



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
8 September 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня*

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

Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение

Записка Генерального секретаря**

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

* A/70/150.

** Настоящий документ был представлен с запозданием в связи с необходимостью проведения консультаций с партнерами.



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

Резюме

В докладе, представленном в соответствии с резолюцией 25/2 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение рассматривает вопрос защиты источников информации и лиц, сообщающих о нарушениях. Каждый человек имеет право на доступ к информации, так как это важный инструмент, позволяющий обеспечить участие общественности в политических вопросах, демократическом управлении и обеспечении подотчетности. Поскольку источники информации и лица, сообщающие о нарушениях, во многих ситуациях делают доступ к информации возможным, они заслуживают максимальной защиты как по закону, так и на практике. Опираясь на международное и национальное право и практику, Специальный докладчик особо отмечает основные элементы рамочной программы по защите источников информации и лиц, сообщающих о нарушениях.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение		4
II. Право на доступ к информации		5
A. Правовые основы		5
B. Ограничения права на информацию		7
III. Защита источников информации		9
A. Нормы конфиденциальности		9
B. Лица, которые могут ссылаться на конфиденциальность источников		11
C. Характер и сфера защиты		13
IV. Защита лиц, сообщающих о совершении правонарушений		15
A. Правовая защита лиц, сообщающих о правонарушениях		16
B. Сообщение о нарушениях и национальная безопасность		23
C. Сообщения о нарушениях в международных организациях		26
V. Выводы и рекомендации		28
A. Рекомендации для государств		29
B. Рекомендации для Организации Объединенных Наций и других международных организаций		32

I. Введение

1. Если говорить о вопросах, затрагивающих общественные интересы, то каким образом происходит обнародование необоснованно сокрытой информации? В некоторых ситуациях предоставление информации предписывается законами об официальных механизмах надзора и обеспечения доступа к информации. Однако даже при наличии таких законов они не всегда приносят результаты. Таким образом, может возникать потребность в иных подходах, так как секреты, как правило, не могут стать достоянием гласности сами по себе. Обычно для раскрытия информации требуются три основных элемента: лицо, располагающее сведениями, которое готово и способно пролить свет на сокрытые данные; человек или платформа, способные распространить эту информацию; правовая система и политическая культура, способные успешно обеспечить защиту для первого и второго элементов. Если это сочетание — источник, распространитель и защита — отсутствует, то все тайное чаще всего так и не становится явным, и чем больше информации скрывается, тем реже власти привлекаются к ответственности и тем меньше у людей возможностей для принятия осознанных решений по вопросам, которые могут самым серьезным образом затрагивать их самих и их общины.

2. Именно эти аспекты являются основными аргументами в пользу правовых и политических рамочных структур, которые поощряют и гарантируют доступ к информации и защищают физических лиц и организации, которые зачастую делают этот доступ возможным. Несмотря на то, что формально в этом вопросе был достигнут определенный прогресс, правительства, международные организации и частные структуры нередко делают лиц, раскрывающих секретную информацию, своей мишенью, особенно если эти люди обнародуют неприятную правду или обвинения. Лица, пытающиеся привлечь внимание к неправомерным действиям, могут столкнуться с блокировкой внутренних каналов, неэффективностью органов надзора и отсутствием правовой защиты. Отсутствие инстанций, к которым можно обратиться за помощью, нередко вынуждает лиц, сообщающих о нарушениях, прибегать к публичному раскрытию информации, что делает их уязвимыми перед возможным нападением. Международные, региональные и национальные тенденции к расширению официальной защиты не всегда приводят к обеспечению эффективной защиты для источников и лиц, сообщающих о нарушениях, на практике. Неэффективность защиты — это следствие пробелов в законодательстве, склонности отдавать предпочтение обеспечению секретности, а не государственному участию; технологий, благодаря которым учреждения получают возможность с большей легкостью нарушать принципы неприкосновенности частной жизни и анонимности; чрезмерно широкое применение ограничений, которые в остальном носят правомерный характер; подозрительного или враждебного отношения к источникам информации, лицам, сообщающим о нарушениях, и журналистам, которые делают данную информацию достоянием общественности.

