

Комитет по правам человека

Замечание общего порядка № 34¹

Статья 19: Свобода мнений и их выражения

Общие замечания

1. Настоящее замечание общего порядка заменяет замечание общего порядка № 10 (девятнадцатая сессия).

2. Свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности. Они имеют ключевое значение для любого общества². Они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества. Эти две свободы тесно взаимосвязаны, поскольку свобода выражения мнений стимулирует обмен и формирование мнений.

3. Право на свободное выражения мнений является обязательным условием соблюдения принципов гласности и отчетности, которые, в свою очередь, крайне необходимы для поощрения и защиты прав человека.

4. Помимо рассматриваемой статьи, гарантии свободы мнений и/или выражения мнений содержатся также в статьях 18, 17, 25 и 27. Свобода мнений и их выражения лежит в основе полного осуществления широкого круга других прав человека. Так, напри-

мер, свобода выражения мнений является составной частью осуществления прав на свободу собраний и ассоциаций, а также реализации права голоса.

5. С учетом специфической терминологии пункта 1 статьи 19, а также взаимосвязи между мнением и мыслью (статья 18) оговорка к пункту 1 была бы несовместима с предметом и целью Пакта³. Кроме того, хотя свобода мнений не числится в перечне прав, отступление от которых недопустимо согласно положениям статьи 4 Пакта, следует напомнить, что «в не перечисленных в пункте 2 статьи 4 положениях Пакта есть элементы, которые, по мнению Комитета, не могут быть предметом правомерных отступлений в соответствии со статьей 4»⁴. Свобода мнений является одним из таких элементов, поскольку ни при каких обстоятельствах не может возникнуть потребность в отступлении от ее соблюдения во время чрезвычайного положения⁵.

6. С учетом взаимосвязи свободы выражения мнений и других закрепленных в Пакте прав необходимо отметить, что, хотя оговорки к конкретным элементам пункта 2

¹ Документ принят на сто второй сессии Комитета по правам человека (г. Женева, 11–29 июля 2011 года). См. текст на официальных языках ООН в Интернете: URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm> (дата обращения: 01.01.2013) (*Прим. ред.*).

² См. сообщение № 1173/2003, *Бенхадж против Алжира*, Соображения приняты 20 июля 2007 года; № 628/1995, *Парк против Республики Корея*, Соображения приняты 5 июля 1996 года.

³ См. замечание общего порядка № 24 (1994) Комитета о вопросах, касающихся оговорок, сделанных при ратификации Пакта или Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 40*. Том I (A/50/40 (том I)). Приложение V.

⁴ См. замечание общего порядка № 29 (2001) Комитета об отступлении от обязательств в связи с чрезвычайным положением, пункт 13, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 40*. Том I (A/56/40 (том I)). Приложение VI.

⁵ Замечание общего порядка № 29. Пункт 11.

статьи 19 приемлемы, общая оговорка в отношении прав, содержащихся в пункте 2, была бы несовместима с предметом и целью Пакта⁶.

7. Обязательство соблюдать свободу мнений и их выражения является юридически обязательным для каждого государства—участника в целом. Действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства—участника⁷. В некоторых обстоятельствах подобная ответственность может наступать для государства—участника также и в отношении действий полугосударственных образований⁸. Государства—участники обязаны также защищать людей от действий частных лиц или негосударственных образований, которые препятствуют пользованию свободой мнений и правом на их свободное выражение в той мере, в какой эти предусмотренные Пактом права могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями⁹.

8. Государства—участники обязаны обеспечивать включение в свое внутреннее законодательство прав, содержащихся в статье 19 Пакта, в соответствии с руководящими указаниями, предоставленными Комитетом в своем замечании общего порядка № 31 о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта. Следует напомнить, что государства—участники обязаны предоставлять Комитету в соответствии с докладами, представленными согласно статье 40, информацию о соответствующих внутренних правовых нормах, видах административной практики и судебных решениях, а также о соответствующей политической практике и другой секторальной

практики, касающейся прав, защищенных статьей 19, с учетом вопросов, обсуждаемых в настоящем замечании общего порядка. Они также обязаны включать информацию об имеющихся средствах правовой защиты для случаев, когда эти права нарушаются.

Свобода мнений

9. Пункт 1 статьи 19 требует защищать право беспрепятственно придерживаться своих мнений. В отношении этого права Пакт не допускает каких-либо исключений или ограничений. Свобода придерживаться своих мнений включает в себя право поменять свое мнение в любое время и по любым причинам, если какое-либо лицо при этом делает свободный выбор. Ни одно лицо не может подвергаться ущемлению предусмотренных Пактом прав на основе своих действительных, подразумеваемых или предполагаемых мнений. Защищены мнения по любым вопросам, в том числе по политическим, научным, историческим, моральным или религиозным вопросам. Криминализация существования у лица своего собственного мнения не совместима с пунктом 1¹⁰. Преследование, запугивание или стигматизация лица, в том числе арест, содержание под стражей, судебное разбирательство или лишение свободы за мнения, которых оно может придерживаться, является нарушением пункта 1 статьи 19¹¹.

10. Все формы принуждения лиц к тому, чтобы они придерживались или не придерживались какого-либо мнения, запрещены¹². Право на свободное выражение мнений непременно включает в себя свободу не выражать свое мнение.

