

РЕКОМЕНДАЦИЯ № R (97) 20
КОМИТЕТА МИНИСТРОВ ГОСУДАРСТВАМ-УЧАСТНИКАМ
ПО ВОПРОСАМ РАЗЖИГАНИЯ НЕНАВИСТИ

Принята Комитетом Министров 30 октября 1997 года

Комитет Министров, в соответствии с положениями Статьи 15.b Устава Совета Европы,
Полагая, что задача Совета Европы заключается в усилении единства его членов, особенно в целях упрочения и реализации идеалов и принципов, являющихся их общим наследием;

Обращаясь к Декларации глав государств и правительств государств-участников Совета Европы, принятой в Вене 9 октября 1993 года;

Напоминая, что Венская Декларация выразила глубокую озабоченность по поводу происходящего в настоящее время возрождения расизма, ксенофобии и антисемитизма, а также развития атмосферы нетерпимости, содержала обязательства вести борьбу со всеми идеологиями, политическими установками и практическими методами, являющимися собой разжигание расовой ненависти, насилия и дискриминации, а также с любыми действиями и высказываниями, способными усилить взаимные опасения и напряженность между группами населения, имеющими различные расовые, этнические, национальные, религиозные или социальные корни;

Подтверждая свою глубокую приверженность принципам свободы самовыражения и информации в соответствии с Декларацией о свободе самовыражения и информации от 29 апреля 1982 года;

Осуждая в духе Венской Декларации и Декларации о средствах массовой информации в демократическом обществе, принятой на 4-й Европейской Конференции на уровне министров по вопросам политики в области средств массовой информации (Прага, 7-8 декабря 1994 года), все формы самовыражения, разжигающие расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм и все формы нетерпимости, поскольку они подрывают безопасность демократии, культурное единство и плюрализм;

Отмечая, что такие формы самовыражения могут иметь более мощный и разрушительный эффект в случае использования средств массовой информации;

Выражая уверенность, что необходимость борьбы против таких форм самовыражения даже более настоятельна в ситуациях, характеризующихся напряженностью, а также во время войны и других форм вооруженных конфликтов;

Выражая уверенность по поводу необходимости выработки основополагающих принципов для правительств государств-участников в отношении работы по противодействию таким формам самовыражения, признавая при этом, что большинству средств массовой информации такие формы самовыражения не могут быть поставлены в вину;

Имея в виду Статью 7, часть 1, Европейской Конвенции по трансграничному телевидению, а также прецедентное право органов, созданных Европейской Конвенцией по правам человека в соответствии со Статьями 10 и 17 последней из упомянутых конвенций;

Ссылаясь на Конвенцию ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации и Резолюцию (68) 30 Комитета Министров по мерам, подлежащим принятию в целях ликвидации разжигания расовой, национальной и религиозной ненависти;

Отмечая, что не все государства-участники подписали и ратифицировали указанную Конвенцию и осуществили ее имплементацию посредством закрепления в национальном законодательстве;

Будучи уверенными в необходимости совмещения борьбы против расизма и нетерпимости с защитой свободы самовыражения во избежание угрозы подрыва демократии;

Будучи также уверенными в необходимости уважения в полном объеме редакторской независимости и автономии средств массовой информации,

Рекомендует правительствам государств-участников:

- (1) принять соответствующие меры по борьбе против разжигания ненависти на основании принципов, заложенных данной рекомендацией;
- (2) обеспечить такое положение, при котором такие меры являли бы собой компонент комплексного подхода к этому явлению, который был бы также направлен в сторону его экономических, политических, культурных и прочих корней и причин;
- (3) если таковое еще не выполнено – подписать, ратифицировать и эффективно реализовать в рамках национального законодательства Конвенцию ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации в соответствии с Резолюцией (68) 30 Комитета Министров в отношении мер, подлежащих принятию для противодействия расовой, национальной и религиозной ненависти;
- (4) пересмотреть национальное законодательство и практические подходы в целях обеспечения их соответствия принципам, изложенным в приложении к настоящей Рекомендации.

Приложение к Рекомендации № R (97) 20 Комитета Министров государствам-участникам по вопросам "разжигания ненависти"

Цели

Предлагаемые ниже по тексту принципы применяются к случаям разжигания ненависти, в первую очередь – разжигания ненависти через средства массовой информации.

В целях применения указанных принципов термин "разжигание ненависти" трактуется как понятие, покрывающее все формы самовыражения, которые включают распространение, провоцирование, стимулирование или оправдание расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или других видов ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями.