3. Раскрытие секретной информации может носить самый разнообразный характер, причем некоторые случаи, такие как, например, разоблачение Эдвардом Сноуденом методов слежки, оказывают глубокое и долгосрочное воздействие на право, программы и политику, в то время как другие информаторы тщетно пытаются добиться внимания и ответных мер. Несмотря на то, что настоящий доклад может быть полезен в отношении всех подобных случаев,

Специальный докладчик не проводит здесь анализ конкретных ситуаций, а стремится, скорее, осветить основные элементы, которые могут стать частью любой рамочной концепции по защите источников и лиц, сообщающих о нарушениях, в соответствии с правом на свободу выражения мнений. Доклад начинается с обзора всеобщего права на получение всех видов информации и особенно той информации, которой располагают государственные органы. Затем Специальный докладчик отмечает основные элементы международных правовых основ для защиты источников информации и лиц, сообщающих о нарушениях, а также апеллирует к практическому опыту государств, национальных и региональных механизмов и неправительственных инициатив. В заключение в настоящем докладе предлагается ряд рекомендаций.

4. В рамках подготовки настоящего доклада в адрес государств был направлен вопросник, в котором им предлагалось представить информацию о национальных законах и практиках, и ответы были получены от 28 государств¹. Чрезвычайно важные материалы были также представлены организациями гражданского общества и частными лицами. Ответы государств и полученные материалы, а также рекомендации относительно дальнейшего исследования передовых практик, примеры которых не было возможности привести в отчете, опубликованы на веб-странице Специального докладчика². 11 июня 2015 года в Вене состоялось заседание, в котором рассматривался опыт и знания гражданского общества и представителей научных кругов по обеспечению защиты источников информации и лиц, сообщающих о нарушениях³. Специальный докладчик выражает признательность всем, кто внес свой вклад в подготовку настоящего доклада.

II. Право на доступ к информации

A. Правовые основы

5. В основе защиты источников информации и лиц, сообщающих о нарушениях, лежит базовое право на свободу выражения мнений. В статье 19 Всеобщей декларации прав человека гарантируется право искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ. Источники информации и лица, сообщающие о нарушениях, осуществляют право на распространение информации, однако в случае публичного разглашения информации их правовая защита опирается в первую очередь на право общественности на получение такой информации. Это право неоднократно подчеркивалось прошлыми специальными докладчиками и экспертами по европейским, африканским и межамериканским системам⁴. Как го-

¹ К августу 2015 года были получены ответы от следующих государств: Ангола, Аргентина, Болгария, Босния и Герцеговина, Буркина-Фасо, Гана, Гватемала, Германия, Грузия, Ирландия, Казахстан, Колумбия, Куба, Мавритания, Марокко, Нидерланды, Норвегия, Оман, Республика Корея, Саудовская Аравия, Словакия, Соединенные Штаты Америки, Суринам, Тринидад и Тобаго, Турция, Финляндия, Швейцария и Эстония.

² См. www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx.

³ Заседание было организовано совместными усилиями Международного института прессы и правительства Австрии при значительной поддержке последнего.

⁴ См., например, совместное заявление Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мнений и на их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросу о свободе

ворится в замечании общего порядка № 34 Комитета по правам человека в отношении статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах «Свобода мнений и их свободное выражение», это право распространяется на информацию, которая находится в распоряжении всех государственных органов, будь то органы законодательной, исполнительной или судебной власти, а также на другие структуры в случае выполнения ими общественных функций (пункты 7 и 18). Оно способствует реализации ряда принципов, которые лежат в основе прав человека и стимулируют их осуществление⁵. Оно способствует расширению возможности людей по поиску всякого рода информации, обеспечивая защиту беспрепятственного формирования мнений в соответствии со статьей 19(1) Пакта. Оно поощряет участие в ведении государственных дел, которое независимым образом обеспечивается статьей 25 Пакта⁶. Оно укрепляет подотчетность, повышая издержки для лиц, способных совершить правонарушение.