Свобода выражения мнений

11. В соответствии с пунктом 2 государства—участники обязаны гарантировать пра-

⁶ Замечание общего порядка № 24.

⁷ Замечание общего порядка № 31 (2004) Комитета о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта, пункт 4, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 40*. Том I (A/59/40 (том I)). Приложение III.

⁸ См. сообщение № 61/1979, *Херцберг и др. против Финляндии*, Соображения приняты 2 апреля 1982 года.

⁹ Замечание общего порядка № 31, пункт 8; см. сообщение № 633/1995, *Готье против Канады*, Соображения приняты 7 апреля 1999 года.

¹⁰ См. сообщение № 550/93, *Фориссон против Франции*, Соображения приняты 8 ноября 1996 года.

¹¹ См. сообщение № 157/1983, *Мпака-Нсуи против Заира*, Соображения приняты 26 марта 1986 года; № 414/1990, *Мика Мика против Экваториальной Гвинеи*, Соображения приняты 8 июля 1994 года.

¹² См. сообщение № 878/1999, *Канг против Республики Корея*, Соображения приняты 15 июля 2003 года.

во на свободу выражения мнений, в том числе право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ. Это право включает в себя передачу и получение сообщений, содержащих всякого рода идеи и мнения, которые могут быть переданы другим лицам в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20¹³. К ним относятся политические выступления¹⁴, комментарии на личные¹⁵ или политические¹⁶ темы, сбор сведений¹⁷, обсуждение вопросов прав человека¹⁸, журналистская деятельность¹⁹, культурное и художественное выражение²⁰, преподавание²¹, а также религиозные выступления²². К ним также может относиться коммерческая реклама. В сферу применения пункта 2 включена даже такая форма выражения мнений, которая может рассматриваться как глубоко оскорбительная²³, но при этом ее использование может подпадать под ограничения в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20.

12. Пункт 2 защищает все формы выражения и способы распространения мнений. К таким формам относятся устная и письменная речь, язык жестов, а также такие средства невербальной коммуникации, как изображения и предметы искусства²⁴. К способам выражения относятся книги, газеты²⁵, брошюры²⁶, афиши, баннеры²⁷, форма одежды и материалы, не запрещенные законом²⁸. К ним относятся все виды аудиовизуальных, электронных и основанных на Интернет-технологиях средств выражения.

Свобода выражения мнений и средства массовой информации

13. Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества²⁹. В Пакте закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций³⁰. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность³¹. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации³².

14. Государствам—участникам следует уделять особое внимание поощрению независимости и разнообразия средств информации, поскольку это является средством защиты прав пользователей СМИ, в том числе представителей этнических и языковых меньшинств, а также средством получения более широкого спектра информации и идей.

¹³ См. сообщения № 395/1989 и 385/1989, *Балантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады*, Соображения приняты 18 октября 1990 года.

¹⁴ См. сообщение № 414/1990, *Мика Мика против Экваториальной Гвинеи*.

¹⁵ См. сообщение № 1189/2003, *Фернандо против Шри-Ланки*, Соображения приняты 31 марта 2005 года.

¹⁶ См. сообщение № 1157/2003, *Коулман против Австралии*, Соображения приняты 17 июля 2006 года.

¹⁷ Заключительные замечания в отношении Японии (СССР/С/ЯПН/СО/5).

¹⁸ См. сообщение № 1022/2001, *Величкин против Республики Беларусь*, Соображения приняты 20 октября 2005 года.

¹⁹ См. сообщение № 1334/2004, *Мавлонов и Сайди против Узбекистана*, Соображения приняты 19 марта 2009 года.

²⁰ См. сообщения № 926/2000, *Шин против Республики Корея*, Соображения приняты 16 марта 2004 года.

²¹ См. сообщение № 736/97, *Росс против Канады*, Соображения приняты 18 октября 2000 года.

²² Там же.

²³ Там же.

²⁴ См. сообщение № 926/2000, *Шин против Республики Корея*.

²⁵ См. сообщение № 1341/2005, *Цюндель против Канады*, Соображения приняты 20 марта 2007 года.

²⁶ См. сообщение № 1009/2001, *Щетко и др. против Республики Беларусь*, Соображения приняты 11 июля 2006 года.

²⁷ См. сообщение № 412/1990, *Кивенмаа против Финляндии*, Соображения приняты 31 марта 1994 года.

²⁸ См. сообщение № 1189/2003, *Фернандо против Шри-Ланки*.

²⁹ См. сообщение № 1128/2002, *Маркес против Анголы*, Соображения приняты 29 марта 2005 года.

³⁰ См. сообщения № 633/95, *Готье против Канады*.

³¹ См. замечание общего порядка № 25 (1996) Комитета в отношении статьи 25 (Участие в ведении государственных дел и право голоса), пункт 25, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 40*. Том I (A/51/40 (том I)). Приложение V.

³² См. сообщение № 1334/2004, *Мавлонов и Сайди против Узбекистана*.

15. Государствам—участникам следует учитывать масштабы изменений в информационных и коммуникационных технологиях, таких как электронные системы распространения информации на базе Интернета и мобильной связи, которые существенно изменили методы общения во всем мире. Сегодня создана новая глобальная сеть для обмена идеями и мнениями, которая не обязательно опирается на традиционные средства массовой информации. Государствам—участникам следует принять все необходимые меры для укрепления независимости этих новых СМИ и обеспечить к ним доступ для населения.