Принцип 1

Правительства государств-участников, органы власти и государственные учреждения национального, регионального и местного уровней, а также официальные лица, несут особую ответственность в плане проявления сдержанности в отношении заявлений, в первую очередь перед средствами массовой информации, которые могут быть обоснованно восприняты как разжигание ненависти или как высказывания, способные воздействовать в интересах легитимизации, распространения или стимулирования расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или другой формы дискриминации или ненависти, основанных на нетерпимости. Такие заявления должны быть запрещены и подвергнуты публичному осуждению во всех случаях их совершения.

Принцип 2

Правительства государств-участников должны создать или сохранять действенные правовые системы, включающие в себя положения гражданского, уголовного и административного права в отношении разжигания ненависти, которые позволят административным и судебным органам согласовывать во всех случаях уважение принципа свободы самовыражения с уважением человеческого достоинства и защитой репутации или прав других лиц.

В этих целях правительства государств-участников должны изучить возможности и средства:

- стимулирования и координации исследований в области анализа эффективности законодательства и правовой практики;
- пересмотра имеющейся правовой системы, чтобы обеспечить ее эффективное применение к различным новым средствам массовой информации и средствам и сетям связи;
- разработки скоординированной политики в области судебного преследования на основе национальных основополагающих установок, уважающих принципы, предлагаемые настоящей Рекомендацией;
- добавления общественных работ к спектру возможных санкций;
- расширения возможностей борьбы с разжиганием ненависти через средства гражданского права, позволив, например, заинтересованным неправительственным организациям направлять в гражданский суд иски в целях возмещения ущерба жертвам разжигания ненависти, а также предусмотрев возможность издания судом распоряжений, наделяющих жертвы правом на ответ или опровержение;
- предоставления общественности и работникам средств массовой информации сведений о правовых нормах в отношении разжигания ненависти.

Принцип 3

Правительства государств-участников должны обеспечить, чтобы в рамках правовой системы, указанной в Принципе 2, помехи в осуществлении свободы самовыражения были жестко ограничены и применялись в законном и беспристрастном порядке на основании объективных критериев. Более того, в соответствии с основополагающими требованиями верховенства права, любые ограничения или помехи в осуществлении свободы самовыражения должны находиться под независимым судебным контролем. Такое требование особенно важно в случаях, когда принцип свободы самовыражения должен совмещаться с принципами уважения человеческого достоинства и защиты репутации или прав других лиц.

Принцип 4

Национальное право и судебная практика должны позволять судам иметь в виду, что отдельные случаи разжигания ненависти могут быть настолько оскорбительными для отдельных лиц и групп населения, что они выйдут за рамки правовой защиты, предоставляемой Статьей 10 Европейской Конвенции по правам человека в отношении других форм самовыражения. Это будет составлять именно такой случай, когда разжигание ненависти направлено на подрыв прав и свобод, заложенных в Конвенции, либо на их ограничение в превышение предусмотренных Конвенцией пределов.

Принцип 5

Национальное право и судебная практика должны предоставлять компетентным органам прокуратуры, в пределах их компетенции, возможность уделять делам по разжиганию ненависти особое внимание. В этом плане указанные органы должны отдавать приоритет тщательному рассмотрению всех факторов, связанных с правом подозреваемого на самовыражение, имея в виду, что наложение уголовного наказания обычно является собой серьезное нарушение названной свободы. При наложении уголовного наказания в отношении лиц, осужденных за преступления в области разжигания ненависти, компетентные суды должны обеспечить строгое соблюдение принципа его пропорциональности.

Принцип 6

Национальное право и судебная практика применительно к разжиганию ненависти должны учитывать роль средств массовой информации в передаче сведений и идей, которые вскрывают, анализируют и объясняют конкретные случаи разжигания ненависти и их основополагающие причины в целом, а также право общественности на получение таких сведений и идей.

В этой связи национальное право и судебная практика должны проводить четкую границу между ответственностью автора разжигающей ненависть информации, с одной стороны, и любой ответственностью средств массовой информации и работников средств массовой информации, участвующих в ее распространении в рамках своих задач по передаче интересующих общество информации и идей, с другой.

Принцип 7

В интересах реализации Принципа 6 национальное законодательство и судебная практика должны учитывать, что:

- журналистское освещение вопросов расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости полностью защищена Статьей 10, часть 1, Европейской конвенции по правам человека и может быть ограничена только в соответствии с условиями, указанными в части 2 указанной статьи;
- стандарты, применяемые национальными органами власти государств в отношении оценки необходимости ограничения свободы самовыражения, должны соответствовать принципам, изложенным в Статье 10, а также прецедентному праву органов Конвенции, с учетом, помимо всего прочего, характера, содержания и цели журналистской деятельности;
- уважение журналистских свобод также подразумевает, что суды и органы государственной власти не должны навязывать средствам массовой информации свои воззрения относительно приемлемых для журналистов методов ведения профессиональной деятельности.