6. Региональные и международные документы по правам человека также обеспечивают право общественности на получение информации⁷. Согласно Конвенции о правах ребенка, государства-участники обязаны обеспечивать ребенку доступ к информации в целях поддержки развития личности и способности участвовать в общественной жизни (ст. 17). Конвенция о правах инвалидов требует, чтобы государства-участники поощряли надлежащие формы помощи и поддержки для инвалидов в целях обеспечения их доступа к информации (ст. 9(2)(f)). Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья и Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека особо отметили важность права на доступ к информации для осуществления социальных и экономических прав (см. A/HRC/20/15 и A/HRC/23/36). Данное право также отражено в международных стандартах, касающихся окружающей среды, и деятельности, направленной на борьбу с коррупцией и обеспечение развития⁸.

7. Признавая ту роль, которую средства массовой информации играют в обеспечении доступа к информации, международные органы подчеркивают важность защиты «свободной, не подлежащей цензуре и ограничениям прессы или других средств информации» (см. замечание общего порядка № 34 Комитета по правам человека, пункт 13). Право на информацию коренится в праве общественности на получение «информации, представляющей общественный

средств массовой информации и Специального докладчика ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений (1999) (E/CN.4/2000/63, приложение I).

⁵ См. Article 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (London, 1999).

⁶ См. замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека о праве участвовать в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и иметь равный доступ к государственной службе; http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 Inter-American Court of Human Rights, *Claude-Reyes et al. v. Chile* (2006); и A/HRC/14/23, п. 31.

⁷ См. the African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 9; the American Convention on Human Rights, art. 13; Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, ст. 10.

⁸ См. принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию; ст. 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; и «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (резолюция Генеральной Ассамблеи 69/315, приложение).

интерес» (см. A/68/362, пункт 19). Совет Безопасности подтвердил, что работа свободных, независимых и беспристрастных средств массовой информации является одной из существенно важных основ демократического общества (см. резолюции 2222 (2015) и 1738 (2006) Совета). Генеральная Ассамблея в 2014 и 2015 годах призвала государства поддерживать безопасные условия для того, чтобы журналисты могли выполнять свою работу независимо и без необоснованного вмешательства (см. резолюции 68/163 и 69/185 Ассамблеи). Совет по правам человека в 2012 году в своей первой резолюции о защите журналистов особо отметил необходимость обеспечения большей защиты для всех профессиональных работников средств массовой информации и журналистских источников (см. резолюцию 21/12 Совета).

В. Ограничения права на информацию

8. Приняв Международный пакт о гражданских и политических правах и иные меры, правительства тем самым не лишили себя возможности утаивать определенные виды информации от общественности, однако поскольку статья 19 четко поощряет право на всякого рода информацию, на государства возлагается бремя обоснования любого сокрытия информации в виде исключения из данного права. В статье 19(3) Пакта говорится о том, что любые ограничения права на свободное выражение мнения должны быть установлены законом и обусловлены необходимостью выполнения одной или нескольких перечисленных далее правомерных целей, которые связаны с уважением прав или репутации других лиц или охраной государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (см. A/HRC/29/32, пункты 30—35). Ограничения должны применяться таким образом, чтобы «не ставить под угрозу сам принцип этого права» (см. замечание общего порядка № 34 Комитета по правам человека, пункт 21), что особо подчеркнул Совет по правам человека, призывая государства не ограничивать свободный поток информации и идей (см. резолюцию 12/16 Совета).

9. Особого внимания заслуживают три аспекта. Во-первых, ограничение может быть признано необходимым только в том случае, если оно защищает конкретные законные интересы от фактического или потенциального вреда, который будет нанесен при отсутствии такого ограничения. Следовательно, общие или расплывчатые утверждения о том, что ограничение необходимо, противоречат статье 19. Каким бы законным ни был тот или иной конкретный интерес в целом, эти категории сами по себе широко используются для сокрытия информации, на получение которой общественность имеет полное право. Незаконно ограничивать раскрытие информации в целях защиты кого-либо от попадания в неловкую ситуацию или от разоблачения правонарушения, а также для сокрытия особенностей работы учреждения⁹.

10. Во-вторых, в соответствии с общепринятым элементом пропорциональности критерия необходимости необходимо представить доказательства того, что раскрытие информации представляет собой определенный риск нанесения вреда законным государственным интересам, которые перевешивают обще-

⁹ См. ст. 19, Международный центр против цензуры, Йоханнесбургские принципы национальной безопасности, свободы убеждений и доступа к информации, принцип 2(b), в E/CN.4/1996/39, приложение. См. также A/HRC/20/17, A/HRC/13/37 и A/HRC/29/32.