16. Государствам—участникам следует обеспечить независимость работы служб государственного вещания³³. В связи с этим государствам—участникам следует гарантировать их независимость и издательскую свободу. Им следует предоставлять финансирование таким образом, чтобы не подрывать независимость этих служб.

17. Связанные со СМИ вопросы рассматриваются далее в разделе настоящего замечания общего порядка, касающемся ограничений свободы выражения мнений.

Право на доступ к информации

18. В пункте 2 статьи 19 предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов. К такой информации относятся записи в государственных органах, независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации. Государственными органами следует считать такие органы, которые указаны в пункте 7 настоящего замечания общего порядка. К таким органам могут также относиться иные образования, когда они выполняют государственные функции. Как было отмечено ранее, с учетом статьи 25 Пакта право на доступ к информации предполагает также право СМИ на доступ к информации, касающейся государственных вопросов³⁴, а также право широкой общественности

получать продукцию СМИ³⁵. Элементы права на доступ к информации содержатся также в других частях Пакта. Как Комитет отметил в своем замечании общего порядка № 16, касающемся статьи 17 Пакта, каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их файлы. Если в таких файлах содержится неверная информация личного характера или если она собиралась или обрабатывалась в нарушение положений закона, каждое лицо должно иметь право потребовать изъятия этой информации. Согласно статье 10 Пакта, заключенные не лишаются права на доступ к своей истории болезней³⁶. В своем замечании общего порядка № 32, касающемся статьи 14, Комитет изложил различные аспекты права на получение информации, которыми обладают лица, обвиняемые в уголовном преступлении³⁷. В соответствии с положениями статьи 2, такие лица должны получать информацию о своих правах, предусмотренных Пактом в целом³⁸. Согласно статье 27, принятие государством—участником решений, которые могут подвергнуть серьезному риску образ жизни и культуру группы меньшинств, должно происходить на основе обмена опытом и консультаций с соответствующими сообществами³⁹.

19. С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам—участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам—участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации. Государствам—участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению

³³ Заключительные замечания в отношении Республики Молдова (CCPR/CO/75/MDA).

³⁴ См. сообщение № 633/95, *Готье против Канады*.

³⁵ См. сообщение № 1334/2004, *Мавлонов и Сайди против Узбекистана*.

³⁶ См. сообщение № 726/1996, *Желудков против Украины*, Соображения приняты 29 октября 2002 года.

³⁷ См. замечание общего порядка № 32 (2007) о праве на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство, пункт 33, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 40. Том I (A/62/40 (том I))*, Приложение VI.

³⁸ Замечание общего порядка № 31.

³⁹ См. сообщение № 1457/2006, *Пома против Перу*, Соображения приняты 27 марта 2009 года.

получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации⁴⁰. Эти процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами, не противоречащими Пакту. Плата за обработку запросов на получение информации не должна создавать неоправданное препятствие для доступа к информации. Властям следует обосновывать любой отказ в предоставлении доступа к информации. Необходимо создать механизм обработки заявлений об отказе в предоставлении информации, а также об оставленных без ответа запросах.

Свобода выражения мнений и политические права

20. В своем замечании общего порядка № 25 об участии в ведении государственных дел и праве голоса Комитет рассматривает важность права на свободное выражение мнений для ведения государственных дел и эффективной реализации права голоса. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность⁴¹. В этой связи государствам—участникам следует обратить внимание на руководящие указания о поощрении и защите права на свободное выражения мнений, содержащиеся в замечании общего порядка № 25.

Применение пункта 3 статьи 19

21. Пункт 3 прямо гласит о том, что пользование правом на свободное выражения своего мнения налагает особые обязанности и особую ответственность. По этой причине

допускаются две узкие области ограничения этого права, которые могут относиться либо к уважению прав или репутации других лиц, либо к охране государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*) или здоровья и нравственности населения. Тем не менее, когда государство—участник устанавливает ограничения на осуществление права на свободное выражения мнения, эти ограничения не должны ставить под угрозу сам принцип этого права. Комитет напоминает, что связь между правом и ограничением, между нормой и исключением не должна быть обратной⁴². Кроме того, Комитет ссылается на пункт 1 статьи 5 Пакта, в соответствии с которым «ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте».

22. Ограничения могут устанавливаться исключительно при соблюдении особых условий, предусмотренных в пункте 3: ограничения «должны быть установлены законом»; они могут устанавливаться лишь на основаниях, предусмотренных в подпунктах а) и б) пункта 3, и должны строго отвечать требованию необходимости и соразмерности⁴³. Не допускаются никакие ограничения, установленные на основаниях, не содержащихся в пункте 3, даже если такие основания будут оправдывать ограничения в отношении других прав, защищаемых Пактом. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны⁴⁴.

23. Государствам—участникам следует принять эффективные меры по защите обладателей права на свободное выражение своего

⁴⁰ Заключительные замечания в отношении Азербайджана (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).

⁴¹ См. замечание общего порядка № 25 в отношении статьи 25 Пакта, пункт 25.

⁴² См. замечание общего порядка № 27 в отношении статьи 12, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 40*. Том I (A/55/40 (том I)). Приложение VI. Раздел А.

⁴³ См. сообщение № 1022/2001, *Величкин против Белоруссии*, Соображения приняты 20 октября 2005 года.

