниченных средств массовой информации. Поэтому в основе национальных нормативно-правовых рамок должен лежать базовый принцип, предусматривающий, что средства массовой информации не должны подвергаться политическому давлению и каким-либо образом ограничиваться или регулироваться, особенно во время избирательных процессов. Саморегулирование является, возможно, наиболее эффективным средством обеспечения того, чтобы СМИ соблюдали собственные этические стандарты, оставаясь при этом вне зоны влияния государства.

57. Тем не менее, необходимо побуждать средства массовой информации к созданию механизмов, которые обеспечивают соблюдение всеми СМИ высочайших этических стандартов объективного освещения событий и гарантируют равное освещение политических партий таким образом, чтобы содействовать разностороннему информированию избирателей и обеспечить предоставление голоса любым партиям всего политического спектра.

58. Если СМИ принадлежат государству, национальная нормативно-правовая база должна обеспечивать справедливый и равный доступ к СМИ всех политических партий и такое же отношение к этим партиям. Если платная политическая реклама разрешена, частные СМИ должны брать со всех партий и кандидатов одинаковую плату без какой-либо дискриминации⁴⁴. Действующее прави-

⁴⁴ Global Commission on Elections, Democracy and Security, "Media access and freedom of expression", available from www.idea.int/publications/ies/upload/10.%20Media%20access%20and%20freedom%20of%20expression.pdf.

тельство или кандидаты, уже занимающие выборные должности, не должны освещаться в средствах массовой информации слишком широко или на преференциальной основе.

59. Государственные или публичные вещательные компании несут также ответственность за освещение политических платформ всех кандидатов и партий всего политического спектра. Публичным СМИ принадлежит и другая важная роль – обеспечивать критический анализ и выражение противоположных точек зрения. Национальные суды ряда стран вынесли постановления о том, что государственные СМИ обязаны опубликовывать критические замечания, высказываемые в связи с заявлениями правительства по спорным вопросам⁴⁵. Верховный суд Индии, например, признал право отвечать на политические заявления в изданиях, принадлежащих правительству. Суд постановил, что государственное ведомство, публикующее собственный журнал, обязано, с учетом принадлежащего этому журналу статуса правительственного инструмента, проявлять справедливость по отношению к своим читателям, и заявил, что читателям, сколь бы ограниченным ни было их число, должны быть представлены все точки зрения, с тем чтобы они могли составить свое собственное мнение⁴⁶. В руководстве ЮНТАК по средствам массовой информации также предусмотрена обязанность представлять информацию сбалансированно и беспристрастно. Принцип 8 гласит: "Средства массовой информации должны давать партиям, группам или отдельным лицам, чьи взгляды были искажены или извращены в какой-либо публикации или передаче, "право на ответ" в том же СМИ".

60. Любые нормативные положения, требующие беспристрастности, должны распространяться только на лицензированных вещателей и никоим образом не должны ограничивать содержание печатных или онлайн-СМИ, которые должны быть доступны в качестве средства передачи любых политических взглядов. Самоограничение является средством, которое наилучшим образом обеспечивает возможность выполнения средствами массовой информации своей важной обязанности содействовать свободной передаче идей и сообщений всего политического спектра. СМИ должны обладать правом публиковать любые политические заявления и предвыборные обращения, в том числе те, в которых содержится критика в адрес действующего правительства или кандидата, уже занимающего выборную должность⁴⁷. В целом средства массовой информации не должны нести ответственность за распространение без предварительного одобрения незаконных заявлений или удерживаться от публикации таких заявлений; этот принцип имеет особое значение во время избирательных процессов с учетом того, что их главная задача заключается в своевременном распространении информации. Возложение ответственности на средства массовой информации приводит к возникновению самоцензуры в частных СМИ и фактической государственной цензуры в СМИ, контролируемых правительством⁴⁸.

В. Обеспечение прозрачности

61. Важно отметить, что любая нормативно-правовая база, касающаяся избирательного процесса, должна быть направлена на достижение ключевой цели

⁴⁵ *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (1994, reprinted 1997), available from www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf.

⁴⁶ *Manubhai Shah v. Life Insurance Corp. of India* [1992] 3 SCC 637.

⁴⁷ See Global Campaign for Free Expression, "Freedom of expression and the Angolan elections" (см. сноску 35).

⁴⁸ *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (см. сноску 46), p. 58.