ственный интерес в части обнаружении данной информации. В случае если раскрытие информации не наносит ущерба законным интересам государства, то не существует никаких оснований для ее утаивания или отказа от раскрытия (см. замечание общего порядка № 34 Комитета по правам человека, пункт 30). Некоторые вопросы, такие как уголовные преступления, нарушения прав человека и международного гуманитарного права, коррупция, вопросы общественной безопасности, нанесение ущерба окружающей среде или злоупотребление должностными полномочиями¹⁰, должны рассматриваться в первую очередь исходя из интересов общества. Важность общественных интересов неоднократно подчеркивалась и другими региональными механизмами¹¹. Национальные законы, касающиеся права на информацию, так же, как правило, предписывают проведение анализа общественных интересов¹².

11. В-третьих, ограничения доступа к информации не должны быть оставлены исключительно на усмотрение властей. Ограничения должны носить четкий характер, отличаться узостью применения, служить руководством для властей и подлежать независимому судебному надзору (см. A/HRC/29/32, пункты 29–33). Различные уровни внутреннего правительственного надзора должны обеспечить соответствие ограничений доступа к информации стандартам, изложенным в статье 19, и сопутствующим национальным законам.

12. Обеспечение эффективного доступа к информации зависит от тех методов, которые используются правительствами для того, чтобы обозначить или классифицировать информацию как секретную или по иным причинам не подлежащую разглашению. Чрезмерное засекречивание информации происходит в тех случаях, когда должностные лица причисляют тот или иной материал к категории секретных без проведения надлежащей оценки общественного интереса в получении доступа к этому материалу или определения вероятности каких-либо рисков для законных интересов в случае разглашения такого материала. Информации может быть присвоен статус секретной только в том случае, если в результате ее разглашения будет нанесен секретный ущерб, о котором говорится в статье 19(3); даже в случае риска нанесения ущерба должна быть проведена процедура, призванная установить, действительно ли общественный интерес в части раскрытия информации перевешивает этот риск. Необходимо рассмотреть и принять процедуры, которые позволят проводить оценку решений о признании информации секретной как внутри учреждений, так и самим обществом, включая введение санкций за чрезмерное засекречивание информации, для того, чтобы обеспечить максимально широкий доступ к информации в интересах общества. Наиболее удачная формулировка принципа максимального раскрытия информации в случаях, когда речь идет о доступе к информации, находящейся в распоряжении органов власти, предлагается в Конституции Швеции и Законе Швеции о свободе прессы, которые защищают пра-

¹⁰ См. the Global Principles on National Security and the Right to Information, principle 37; and Maeve McDonagh, “The public interest test in FOI legislation”, доступно на www.right2info.org/resources/publications/eu-mcdonagh-maeve-the-public-interest-test-in-foi-legislation/view.

¹¹ См. Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7, p. 5; African Commission on Human and Peoples’ Rights, Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, principles IV (2) and XII (2); and Inter-American Commission on Human Rights, Inter-American Declaration of Principles on Freedom of Expression, principle 10.

¹² См., например, Supreme Court of Slovenia, *Ranc v. Ministry of Internal Affairs*, 10 October 2007. <http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/11371/>

во всех государственных должностных лиц на сообщение информации, а также запрещают государственным должностным лицам вводить наказание в отношении других лиц за разглашение информации за пределами их учреждений, за исключением ряда особо оговоренных ситуаций.

13. Несмотря на то, что Специальный докладчик проводит в настоящем докладе оценку правовых основ, закон сам по себе является необходимой, но недостаточной основой для защиты любых прав, подпадающих под свободу выражения мнений. Любые сколь угодно прочные формальные правовые основы права на информацию окажутся неэффективными перед лицом официальной культуры секретности и пренебрежения принципом верховенства права. Для обеспечения защиты необходима такая политическая и бюрократическая культура, в которой будут высоко цениться транспарентность и общественное участие. В основе базовой инфраструктуры обеспечения защиты лежат независимость судебной системы и юридических профессий, широкий и недискриминационный доступ к правосудию и базовые возможности и готовность правоохранительных органов противостоять насилию и запугиванию.

