

Где начинается и чем кончается свобода слова: замечание общего порядка № 34 Комитета по правам человека

Сергей Голубок, Максим Тимофеев*

В июле 2011 года Комитет по правам человека принял замечание общего порядка № 34, в котором дал толкование различным элементам свободы слова и выражения мнений, закреплённой в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Авторы комментария дают общую характеристику данному документу и обсуждают наиболее важные и интересные его положения.

→ *Комитет по правам человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, замечание общего порядка, свобода мнений и их выражения, допустимые ограничения свободы выражения мнений*

In July 2011 the Human Rights Committee adopted general comment No. 34. This comment provides the interpretation of different aspects of the right to hold opinions and freedom of expression enshrined in article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Authors give the general overview of this document and discuss most important and valuable provisions of the general comment No. 34.

→ *Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, general comment, freedoms of opinion and expression, permissible restrictions on freedom of expression*

В июле 2011 года в ходе своей сто второй сессии Комитет по правам человека (*далее* — Комитет)¹ принял замечание общего порядка № 34 (*далее* — комментируемое замечание, замечание), в котором дал толкование различ-

ным элементам свободы слова и выражения мнений, закреплённой в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (*далее* — Пакт)². Данный документ заменил весьма лаконичное замечание обще-

* *Голубок Сергей Александрович* — заместитель главного редактора журнала «Международное правосудие», адвокат Адвокатской палаты Санкт-Петербурга, кандидат юридических наук (email: sgolubok@gmail.com); *Тимофеев Максим Тимофеевич* — заместитель главного редактора журнала «Международное правосудие», докторант факультета правовых исследований Центрально-европейского университета (Будапешт, Венгрия), кандидат юридических наук (email: timofeyev.max@gmail.com).

¹ Комитет по правам человека — состоящий из независимых экспертов орган, учреждение которого предусмотрено Международным пактом о гражданских и политических правах. Комитет по правам человека уполномочен рассматривать индивидуальные сообщения о нарушении прав, предусмотренных Международным пактом о гражданских и политических правах (по результатам которых он принимает соображения (*views*)), а также периодические доклады о принимаемых государствами-участниками Пакта мерах о претворении в жизнь прав, определенных в данном международном договоре, и о прогрессе, достигнутом в реализации этих прав (ст. 40 Пакта). См. более подробно: *Голубок С.* Постановления и решения Европейского Суда по правам человека и соображения Комитета по правам человека: их статус и юридические последствия в российской правовой системе // Российский ежегодник международного права. 2010. С. 126–127.

² Аутентичный текст замечания на русском языке мы публикуем в рубрике «*Ex officio*» на С. 37.

го порядка № 10, которое было обнародовано в далеком 1983 году³. Новое замечание стало результатом продолжительной и кропотливой работы, в которую в рамках процедуры консультаций были вовлечены государства-участники и неправительственные организации. Как отметил член Комитета, Майкл О'Флаэрти⁴, Комитет столкнулся с таким количеством комментариев и предложений, с которым ранее ему не приходилось иметь дела. В течение двух лет Комитет получил и обработал более 350 предложений и поправок к тексту от 75 заинтересованных лиц, преимущественно государств-участников и негосударственных организаций⁵.

В России, впрочем, принятие данного документа осталось незамеченным. На страницах настоящего выпуска журнала мы предпринимаем попытку восполнить этот пробел и публикуем полный русскоязычный текст замечания. Цель же данного материала состоит в привлечении внимания читателей к наиболее, на наш взгляд, интересным и важным положениям замечания общего порядка № 34.

Однако прежде чем перейти к обзору упомянутого документа, необходимо сказать пару слов о замечаниях общего порядка (англ. *general comments*; фр. *observations générales*) как таковых. По своему статусу и характеру замечания напоминают постановления пленумов российских высших судов: в них находят выражение изложенные в абстрактном виде разъяснения Комитета о нормативном содержании тех или иных положений Пакта, которыми сам Комитет руководствуется при их применении (например, рассматривая конкретные дела по жалобам частных лиц) и рекомендует делать то же самое другим правоприменителям (прежде всего, государствам в лице своих судов). Замечания

общего характера, заключающие в себе толкование отдельных положений Пакта, являются авторитетным источником права, на который, в частности, ссылаются и иные международные юрисдикционные органы⁶.