обеспечения прозрачности всех аспектов политической жизни и политического дискурса. Прозрачный политический процесс открыт для контроля со стороны для избирателей и средств массовой информации и позволяет призвать к ответу любого участника этого процесса, от политических кандидатов до публичных вещательных компаний и избирательных органов. Прозрачность является самым эффективным средством обеспечения свободного выражения в полном объеме, передачи, обсуждения и отстаивания различных мнений и идей во время избирательных процессов.

1. Политическое финансирование

62. Прозрачность политического финансирования является главным условием организации любого эффективного демократического процесса и ключевым средством обеспечения справедливой защиты прав на свободу выражения мнений. Источником средств для политического финансирования может быть либо частное финансирование в форме личных взносов на проведение кампаний или взносов различных структур частного сектора, либо публичное финансирование, в котором участвует правительство. Государства уделяют все большее внимание регулированию политического финансирования в целях обеспечения прозрачности в этой области и создания равных условий для борьбы разных политических партий⁴⁹. Общая тенденция сегодня заключается в ограничении частного финансирования и запрещении получения дотаций от иностранных государств или компаний, публичных властей или лиц, желающих сохранить анонимность. Это происходит, в частности, в случае расширения масштабов финансирования третьими сторонами, когда отдельные лица или чаще группы лиц или юридические лица проводят агитационные кампании в поддержку или против какой-либо политической партии, с которой они якобы не связаны⁵⁰. Хотя финансирование третьими сторонами может быть важным инструментом поддержки своих кандидатов или партий для групп частного сектора или организаций гражданского общества, при таком финансировании избирателям порой может быть сложно определить, кто именно стоит за конкретными политическими партиями или кандидатами.

63. В то же время многие государства стремятся к расширению масштабов публичного финансирования политических партий с целью создания равных условий и ограничения зависимости от частного финансирования. В одних странах это выражается в прямом переводе средств без каких-либо ограничений в отношении их использования; в других – публичное финансирование предполагает свободный доступ к конкретным государственным службам, таким как транспорт, средства массовой информации и государственное имущество, или освобождение от налогообложения взносов, предоставляемых политическим партиям⁵¹.

64. Прозрачность и отчетность в вопросах политического финансирования являются ключевым условием обеспечения справедливости и честности выборов. По мнению Глобальной комиссии по выборам, демократии и безопасности, регулирование неконтролируемого, неразглашаемого или непрозрачного политического финансирования является одной из пяти главных задач, которые

⁴⁹ See Organisation for Economic Co-operation and Development, “Transparency and integrity in political finance”, см. по адресу www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/Transparency%20and%20Integrity%20in%20Political%20Finance.pdf.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

необходимо решить для обеспечения честных выборов⁵². Государства все чаще устанавливают ограничения в отношении объема финансовых ресурсов, которые могут использоваться партиями, с целью сокращения объема средств, затрачиваемых на выборы, и сведения к минимуму возможности чрезмерного давления доноров на политических кандидатов. Многие государства требуют также публикации отчетов о расходах партий и кандидатов для обеспечения контроля со стороны общественности и осознанного голосования граждан. Отчетность о политическом финансировании должна быть исчерпывающей, своевременной и доступной для общественности, а в случае представления неполной информации или ее задержки должны применяться строгие санкции.

65. Политическое финансирование вызывает наибольшую обеспокоенность в контексте защиты и поощрения свободы мнений и их выражения в избирательных и политических процессах. Сдерживание расходов на проведение агитационных кампаний и создание равных условий для всех политических партий и кандидатов имеют ключевое значение для обеспечения того, чтобы граждане могли ознакомиться с разными мнениями и политическими решениями. В то же время, предоставление финансовой поддержки политической партии само по себе может быть актом выражения политических взглядов. Поэтому каждое государство должно применять взвешенный подход, учитывая местные политические ценности и правовые рамки и в то же время соблюдая международные нормы в области прав человека. Для этого необходимо, чтобы государства, как минимум, обеспечивали независимый контроль и надзор за политическим финансированием и принимали все меры к тому, чтобы организованная преступность была лишена возможности использовать финансовые ресурсы избирательных кампаний в качестве средства приобретения политического влияния.