III. Защита источников информации

A. Нормы конфиденциальности

14. Всем необходимо получать сведения из достоверных источников для формирования обоснованного мнения по вопросам, представляющим общественный интерес. Профессиональные журналистские организации подчеркивают, что источники, чье имя известно, всегда более предпочтительны, чем анонимные источники¹³. Тем не менее журналисты часто вынуждены обращаться к источникам, которые подвергаются риску преследования или иного вреда в случае раскрытия их личности, и потому обещать им сохранение конфиденциальности¹⁴. В отсутствие защиты многие так и не отважатся высказаться, и общество будет пребывать в неведении.

15. В рамках международного права в области прав человека были разработаны прочно устоявшиеся принципы защиты конфиденциальности источников. На международном уровне эти нормы проистекают из права искать, получать и распространять информацию, закрепленного в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁵. Европейский суд по правам челове-

¹³ См. The Canadian Association of Journalists Ethics Advisory Committee, "Ethics guidelines" (2011). См. также Reuters, "The Essentials of Reuters sourcing"; и One Caribbean Media Limited, "Statement of Editorial Principles and Operational Guidelines".

¹⁴ См., например, David Banisar, "Silencing sources: an international survey of protections and threats to journalists' sources" (Privacy International Global Survey Series, 2007); и Julie Posetti, "Protecting journalism sources in the digital age", United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Series on Internet Freedom (UNESCO Publishing, 2015).

¹⁵ См. ст. 33 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; и пункт 45 замечания общего порядка № 34 Комитета по правам человека. См. также United Nations Special Rapporteur on freedom of opinion and expression, the Organization for Security and Cooperation in Europe Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information ,

ка воздаёт должное «жизненно важной роли общественного надзора, которую играет пресса» как основе защиты источников и обеспечивает высокий уровень защиты для журналистов, которые публикуют информацию о вопросах, представляющих общественный интерес¹⁶. В мае 2015 года Суд Восточной Африки постановил, что журналисты не могут быть принуждены к раскрытию своих источников информации лишь на том основании, что предоставленная ими информация имеет отношение к национальной безопасности или обороне¹⁷. Межамериканская комиссия по правам человека подчеркнула, что «любой общественный информатор имеет право на сокрытие своего источника информации, записей и личных и профессиональных архивов»¹⁸. Африканская комиссия по правам человека и народов заявила, что «работники средств массовой информации не обязаны раскрывать конфиденциальные источники информации или разглашать иные материалы, используемые в журналистских целях», за исключением ряда особо оговоренных случаев¹⁹. Комитет министров Совета Европы рекомендует государствам обеспечивать «четкую и однозначную защиту права журналистов не раскрывать информацию о своих источниках»²⁰. Международные уголовные трибуналы также обеспечивают защиту источников²¹.

16. Национальные правовые системы также широко используют норму защиты конфиденциальности. В законе Эстонии о средствах массовой информации от 2010 года, который предусматривает существенную правовую защиту, говорится о том, что лица, которые «обрабатывают информацию в журналистских целях, имеют право не раскрывать сведения, позволяющие установить источник информации» (раздел 15(1)). В уголовно-процессуальном кодексе Германии от 1987 года устанавливается право на отказ от дачи свидетельских показаний по профессиональным основаниям (разделы 53 (1(5)) и (2)). В Швеции основной закон о свободе выражения мнений от 1991 года запрещает журналистам раскрывать свои источники информации и признает преступлением раскрытие личности источника при отсутствии согласия (глава 2, статьи 3–5). Конституция Кабо-Верде гарантирует, что «ни один журналист не будет при-

“Joint declaration on defamation of religions, and anti-terrorism and anti-extremism legislation” (2008).

¹⁶ См. European Court of Human Rights, *Goodwin v. United Kingdom*, application No. 17488/90, judgement of 27 March 1996, para. 39; *Sunday Times v. United Kingdom*, application No. 6538/74, judgement of 26 April 1979; and *Tillack v. Belgium*, application No. 20477/05, judgement of 27 February 2007.