⁴⁴ См. замечание общего порядка № 22 Комитета, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 40* (A/48/40). Приложение VI.

мнения от попыток заставить их замолчать. Пункт 3 ни при каких условиях не может служить оправданием для того, чтобы заставить замолчать каких-либо защитников многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека⁴⁵. Подобным образом, агрессия в отношении лица, использующего свое право на свободное выражение мнений, в том числе такие формы агрессии как произвольный арест, пытки, угроза жизни и убийство, несовместима со статьей 19⁴⁶. Часто в связи со своей деятельностью таким угрозам, запугиванию и агрессивным действиям подвергаются журналисты⁴⁷. Также жертвами подобных действий становятся лица, которые занимаются сбором и анализом информации о ситуации в области прав человека и публикуют доклады по правам человека, в том числе судьи и адвокаты⁴⁸. В отношении всех подобных случаев агрессии следует проводить своевременное и тщательное расследование, виновных необходимо преследовать по закону⁴⁹, а жертвам, или в случае убийства их представителям, — предоставлять надлежащие формы возмещения ущерба⁵⁰.

24. Ограничения должны быть установлены законом. Закон может включать закон о парламентских привилегиях⁵¹ и закон, предусматривающий меры наказания за неуважение к суду⁵². Поскольку любое ограничение права на свободное выражение мнений является серьезным ущемлением прав человека, закрепление какого-либо ограничения в традиционном, религиозном или другом подобном обычном праве несовместимо с Пактом⁵³.

25. Для целей пункта 3 норма, которая квалифицируется как «закон», должна быть

сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения⁵⁴. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений⁵⁵. Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет.

26. Законы, ограничивающие права, содержащиеся в пункте 2 статьи 19, в том числе законы, указанные в пункте 24, должны не только соответствовать жестким требованиям пункта 3 статьи 19 Пакта, но и являться совместимыми с положениями, целями и задачами Пакта⁵⁶. Законы не должны нарушать положения Пакта, касающиеся недопущения дискриминации. Законы не должны устанавливать несовместимые с Пактом меры наказания, такие как телесные наказания⁵⁷.

27. Государство—участник должно предоставлять правовое обоснование любого ограничения, установленного на осуществление права свободного выражения мнений⁵⁸. Если в отношении какого-либо конкретного государства—участника Комитету необходимо рассмотреть вопрос о том, законом ли установлено конкретное ограничение, то государству—участнику следует представить текст закона и подробную информацию о мерах, которые подпадают под действие данного закона⁵⁹.

⁴⁵ См. сообщение № 458/91, *Муконг против Камеруна*, Соображения приняты 21 июля 1994 года.

⁴⁶ См. сообщение № 1353/2005, *Нджару против Камеруна*, Соображения приняты 19 марта 2007 года.

⁴⁷ См., например, заключительные замечания в отношении Алжира (CCPR/C/DZA/CO/3); заключительные замечания в отношении Коста-Рики (CCPR/C/CRI/CO/5); заключительные замечания в отношении Судана (CCPR/C/SDN/CO/3).

⁴⁸ См. сообщение № 1353/2005, *Нджару против Камеруна*; заключительные замечания в отношении Никарагуа (CCPR/C/NIC/CO/3); заключительные замечания в отношении Туниса (CCPR/C/TUN/CO/5); заключительные замечания в отношении Сирийской Арабской Республики (CCPR/CO/84/SYR); заключительные замечания в отношении Колумбии (CCPR/CO/80/COL).

⁴⁹ Там же и заключительные замечания в отношении Грузии (CCPR/C/GEO/CO/3).

⁵⁰ Заключительные замечания в отношении Гайаны (CCPR/C/79/Add.121).

⁵¹ См. сообщение № 633/95, *Готье против Канады*.

⁵² См. сообщение № 1373/2005, *Диссанаяке против Шри-Ланки*, Соображения приняты 22 июля 2008 года.

⁵³ См. замечание общего порядка № 32.

⁵⁴ См. сообщение № 578/1994, *де Грот против Нидерландов*, Соображения приняты 14 июля 1995 года.

⁵⁵ См. замечание общего порядка № 27.

⁵⁶ См. сообщение № 488/1992, *Тунен против Австралии*, Соображения приняты 30 марта 1994 года.

⁵⁷ Замечание общего порядка № 20. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/47/40)*. Приложение VI. Раздел А.

⁵⁸ См. сообщение № 1553/2007, *Корнеев и др. против Республики Беларусь*, Соображения приняты 31 октября 2006 года.

⁵⁹ См. сообщение № 132/1982, *Джаона против Мадагаскара*, Соображения приняты 1 апреля 1985 года.

28. Первым из законных оснований для установления содержащихся в пункте 3 ограничений является уважение прав и репутации других лиц. Термин «права» включает в себя права человека, признанные в Пакте и, более широко, в международном законодательстве в области прав человека. Так, например, было бы законным ограничить свободу выражения мнений с целью защиты права голоса, закрепленного в статье 25, а также прав, содержащихся в статье 17 (см. пункт 37)⁶⁰. Такие ограничения должны вводиться с осторожностью: в то время как допускается защита голосующих от форм выражения мнений, предполагающих запугивание или принуждение, подобные ограничения не должны препятствовать проведению политических дебатов, в том числе, например, призывам к бойкотированию необязательного голосования⁶¹. Термин «другие лица» включает в себя любых других лиц как индивидуально, так и как членов какого-либо сообщества⁶². Таким образом, например, этот термин может относиться к отдельным членам сообщества, объединенного одним вероисповеданием⁶³, или к отдельным членам одной этнической принадлежности⁶⁴.