Комментируемое замечание представляет собой состоящее из 52 пунктов⁷ детальное разъяснение нормативного содержания статьи 19 Пакта⁸, которая гласит следующее:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, 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».

Замечание общего порядка № 34, как отметил М. О'Флаэрти, представляет собой не придуманный членами Комитета свод новых норм, но результат процесса «дистилляции правоприменительной практики Комитета за многие годы», которая сформировалась в результате рассмотрения последним докладов государств, а также индивидуальных жалоб (сообщений). Действительно, замечание содержит большое количество ссылок на сообра-

³ Замечание общего порядка № 10 состояло всего из четырех небольших пунктов.

⁴ Профессор М. О'Флаэрти, являющийся содиректором Центра законодательства по правам человека Университета г. Ноттингем (Великобритания), выступил автором проекта замечания общего порядка № 34.

⁵ См. интервью М. О'Флаэрти: URL: <http://www.youtube.com/watch?v=QSvAnPH7i8> (дата обращения: 10.01.2013).

⁶ См., например, ссылки на различные замечания общего порядка в решениях Европейского Суда по правам человека и Международного суда ООН: European Court of Human Rights (*далее* — ECtHR) [GC]. *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*. Application No. 41615/07. Judgment of 6 July 2010. § 55; ECtHR. *Handölsdalen Sami Village and Others v. Sweden*. Application No. 39013/04. Judgment of 30 March 2010. Partly dissenting opinion of judge Ziemele; International Court of Justice. *Case concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*. Judgment of 30 November 2010. § 66.

⁷ Комментируемое замечание, таким образом, является одним из самых объемных разъяснений, наряду с замечанием общего порядка № 32 (статья 14: право на равенство перед судом и справедливое судебное разбирательство), которое состоит из 62 пунктов.

⁸ Комментируемое замечание затрагивает также и положения статьи 20 Пакта, которая требует от государств введения законодательных запретов на пропаганду войны и выступления, призывающие к национальной, расовой или религиозной ненависти. См.: Комментируемое замечание. § 50–52.

жения Комитета, вынесенные в ходе рассмотрения индивидуальных сообщений, однако данный документ, на наш взгляд, не следует воспринимать как банальную ретроспективную компиляцию правовых позиций Комитета, касающихся вопросов свободы выражения мнений. Это — самостоятельный, важный и своевременный правовой источник, который вносит существенный вклад в международное право прав человека.

В замечании подчеркивается фундаментальный характер свободы слова как неотъемлемого условия развития личности и существования «свободного и демократического общества»⁹. Новеллой является придание этой свободе статуса права, отступление от которого, по сути, недопустимо в соответствии с положениями статьи 4 Пакта¹⁰. Свобода мнений, аналогично свободе мысли, не может быть ограничена ни при каких обстоятельствах; и, несмотря на то, что в отношении отдельных элементов свободы выражения мнений могут быть установлены ограничения, отступление от всей суммы «экспрессивных» прав, содержащихся в пункте 2 статьи 19 Пакта, не может быть совместимо с предметом и целью последнего¹¹.

Такое четкое разграничение двух элементов права — внутренней и не подлежащей ограничениям свободы придерживаться каких бы то ни было мнений и внешней свободы их выражения — позволило Комитету дать детальные разъяснения относительно природы права, его содержания и допустимых пределов его ограничения.

В замечании Комитет перечислил находящиеся под защитой категории идей и информации¹², формы коммуникации и способы распространения мнений¹³. Особо отмечено, что статьёй 19 Пакта защищаются не только вербальные, но и невербальные средства

коммуникации, такие как изображения, произведения искусства и предметы одежды¹⁴. Особого внимания Комитета удостоились также электронные и основанные на Интернет-технологиях средства выражения (вебсайты, блоги и т. д.).