2. Владение средствами массовой информации и оказание влияния на СМИ

66. Один из важнейших аспектов прозрачности в ходе избирательного процесса касается прав собственности в отношении СМИ и оказываемого на них влияния. Все большее сосредоточение СМИ в руках все меньшего числа компаний вызывает серьезное беспокойство в контексте политической коммуникации. С учетом того, что средства массовой информации играют важнейшую роль в деле обеспечения нормального функционирования государственной службы, такая монополизация подрывает плюрализм мнений, повышает риск установления контроля над информацией или ее цензуры и создает возможности для взяточничества, манипуляций или эксплуатации со стороны влиятельных политических или социальных групп. Кроме того, национальные СМИ все чаще частично или полностью оказываются в иностранной собственности. Хотя иностранное владение средствами массовой информации само по себе не подрывает их способность поощрять свободу мнений и их выражения, оно искажает структуру влияния и может породить недоверие у голосующей общественности.

67. Прозрачность в вопросах владения СМИ позволяет читателям, зрителям и избирателям понять структуру влияния, которая лежит в основе кампании, рекламы и редакционных материалов, которые так часто определяют их политический выбор. Государствам следует найти способ, позволяющий – с помощью политики регулирования или организованных промышленностью процессов саморегулирования – содействовать повышению прозрачности в том, что касается прав собственности в отношении СМИ и оказываемого на них влияния. Общественность имеет право знать, какие именно юридические и физические

⁵² See Global Commission on Elections, Democracy and Security “Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide”, 2012 (см. сноски 28).

лица оказывают влияние на СМИ, которые являются для нее главным источником информации во время избирательного процесса. Тем не менее, требование обеспечения прозрачности в вопросе владения частными СМИ не должно использоваться в качестве средства их фактического лицензирования.

68. Государствам следует помимо поощрения разнообразия форм собственности в отношении средств массовой информации и обеспечения прозрачности финансирования и структур влияния принимать все меры к тому, чтобы информировать общественность о важности понимания механизмов финансирования СМИ и побуждать ее задумываться о том, как формируются редакционные материалы и как они могут отражать убеждения или предубеждения владельцев СМИ.

С. Повышение степени отчетности

69. Единственный для государства способ обеспечить свободное осуществление и защиту права на свободу мнений и их свободное выражение в ходе избирательных процессов заключается в создании механизмов мониторинга и регистрации нарушений права на свободу выражения мнений, реагирования на них и предоставления возмещения за причиненный ущерб.

1. Возмещение ущерба за нападения на журналистов, активистов и политических кандидатов

70. Преследования и насилие или угрозы в отношении журналистов, блогеров и других представителей средств массовой информации, активистов и политических кандидатов или политических партий должны быть запрещены законом и подлежать уголовной ответственности. Кроме того, как Совет по правам человека уже признал в своей резолюции 21/12 о безопасности журналистов, государства должны обеспечить отчетность посредством проведения беспристрастных, оперативных и эффективных расследований таких актов и привлекать к ответственности виновных, а также обеспечить, чтобы жертвы имели доступ к соответствующим средствам правовой защиты. Механизм отчетности является единственным средством исключения возможности безнаказанного совершения таких нападений, которые нарушают не только права на свободное выражение мнений участвующих в выборах лиц, но и честность избирательного процесса. Государства должны также обеспечить создание таких нормативно-правовых рамок, которые защищают права на свободу мирных собраний и объединений во время избирательных процессов, и устранить любые практические барьеры для проведения протестных выступлений и демонстраций.

2. Избирательные комиссии

71. Во многих государствах избирательные комиссии наделены широким кругом полномочий, которые являются важнейшей гарантией того, что во время избирательных процессов не будет нарушаться право на свободу выражения мнений. К числу таких полномочий относятся контроль за выборами, регулирование политического финансирования, предоставление прямого доступа к публичным вещательным СМИ и контроль за политическими выступлениями. Вместе с тем, избирательные комиссии зачастую испытывают дефицит ресурсов и нехватку необходимых полномочий в области регулирования и принуждения к исполнению, которые позволяли бы им выполнять свои обязанности и гарантировать отчетность и прозрачность в рамках избирательного процесса. Для того чтобы избирательные комиссии были неотъемлемой частью свободного,

справедливого и предусматривающего отчетность демократического процесса, государствам следует обеспечить предоставление этим комиссиям достаточных финансовых и людских ресурсов и полномочий в отношении принуждения к исполнению действующих решений, позволяющих эффективно и результативно выполнять их обязанности.