29. Вторым законным основанием является защита национальной безопасности или общественного порядка (*ordre public*), либо здоровья или нравственности населения.

30. Государствам—участникам необходимо весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований пункта 3 в процессе разработки и применения законов о государственной измене⁶⁵ и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности, служебной тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер. Например нарушение пункта 3 представляет собой ссылку на такие законы, с тем чтобы удержать или утаить от широкой обществен-

ности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации⁶⁶. Кроме того, как правило, неприемлемо включать в сферу охвата подобных законов информацию, относящуюся к торговле, банковскому делу и научным исследованиям⁶⁷. В одном деле Комитет постановил, что ограничение на выпуск заявления в поддержку конфликта по трудовым вопросам, содержащего в том числе призывы к проведению национальной забастовки, было недопустимо, поскольку обосновывалось соображениями национальной безопасности⁶⁸.

31. В целях поддержания общественного порядка (*ordre public*) в некоторых случаях допустимо, например, регулировать выступления в некоторых общественных местах⁶⁹. Судебные разбирательства, касающиеся неуважения к суду и связанные с формами выражения мнений, могут подвергаться проверке на предмет их влияния на общественный порядок (*ordre public*). Для целей соответствия пункту 3 необходимо продемонстрировать, что подобные разбирательства и устанавливаемое наказание обоснованны и соответствуют полномочиям суда по обеспечению надлежащего осуществления процедуры⁷⁰. Такие процедуры не должны ни при каких обстоятельствах использоваться для ограничения законного пользования права на защиту.

32. В своем замечании общего порядка № 22 Комитет отметил, что «понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений [...] в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной

⁶⁰ См. сообщение № 927/2000, *Светик против Республики Беларусь*, Соображения приняты 8 июля 2004 года.

⁶¹ Там же.

⁶² См. сообщение № 736/97, *Росс против Канады*, Соображения приняты 18 октября 2000 года.

⁶³ См. сообщение № 550/93, *Фориссон против Франции*; заключительные замечания в отношении Австрии (CCPR/C/AUT/CO/4).

⁶⁴ Заключительные замечания в отношении Словакии (CCPR/CO/78/SVK); заключительные замечания в отношении Израиля (CCPR/CO/78/ISR).

⁶⁵ Заключительные замечания в отношении Гонконга (CCPR/C/HKG/CO/2).

⁶⁶ Заключительные замечания в отношении Российской Федерации (CCPR/CO/79/RUS).

⁶⁷ Заключительные замечания в отношении Узбекистана (CCPR/CO/71/UZB).

⁶⁸ См. сообщение № 518/1992, *Сон против Республики Корея*, Соображения приняты 18 марта 1994 года.

⁶⁹ См. сообщение № 1157/2003, *Коулман против Австралии*.

⁷⁰ См. сообщение № 1373/2005, *Диссанаяке против Шри-Ланки*.

единственной традиции». Любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации.

33. Установление ограничений должно быть «необходимой» и обоснованной с точки зрения закона мерой. Например, запрет на коммерческую рекламу на одном языке для защиты языка конкретного сообщества нарушает критерий необходимости, если такой защиты можно добиться другими способами, не ограничивая при этом права на свободное выражение мнений⁷¹. С другой стороны, Комитет посчитал, что государство—участник выполнило требование о необходимости, когда оно лишило профессионального статуса преподавателя, опубликовавшего материалы, содержащие враждебные высказывания в отношении религиозного сообщества, преследуя цель защиты прав и свобод детей этого вероисповедания в школьном округе⁷².

34. Ограничения не должны быть чрезмерно широкими. В своем замечании общего порядка № 27 Комитет отметил, что «ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства»⁷³. При соблюдении принципа соразмерности необходимо также учитывать конкретную форму выражения мнения и средства его распространения. Например, в Пакте придается весьма большое значение беспрепятственному выражению мнений во время политиче-

ских дискуссий, проводимых в демократическом обществе с участием государственных и политических деятелей⁷⁴.

35. Когда государство—участник ссылается на законные основания при установлении ограничения на свободу выражения мнений, оно должно четко и подробно продемонстрировать конкретный характер угрозы, а также то, что принятые конкретные меры отвечают критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения и угрозой⁷⁵.

36. Комитет оставляет за собой право оценить, существовали ли в данном конкретном случае условия, обосновывающие необходимость установления ограничений на свободу выражения мнений⁷⁶. В связи с этим Комитет напоминает, что границы этой свободы не следует определять с точки зрения «предела оценки»⁷⁷ и что для предоставления Комитету возможности выполнять свои функции государство—участник должно в отношении любого конкретного случая четко продемонстрировать реальный характер угрозы любому из указанных в пункте 3 оснований, возникновение которой привело к ограничению свободы выражения мнений⁷⁸.