¹⁷ См. *Burundi Journalists Union v. Attorney General of the Republic of Burundi*, East African Court of Justice, case No. 7 of 2013, judgement of 15 May 2015, paras. 107–111.

¹⁸ См. Inter-American Commission on Human Rights, Declaration of Principles on Freedom of Expression, principle 8. Специальный докладчик по свободе выражения мнений Межамериканской комиссии по правам человека заявил, что «источники и материалы, связанные с раскрытием конфиденциальной информации должны быть защищены законом», см. *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2013: Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression*, vol. II (Washington, D.C., 2013), chap. IV, para. 171.

¹⁹ См. African Commission on Human and Peoples' Rights, Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, principle XV.

²⁰ См. Council of Europe, Committee of Ministers recommendation No. R (2000) 7, appendix, principle 1.

²¹ См., например, *Prosecutor v. Radoslav Brdjanin and Momir Talic*, case No. IT-99-36-AR73.9, judgement of 11 December 2002. <http://www.icty.org/x/cases/brdanin/acdec/en/randall021211.htm>

нужден к раскрытию своих источников информации» (ст. 48(8)). В числе множества государств, признающих принцип защиты источников, Аргентина, Болгария, Босния и Герцеговина, Индия, Колумбия, Мозамбик, Филиппины и Чили, где существуют соответствующие законы²².

В. Лица, которые могут ссылаться на конфиденциальность источников

17. Конфиденциальные источники зависят от других лиц, которые ссылаются на право на конфиденциальность от их имени. Исторически государства предоставляли возможность ссылаться на данное право профессиональным журналистам, однако в последние двадцать лет в информационной сфере и в области средств массовой информации произошла революция, которая требует пересмотра ограничений такого рода. В статье 19, защищающей право на свободу выражения мнений любыми средствами, говорится о том, что государства должны принимать во внимание современную внешнюю среду, которая уже далеко не ограничивается традиционными печатными и вещательными средствами массовой информации. Основанием для предоставления защиты для источников должна быть деятельность по сбору и распространению информации, а не просто конкретная профессия журналиста. Журналистские функции выполняют профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, сети Интернет или где-либо еще (Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 44).

18. Сегодня журналисты и иные «общественные информаторы» могут требовать обеспечения права на конфиденциальность для источника²³. Информированием общественности и выполнением «жизненно важной роли общественного надзора» занимаются не только журналисты, но и другие люди. Международные органы все активнее используют термины, имеющие более широкое значение, чем «журналист», такие как «специалисты средств массовой информации» или «работники средств массовой информации»²⁴. Африканская комиссия по правам человека и народов называет их «работниками средств массовой информации»²⁵, а Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы средств массовой информации ссылается на «новых участников журналистской деятельности»²⁶. Все эти термины свидетельствуют о понимании того, что лица, выполняющие журналистские функции, должны иметь право на защиту источников. Совет Европы предлагает следующее определение термина «журналист» с функциональной точки

²² См. Constitution of Argentina (1994), sect. 43; Law on protection against defamation of Bosnia and Herzegovina, art. 9; Bulgaria, Law for the Radio and Television (1998), art. 10 (1 (3)); Chile, Law 19.733 of 2001, art. 7; Constitution of Colombia (1991), arts. 73–74; India, Whistle Blowers Protection (Amendment) Bill (2015), sect. 6; Constitution of Mozambique (2005), art. 48 (3); Philippines Republic Act No. 53, as amended by Republic Act No. 1447.

²³ См. Inter-American Commission on Human Rights, Declaration of Principles on Freedom of Expression, principles 8 and 13.

²⁴ См., например, резолюции 27/5 и 21/12 Совета по правам человека; резолюцию 68/163 Генеральной Ассамблеи; и резолюцию 1738 Совета Безопасности (2006).

²⁵ См. the Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, principle XV.

²⁶ См. 2nd Communiqué on Open Journalism. Available at www.osce.org/fom/128046?download=true.

зрения: «любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально занимается сбором и распространением информации среди общественности при помощи любых средств массовой коммуникации»²⁷. В целях защиты источников, то есть когда, как отметил Верховный суд Норвегии, должна быть предоставлена самая широкая защита²⁸, любое лицо или структура, участвующие в сборе или накоплении информации с целью ее последующей публикации или иного публичного распространения, должны иметь возможность требовать обеспечения права на защиту конфиденциальности источника. Регулярная профессиональная деятельность может подразумевать предоставление защиты, но отсутствие такой деятельности не должно служить предпологаемой преградой для лиц, которые занимаются сбором информации для публичного распространения»²⁹.