Комитет также отметил, что положения статьи 19 Пакта включают в себя и право каждого на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов публичной власти. В этой связи на государства возлагается позитивное по своему характеру обязательство по обеспечению «лёгкого, быстрого, эффективного и практического доступа» к информации, имеющей общественный интерес¹⁵. Поиск информации и эффективный доступ к ней являются двумя сторонами одной медали. Комитет уточнил, что свобода слова включает в себя и право искать информацию, в том числе путешествовать для этого (например, в зоны предполагаемых нарушений прав человека). Этот элемент права особенно важен для средств массовой информации и журналистов, которые, находятся под особой защитой. В этой связи право на свободу слова включает и право журналистов не раскрывать свои источники¹⁶.

Основная часть замечания посвящена вопросу ограничений свободы выражения мнений. В частности, Комитет отметил, что в случае если государство устанавливает соответствующие ограничения, последние не могут ставить под угрозу само существо соответствующего права. Комитет подчеркнул в этой связи, что соотношение между правом и ограничением, как и соотношение между нормой и исключением, не может быть поставлено с ног на голову¹⁷.

Любые налагаемые на свободу слова ограничения должны быть, во-первых, предусмотрены законом, во-вторых, направлены

⁹ Комментируемое замечание. § 2, 4.

¹⁰ Пункт 1 статьи 4 гласит, что в чрезвычайных ситуациях государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств, вытекающих из положений Пакта. Пункт 2 статьи 4 Пакта не относит положение о свободе мнений и их выражения к положениям, отступление от которых невозможно ни при каких обстоятельствах.

¹¹ Комментируемое замечание. § 5–6, 9.

¹² Там же. § 11.

¹³ Там же. § 12.

¹⁴ В этом смысле позиция Комитета совпадает с практикой Европейского Суда по правам человека, который также придерживается расширительного толкования понятия «мнения». Более подробно см.: Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика. Сборник аналитических статей / Под ред. М. Р. Воскобитовой. М., 2005. С. 370–372.

¹⁵ Там же. § 45.

¹⁶ Там же. § 43.

¹⁷ Там же. § 21.

на достижение общественно значимых целей, перечисленных в пункте 3 статьи 19 Пакта, и, наконец, действительно необходимы для этого и пропорциональны в конкретных обстоятельствах дела¹⁸. Ограничивающие свободу слова законы должны быть сформулированы четко и недвусмысленно. В этом отношении Комитет по правам человека исходит из примерно тех же требований к «качеству закона», которых придерживается в своей правоприменительной практике Европейский Суд по правам человека (*далее* — Европейский Суд)¹⁹.

При обсуждении того, какие ограничения свободы слова могут быть признаны необходимыми, Комитет сослался на сформулированные им при рассмотрении конкретных дел правовые позиции. Так, например, рассмотрев в 1993 году жалобу против Канады о запрете рекламы на одном языке в целях защиты другого языка (запрещена была реклама на английском языке в Квебеке), Комитет по правам человека установил нарушение статьи 19 Пакта, указав на то, что цели защиты французского языка могли быть достигнуты и другими, не столь обременительными для заявителей-бизнесменов, общающихся со своими клиентами по-английски, способами²⁰. В другом деле, также против Канады, Комитет не усмотрел нарушения Пакта в обстоятельствах, когда учитель, опубликовавший враждебные по отношению к представителям религиозного меньшинства материалы, был переведён на не связанную с преподаванием должность, что было обусловлено необходимостью защиты прав и свобод детей, относящихся к столь не любимому этим бывшим учителем меньшинству²¹.

Комитет подчеркнул, что с особой осторожностью к ограничениям свободы выражения мнений следует подходить в сфере

публичной дискуссии, разделив таким образом подход Европейского Суда²². Вместе с тем, Комитет отверг возможность применения доктрины так называемой «свободы усмотрения»²³ (*margin of appreciation, marge d'appréciation*) государств, выработанной в Страсбурге, при рассмотрении дел о свободе слова. Доктрина свободы усмотрения, применяемая Европейским Судом при оценке пропорциональности ограничения ряда прав (в частности — права на свободу выражения мнений), предполагает, что Суд должен признать меры, введенные государством с целью ограничения права, обоснованными в случаях, когда принятие таких мер находятся в пределах усмотрения государств. Данная доктрина, вытекающая из принципа субсидиарности, означает, в частности, что контроль, осуществляемый Европейским Судом, и, следовательно, степень международной защиты права от вмешательства со стороны государства, могут быть различными с точки зрения их тщательности, например, в отношении разных категорий дел²⁴. Подход Комитета, требующего от государства «четко и подробно продемонстрировать конкретный характер угрозы, а также то, что принятие конкретных мер отвечает критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения и угрозой»²⁵, представляется более взыскательным.