Узкие пределы ограничения свободы выражения мнений в ряде конкретных областей

37. К ограничениям на участие в политической жизни, вызывающим у Комитета обеспокоенность, относятся поквартирные опросы⁷⁹, ограничения в отношении количества и характера печатных материалов, которые можно распространять во время предвыборных кампаний⁸⁰, отказ в доступе во время избирательных кампаний к источникам, содержащим политические комментарии, в том числе к местным и иностранным средствам

⁷¹ См. сообщение № 359, 385/89, *Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады*.

⁷² См. сообщение № 736/97, *Росс против Канады*, Соображения приняты 17 июля 2006 года.

⁷³ Замечание общего порядка № 27, пункт 14. См. также сообщения № 1128/2002, *Маркес против Анголы*, № 1157/2003, *Коулман против Австралии*.

⁷⁴ См. сообщение № 1180/2003, *Бодрожич против Сербии и Черногории*, Соображения приняты 31 октября 2005 года.

⁷⁵ См. сообщение № 926/2000, *Шин против Республики Корея*.

⁷⁶ См. сообщение № 518/1992, *Сон против Республики Корея*.

⁷⁷ См. сообщение № 511/1992, *Илмари Лянсман и др. против Финляндии*, Соображения приняты 14 октября 1993 года.

⁷⁸ См. сообщения № 518/92, *Сон против Республики Корея*; № 926/2000, *Шин против Республики Корея*.

⁷⁹ Заключительные замечания в отношении Японии (CCPR/C/JPN/CO/5).

⁸⁰ Там же.

информации⁸¹, а также ограничение доступа оппозиционных партий и политических деятелей к СМИ⁸². Любое ограничение должно быть совместимо с пунктом 3. Тем не менее государство—участник может на законных основаниях ограничивать политический опрос непосредственно перед выборами с целью сохранить целостность избирательного процесса⁸³.

38. Как было ранее отмечено в пунктах 13 и 20, касающихся форм участия в политической жизни, Комитет отмечает, что в Пакте уделяется особое внимание праву на беспрепятственное выражение мнений при проведении дискуссий с участием политических и государственных деятелей⁸⁴. Таким образом, одного лишь факта, что формы выражения мнений оскорбляют какого-либо общественного деятеля, недостаточно для того, чтобы обосновать установление наказаний, хотя общественные деятели также могут в своих интересах использовать положения Пакта⁸⁵. Более того, все общественные деятели, в том числе представители высшей политической власти, такие как главы государств и правительств, могут на законных основаниях становиться объектом критики и нападков политической оппозиции⁸⁶. По этой причине Комитет выражает обеспокоенность в связи с законами о таких действиях, как оскорбление высшего государственного лица⁸⁷, неуважение к суду⁸⁸, неуважение к представителям власти⁸⁹, неуважение к флагу и символике, клевета на главу государства⁹⁰, защита чести государственных должностных лиц⁹¹; он также заявляет, что законом не должны уста-

навливаться более жесткие меры наказания исключительно в связи с положением личности индивида, чья репутация была якобы подвергнута сомнению. Государствам—участникам не следует запрещать критику таких структур, как армия или административный аппарат⁹².

39. Государствам—участникам следует обеспечивать соответствие законодательных и административных основ, регулирующих деятельность СМИ, положениям пункта 3⁹³. Системы регулирования должны принимать во внимание различия между печатными и вещательными СМИ и Интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов СМИ. Запрет на выпуск газет и других печатных СМИ при отсутствии особых условий, закрепленных в пункте 3 статьи 19, является нарушением этой статьи. Запрет на выпуск какого-либо конкретного издания может быть установлен лишь в том случае, если конкретные, неразрывно связанные с данным изданием материалы могут быть на законных основаниях запрещены в соответствии с пунктом 3. Государства—участники не должны вводить для вещательных СМИ, в том числе небольших и коммерческих станций, обременительные лицензионные условия и облагать их сборами⁹⁴. Критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными⁹⁵, четкими⁹⁶, прозрачными⁹⁷, не должны носить дискриминационный характер и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом⁹⁸. Порядок выдачи лицензий на вещание при помощи средств ограниченных

⁸¹ Заключительные замечания в отношении Туниса (CCPR/C/TUN/CO/5).

⁸² Заключительные замечания в отношении Того (CCPR/CO/76/TGO); заключительные замечания в отношении Республики Молдова (CCPR/CO/75/MDA).

⁸³ См. сообщение № 968/2001, *Ким против Республики Корея*, Соображения приняты 14 марта 1996 года.

⁸⁴ См. сообщение № 1180/2003, *Бодрожич против Сербии и Черногории*, Соображения приняты 31 октября 2005 года.

⁸⁵ Там же.

⁸⁶ См. сообщение № 1128/2002, *Маркес против Анголы*.

⁸⁷ См. сообщения № 422-424/1990, *Адимайо и др. против Того*, Соображения приняты 30 июня 1994 года.

⁸⁸ Заключительные замечания в отношении Доминиканской Республики (CCPR/CO/71/DOM).

⁸⁹ Заключительные замечания в отношении Гондураса (CCPR/C/HND/CO/1).

⁹⁰ См. заключительные замечания в отношении Замбии (CCPR/ZMB/CO/3), пункт 25.

⁹¹ См. заключительные замечания в отношении Коста-Рики (CCPR/C/CRI/CO/5), пункт 11.

⁹² Там же, а также см. заключительные замечания в отношении Туниса (CCPR/C/TUN/CO/5), пункт 91.