3. Опросы общественного мнения

72. Опросы общественного мнения могут быть важным механизмом отчетности, если они обеспечивают распространение информации среди избирателей, их информирование о политической ситуации и определение условий, в которых проходит избирательный процесс. Вместе с тем, есть мнение, что опросы общественного мнения могут воздействовать на избирательные предпочтения электората под влиянием мнений небольшого и нерепрезентативного сегмента общества. Если опросы общественного мнения проводятся частными СМИ, имеется вероятность того, что они могут позволить частному сектору оказать влияние на исход избирательного процесса.

73. Опасения по поводу возможных манипуляций с опросами общественного мнения с целью оказания влияния на избирательный процесс вынуждают некоторые государства запрещать распространение результатов таких опросов на короткий период, продолжительностью, как правило, от 24 до 36 часов, непосредственно перед выборами. Это объясняется иногда ограниченными возможностями проведения перед предстоящими выборами проверки методологии, которая используется агентством социологических исследований. С целью обеспечения прозрачности и во избежание злоупотреблений опросами общественного мнения в некоторых странах приняты требования опубликования методологии, которая применялась в ходе опроса.

74. Опросы избирателей, проводимые на выходе из кабин для голосования, также считаются рискованными, если их результаты оглашаются в процессе подсчета голосов. Поэтому многие страны не допускают публикации результатов таких опросов до завершения выборов.

VII. Выводы и рекомендации

75. Свобода выражения мнений играет центральную роль в деле обеспечения открытых, свободных и справедливых политических процессов и поэтому является гарантией действенной и эффективной демократии. Право на участие в публичной жизни не может быть в полной мере реализовано без обеспечения права на свободу мнений и их свободное выражение во всех проявлениях. Свободные выборы невозможны в условиях, когда кандидаты и политические группы не могут свободно отстаивать свои идеи или когда средства массовой информации не могут работать безопасно и независимо.

76. В ходе избирательных процессов государства должны обеспечить, чтобы право на свободу выражения мнений было гарантировано политическим кандидатам и их сторонникам, оппозиционным группам, политическим лобби и всему спектру средств массовой информации, от новостных СМИ до блогеров, комментаторов и аналитиков. Политическая коммуникация не должна сдерживаться ограничениями, которые затрудняют свободный обмен мнениями, будь то прямые запреты определенных политических взглядов или ограничения, которые косвенно "смягчают" выражение

мнений определенных политических групп, например, контроль за медиа-контентом или публичными демонстрациями. В то же время отсутствие нормативно-правовой базы для контроля за политическим финансированием и расходованием ресурсов в рамках политической деятельности и для обеспечения ответственности и возмещения ущерба в случае нарушения прав также ограничивает возможности избирателей, политических групп и СМИ осуществлять право на свободное выражение мнений во время избирательных процессов.

77. Призыв к открытой политической дискуссии не должен истолковываться как призыв к нерегулируемой политической агитации. Надлежащее регулирование политических коммуникаций имеет решающее значение для обеспечения справедливых и равных условий для общественного диалога и доступа к информации. В демократическом обществе выборы никогда не должны подчиняться рыночной логике, согласно которой лица, обладающие более широким доступом к финансовой поддержке, контролируют публичную дискуссию, поскольку обладают несоизмеримо более широким доступом к пропагандистским средствам и СМИ.

78. Примеры разных стран мира свидетельствуют о том, что регулирование политических и избирательных коммуникаций может как активизировать, так и подрывать реализацию прав на свободное выражение мнений в ходе политических процессов. Поэтому государства должны тщательно взвешивать последствия принятия каждой нормы и обеспечивать четкую сбалансированность процесса создания системных условий, которые будут способствовать реализации свободы выражения мнений, не ограничивая при этом независимую роль СМИ или содержание политических высказываний. Для того чтобы надлежащим образом перенести правовые нормы в практическую плоскость, важно обеспечить, чтобы судебные и избирательные органы, уполномоченные следить за соблюдением права на свободу выражения мнений в рамках избирательных процессов, были полностью независимы и в достаточной степени обеспечены ресурсами для своевременного и эффективного выполнения своих мандатов. Государствам следует также принимать меры для предупреждения выступлений, которые возбуждают ненависть, вражду, дискриминацию и насилие.

79. Хотя международная система прав человека не содержит конкретных предписаний в отношении национального регулирования политических и избирательных коммуникаций, она включает очень четкие руководящие принципы, которые должны определять разработку и осуществление регулирующих правовых норм. Специальный докладчик подчеркивает, что помимо содействия созданию надлежащих условий для работы СМИ государствам следует принять все меры к тому, чтобы обеспечить выполнение трех ключевых принципов, обеспечивающих защиту и поощрение свободы выражения мнений в ходе избирательных процессов: плюрализма, прозрачности и отчетности.