При рассмотрении вопроса ограничений Комитет, сославшись на свою правоприменительную практику по ранее рассмотренным конкретным делам, особо остановился на специфике реализации свободы выражения мнений в конкретных контекстах, в том числе, в период избирательных кампаний, в публичной сфере, в отношении деятельности

¹⁸ Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика. § 22.

¹⁹ Более подробно о критерии качества закона см.: *Harris D., O'Boyle M., Warbrick C.* Law of the European Convention on Human Rights / 2d edition. Oxford: OUP, 2009. P. 345–348.

²⁰ Human Rights Committee (*далее* — HRC). *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*. Communication Nos. 359/1989 and 385/1989. Views adopted on 31 March 1993.

²¹ HRC. *Ross v. Canada*. Communication No. 736/97. Views adopted on 18 October 2000.

²² Комментируемое замечание. § 34. Более подробно о подходе Европейского Суда к различным категориям выражения мнений см.: *Harris D., O'Boyle M., Warbrick C.* Op. cit. P. 455–465.

²³ В официальном переводе используется термин «предел оценки».

²⁴ Более подробно о доктрине свободы усмотрения см.: *Harris D., O'Boyle M., Warbrick C.* Op. cit. P. 349–359; *Spielmann D.* Allowing the Right Margin the European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review? // CELS Working Papers Series. University of Cambridge Faculty of Law, 2012. URL: http://www.cels.law.cam.ac.uk/cels_lunchtime_seminars/Spielmann%20-%20margin%20of%20appreciation%20cover.pdf (дата обращения: 10.01.2013).

²⁵ Комментируемое замечание. § 35.

средств массовой информации (включая веб-сайты и блоги). Комитет, в частности, отметил, что государства должны принимать меры к недопущению концентрации СМИ в одних (в том числе частных) руках²⁶.

Чрезмерные ограничения на свободу слова, с точки зрения Комитета, не должны устанавливаться и в контексте борьбы с терроризмом. В частности, составы таких правонарушений как призывы к терроризму, экстремистская деятельность и оправдание терроризма должны быть очерчены максимально ясно и применяться на практике таким образом, чтобы не допускалось непропорциональное либо не являющееся необходимым вмешательство в осуществление свободы слова²⁷.

Законодательство о защите чести, достоинства и деловой репутации должно применяться только в отношении таких сведений, которые можно проверить на истинность, и не должно приводить к наказанию тех, кто распространил недостоверные сведения по ошибке либо без злого умысла. В любом случае суммы компенсаций по диффамационным искам не должны быть явно несоразмерными. При этом Комитет призвал к декримина-

лизации соответствующих правонарушений, указав, что назначаемое за их совершение наказание в любом случае не должно быть связано с лишением свободы²⁸.

Наконец, особого внимания Комитета удостоились две специфических сферы столкновения конфликтующих представлений о свободе выражения мнений, тесно связанных с вопросом национальной идентичности, — уважение к религии и исторической памяти. Комитет отметил, что государства должны воздерживаться и от принятия законов о богоульстве, и от введения наказаний за выражение мнений об исторических фактах²⁹.

В целом, замечание общего порядка № 34 представляется нам важным не только с точки зрения практики Комитета, но и с позиций существующих в международном праве, пусть и несколько фрагментированных, стандартов права на свободу слова. Надеемся, читатели журнала по достоинству оценят этот вольтерьянский по духу документ: он подчёркивает, что основным мотивом является не согласие или несогласие государства с выражаемым мнением, а защита права его высказывать.

²⁶ Комментируемое замечание. § 37–40.

²⁷ Там же. § 46.

²⁸ Там же. § 47.

²⁹ Там же. § 48–49.