⁹³ См. заключительные замечания в отношении Вьетнама (CCPR/CO/75/VNM), пункт 18, и заключительные замечания в отношении Лесото (CCPR/CO/79/Add.106), пункт 23.

⁹⁴ Заключительные замечания в отношении Гамбии (CCPR/CO/75/GMB).

⁹⁵ См. заключительные замечания в отношении Ливана (CCPR/CO/79/Add.78), пункт 25.

⁹⁶ Заключительные замечания в отношении Кувейта (CCPR/CO/69/KWT); заключительные замечания в отношении Украины (CCPR/CO/73/UKR).

⁹⁷ Заключительные замечания в отношении Киргизии (CCPR/CO/69/KGZ).

⁹⁸ Заключительные замечания в отношении Украины (CCPR/CO/73/UKR).

возможностей, таких как аудиовизуальные наземные и спутниковые службы, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб. Государствам—участникам, которые еще этого не сделали, рекомендуется учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии⁹⁹.

40. Комитет вновь повторяет свой комментарий, содержащийся в замечании общего порядка № 10 о том, что «в связи с развитием современных средств массовой информации необходимы эффективные меры для предотвращения такого контроля над средствами массовой информации, который препятствовал бы осуществлению каждым человеком права на свободное выражение своего мнения». Государства не должны обладать монополией на СМИ и должны поощрять их разнообразие¹⁰⁰. Вследствие этого государствам—участникам следует принять все необходимые меры в соответствии с Пактом для того, чтобы предупредить случаи монополизации, ненадлежащее доминирование в СМИ частных медиагрупп или сосредоточение СМИ в их руках, что может негативно сказаться на разнообразии источников информации и взглядов.

41. Крайне необходимо следить за тем, чтобы системы государственного субсидирования СМИ и размещение государственной рекламы¹⁰¹ не использовались для ограничения права на свободное выражение мнений¹⁰². Кроме того, частные СМИ не должны ставиться в неблагоприятное положение по сравнению с государственными СМИ с точки зрения доступа к средствам распространения/распределения и доступа к новостям¹⁰³.

42. Установление мер наказания для СМИ, издателей или журналистов исключительно за критику правительства или общественно-политической системы, которой придержива-

ется правительство¹⁰⁴, ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться в качестве необходимого ограничения права на свободное выражение мнений.

43. Любые ограничения на работу веб-сайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств коммуникации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с пунктом 3. Допустимые ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов; общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с пунктом 3. Кроме того, несовместимым с пунктом 3 является запрет на публикацию сайтами или системами распространения информации каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социально-политической системы, которой придерживается правительство¹⁰⁵.

44. Журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще, поэтому существование общих государственных систем регистрации журналистов или выдачи им лицензий является несовместимым с пунктом 3. Ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц.

⁹⁹ Заключительные замечания в отношении Ливана (CCPR/CO/79/Add.78).

¹⁰⁰ См. заключительные замечания в отношении Гайаны (CCPR/CO/79/Add.121), пункт 19; заключительные замечания в отношении Российской Федерации (CCPR/CO/79/RUS); заключительные замечания в отношении Вьетнама (CCPR/CO/75/VNM); заключительные замечания в отношении Италии (CCPR/C/79/Add.37).

¹⁰¹ См. заключительные замечания в отношении Лесото (CCPR/CO/79/Add.106), пункт 22.

¹⁰² Заключительные замечания в отношении Украины (CCPR/CO/73/UKR).

¹⁰³ Заключительные замечания в отношении Шри-Ланки (CCPR/CO/79/LKA); а также см. заключительные замечания в отношении Того (CCPR/CO/76/TGO), пункт 17.

¹⁰⁴ Заключительные замечания в отношении Перу (CCPR/CO/70/PER).

¹⁰⁵ Заключительные замечания в отношении Сирийской Арабской Республики (CCPR/CO/84/SYR).

45. Как правило, несовместимыми с пунктом 3 являются попытки ограничить право журналистов и других лиц, которые стремятся использовать свое право на свободное выражение мнений (к ним, например, относятся те, кто желают посетить правозащитные мероприятия)¹⁰⁶, на перемещение за пределы государства—участника, ограничивать въезд иностранных журналистов в государство—участник из определенных стран¹⁰⁷ или ограничивать право на свободное передвижение журналистов и расследователей по вопросам прав человека в рамках государства—участника (в том числе в затронутые конфликтом районы, районы природных катастроф и места, где, по утверждениям, наблюдаются нарушения прав человека). Государствам—участникам следует признать, что исключительная привилегия журналистов не разглашать источники информации является составным элементом права на свободное выражение мнений, и обеспечивать ее соблюдение¹⁰⁸.

46. Государствам—участникам следует обеспечивать совместимость антитеррористических мер с пунктом 3. Такие правонарушения как «поощрение терроризма»¹⁰⁹ и «экстремистская деятельность»¹¹⁰, а также правонарушения «восхваления», «прославления» или «оправдания» терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений. Кроме того, следует избегать чрезмерных ограничений на доступ к информации. СМИ играют ключевую роль при предоставлении населению информации о террористических действиях, поэтому нельзя допускать неправомерного ограничения их работы. В связи с этим журналисты не должны подвергаться наказаниям за то, что они законно выполняют свои функции.

47. Необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы, обеспечивать их соответствие положениям пункта 3, а также не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений¹¹¹. Во все такие законы, в частности уголовные законы, касающиеся клеветы, следует включить такие формы защиты, которые отвечают интересам правдивости, и они не должны применяться по отношению к таким формам выражения мнений, которые по своей природе не могут быть проверены. По крайней мере, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, следует стремиться не допускать установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности по ошибке и без злого умысла, или их перевода в разряд незаконных¹¹². В любом случае наличие общественного интереса к объекту критики следует рассматривать в качестве элемента защиты. Государствам—участникам следует принимать меры во избежание чрезмерных мер наказания и штрафов. Там, где это необходимо, государствам—участникам следует вводить умеренные ограничения на требование, в соответствии с которым защита обязана возместить расходы стороны, выигравшей дело¹¹³. Государствам—участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений¹¹⁴, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания. Государство—участник не должно допускать ситуаций, когда после предъявления лицу обвинения в клевете судебное разбирательство в отношении этого лица не проводится скорейшим образом, поскольку такая практика оказывает сковыва-

¹⁰⁶ Заключительные замечания в отношении Узбекистана (CCPR/CO/83/UZB); заключительные замечания в отношении Марокко (CCPR/CO/82/MAR).

¹⁰⁷ Заключительные замечания в отношении Корейской Народно-Демократической Республики (CCPR/CO/72/PRK).

¹⁰⁸ Заключительные замечания в отношении Кувейта (CCPR/CO/69/KWT).

¹⁰⁹ Заключительные замечания в отношении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (CCPR/C/GBR/CO/6).

¹¹⁰ Заключительные замечания в отношении Российской Федерации (CCPR/CO/79/RUS).

¹¹¹ Заключительные замечания в отношении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (CCPR/C/GBR/CO/6).

¹¹² Там же.

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ Заключительные замечания в отношении Италии (CCPR/C/ITA/CO/5); заключительные замечания в отношении бывшей югославской Республики Македония (CCPR/C/MKD/CO/2).

ющее воздействие, неправомерно ограничивающее осуществление таким лицом или другими лицами права на свободное выражение мнения¹¹⁵.

48. Запреты на разные формы неуважения к какой-либо религии или другим системам убеждений, в том числе законы о богохульстве, являются несовместимым с Пактом за исключением отдельных случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 20 Пакта. Такие запреты должны также строго соответствовать требованиям пункта 3 статьи 19, а также статьям 2, 5, 17, 18 и 26. Так, например, недопустимо, чтобы в каких-либо подобных законах содержалась дискриминация в пользу или против одной или нескольких религиозных систем или систем убеждений, либо в отношении их приверженцев по сравнению с приверженцами других систем, а также религиозных верующих по сравнению с неверующими. Кроме того, нельзя допускать, чтобы такие запреты препятствовали критике религиозных лидеров и высказыванию замечаний по поводу религиозных доктрин и догматов веры или устанавливали за это наказание¹¹⁶.

49. Законы, предусматривающие меры наказания за выражение мнений об исторических фактах, являются несовместимыми с предусмотренными Пактом обязательствами государств-участников уважать свободу мнений и право на их свободное выражение¹¹⁷. В Пакте не предусмотрено широкого запрета на выражение ошибочных мнений или неверной интерпретации событий, происшедших в

прошлом. Ограничения на свободу мнений не должны навязываться ни при каких условиях, а ограничения в отношении права на свободное выражение мнений не должны выходить за рамки требований, предусмотренных пунктом 3 статьи 19 или статьей 20.

Взаимосвязь между статьями 19 и 20

50. Статьи 19 и 20 совместимы друг с другом и дополняют одна другую. На все деяния, о которых идет речь в статье 20, распространяются ограничения, предусмотренные в пункте 3 статьи 19. Любое ограничение, обоснованное статьей 20, должно также соответствовать пункту 3 статьи 19¹¹⁸.

51. Признаком, отличающим деяния, о которых идет речь в статье 20, от деяний, которые могут подпадать под ограничения пункта 3 статьи 19, является то, что в соответствии с Пактом в отношении деяний, о которых идет речь в статье 20, от государства требуется конкретная мера реагирования: они должны быть запрещены законом. Таким образом, статья 20 лишь в этой степени может рассматриваться в качестве *lex specialis* по отношению к статье 19.

52. Государства-участники обязаны иметь законные запреты только в отношении конкретных форм выражения мнений, указанных в статье 20. В каждом случае, когда государство-участник ограничивает право на свободное выражение мнений, ему необходимо обосновывать запреты и их условия в строгом соответствии со статьей 19.

¹¹⁵ См. сообщение № 909/2000, *Канканамге против Шри-Ланки*, Соображения приняты 27 июля 2004 года.

¹¹⁶ Заключительные замечания в отношении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии – Владения Короны (Джерси, Гернси и остров Мэн) (CCPR/C/79/Add.119). См. также заключительные замечания в отношении Кувейта (CCPR/CO/69/KWT).

¹¹⁷ Так называемые «законы о сохранении памяти», см. сообщение № 550/93, *Фориссон против Франции*. См. также заключительные замечания в отношении Венгрии (CCPR/C/HUN/CO/5), пункт 19.

¹¹⁸ См. сообщение № 736/1997, *Росс против Канады*, Соображения приняты 18 октября 2000 года.