80. В заключение Специальный докладчик предлагает изложенные ниже рекомендации.

A. Содействовать плюрализму

81. Для обеспечения разностороннего и плюралистического политического процесса, открытого для кандидатов и партий, представляющих весь политический спектр, государствам следует:

а) снять любое регулирование или ограничение в отношении политических выступлений и мнений, выходящих за пределы ограничений, которые подпадают под общепризнанное понимание допустимых ограничений свободы выражения мнений, как они признаются в международном праве в области прав человека;

б) снять любые ограничения или правила, из-за которых средства массовой информации могут оказаться под политическим давлением, а жизненно важная роль СМИ как публичного "сторожевого пса" – под угрозой; и принять надлежащие меры, согласующиеся с соответствующими стандартами в области прав человека, для обеспечения разнообразия средств массовой информации и предотвращения чрезмерного доминирования или сосредоточения СМИ;

в) принять меры для обеспечения того, чтобы все политические кандидаты и партии в определенное время и на равных условиях имели прямой доступ к государственным вещательным службам, очередность которого определяется по итогам участия данной партии или кандидата в предыдущих выборах или путем голосования, и чтобы они пользовались справедливым и равноправным отношением со стороны этих служб;

г) постоянно оценивать воздействие частного финансирования политических коммуникаций на процесс развития плюралистической дискуссии; и рассмотреть вопрос об установлении максимального размера пожертвований на проведение политических кампаний, с тем чтобы финансовый дисбаланс не приводил к дестабилизации ситуации и непропорциональному ограничению участия определенных партий или кандидатов в политических кампаниях.

В. Обеспечить прозрачность

82. Обязательства содействовать осуществлению права на свободу мнений и их свободное выражение требуют от государств гарантировать прозрачность всех аспектов политических избирательных процессов, и, в частности:

а) принять правила, требующие представления периодических финансовых отчетов партий, политических организаций и кандидатов, что влечет за собой полное раскрытие информации о всех ресурсах, собранных в денежной форме или натурой, и их происхождении, и всех расходах, чтобы обеспечивать контроль со стороны общественности и осознанное голосование граждан. Ответность о политическом финансировании должна быть всеобъемлющей, своевременной и доступной для общественности, а в случае задержки или представления неполной информации должны применяться строгие санкции;

б) принять меры для обеспечения того, чтобы при любых обстоятельствах платная политическая реклама определялась как реклама, а не выдавалась за новости или редакционные материалы и чтобы было очевидным происхождение финансовой поддержки;

в) обеспечить, чтобы выполнение правил о политическом финансировании находилось под надзором и контролем избирательных, судебных и других независимых органов и обеспечивалось этими органами;

d) принять меры, с тем чтобы не допустить лиц, занимающихся преступной деятельностью, к использованию финансовых ресурсов избирательных кампаний в качестве средства приобретения политического влияния;

e) содействовать обеспечению прозрачности в вопросах владения СМИ и с этой целью предавать гласности личность владельцев и сообщать о том, как СМИ могут отражать их убеждения или предубеждения;

f) обеспечить достаточную степень прозрачности в отношении средств и методологии проведения опросов общественного мнения; и рассмотреть вопрос о запрещении распространения результатов опросов менее чем за 24–36 часов до голосования.

C. Обеспечить отчетность

83. Механизмы отчетности являются важнейшим средством обеспечения применения нормативно-правовой базы и устранения злоупотреблений властью. Безнаказанность является главной причиной отсутствия безопасности журналистов. В контексте содействия свободному выражению мнений в ходе избирательных процессов государствам следует:

a) обеспечить наделение избирательных органов и независимых надзорных органов достаточными финансовыми и людскими ресурсами, а также силовыми полномочиями для эффективного выполнения ими своих обязанностей, предусмотрев ответственность всех политических субъектов за совершенные нарушения, включая все формы злоупотребления политическими и экономическими полномочиями;

b) гарантировать безопасность журналистов и работников СМИ; должны быть приняты законодательные и политические меры, с тем чтобы предотвратить нападения на журналистов и положить конец безнаказанности за совершаемое насилие и запугивания;

c) призвать журналистов и СМИ стремиться к соблюдению самых высоких стандартов профессионализма и этики посредством поощрения саморегулирования.