19. Так, например, существуют две категории лиц, которые не могут быть причислены к журналистам в официальном понимании этого термина. Первая категория — это лица, профессиональная деятельность которых самым тесным образом связана со сбором и распространением информации: члены организаций гражданского общества, которые проводят исследования и публикуют выводы, а также исследователи — ученые, независимые авторы, внештатные авторы и другие лица, которые регулярно участвуют в сборе информации и ее публичном обмене. Такие люди часто используют и публикуют методики, подчеркивающие уровень профессионализма, от которого зависит их работа. Многие неправительственные организации сами публикуют материалы, полученные из достоверных источников, по форме и содержанию практически ничем не отличающиеся от работы прессы и зачастую полученные в результате подробных исследований и докладов и анализа на местах³⁰. Исследователи в области прав человека нередко опираются на источники, которые нуждаются в обеспечении конфиденциальности ради собственной безопасности³¹. Признавая широту сферы защиты, Европейский суд по правам человека отмечает, что «неправительственные организации, такие как, например, пресса, могут быть охарактеризованы как социальный орган надзора. В связи с этим их деятельность требует предоставления такой же защиты в рамках Конвенции, которая предоставляется прессе»³². Управление Комиссара по информации в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии исключило неправительственную организацию «Глобальный свидетель» из сферы действия Закона о защите данных, поскольку деятельность этой и других организаций, не относящихся к средствам массовой информации, «представляет собой выполнение журналистских задач даже в том случае, если эти лица не являются профессиональными журналистами, а публикация представляет собой часть более ши-

²⁷ Council of Europe, Committee of Ministers recommendation No. R(2000) 7, appendix, definition (a).

²⁸ См. Supreme Court of Norway, case No. 2013/1196, reference No. HR-2013-2170-A (2013).

²⁹ Posetti, “Protecting journalism sources in the digital age”.

³⁰ См., например, www.hrw.org/about-our-research.

³¹ См. *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, European Court of Human Rights, application No. 48135/06, judgement of 25 June 2013.

³² См. *European Court of Human Rights, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forst-wirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, application No. 39534/07, judgement of 28 November 2013.

рокой кампании, направленной на пропаганду конкретной идеи»³³. В Канаде судья Верховного суда Квебека подтвердил право исследователя на защиту конфиденциальной информации³⁴.

20. Вторая категория — это «общественные журналисты» и блогеры и другие «непрофессиональные представители» средств массовой информации, которые занимаются публикацией независимых материалов и распространением своих выводов при помощи широкого спектра средств массовой информации — печатных и вещательных СМИ до социальных медиа и других онлайн-платформ³⁵. Их деятельность часто схожа или полностью совпадает с деятельностью традиционных журналистов, а иногда даже отличается большей тщательностью. Некоторые государства приняли нормы о предоставлении таких лицам значительной защиты. Так, например, Высокий суд Ирландии вынес постановление по делу *Корнек против Моррис и Орс* (*Cornec v. Morrice and Ors*) о том, что блогеры вправе требовать защиты источников, поскольку они могут выступать в качестве «органа общественного мнения» и поскольку право воздействовать на общественное мнение может оказаться под угрозой в случае их принуждения к раскрытию своих источников³⁶.

С. Характер и сфера защиты

21. Некоторые власти ссылаются на «привилегию» журналистов не раскрывать личность своих источников, однако и журналист, и источник обладают правами, которые могут быть ограничены только на основании статьи 19(3)³⁷. Раскрытие или принуждение к раскрытию личности источника являются факторами, которые сдерживают обнародование информации, снижают число других источников, необходимых для точного изложения данных, и наносят ущерб такому важному инструменту, как подотчетность. Учитывая важность обеспечения конфиденциальности источников, любые ограничения должны действительно представлять собой исключения и отвечать самым высоким стандартам, и вводить их могут только судебные власти³⁸. К подобным ситуациям могут относиться лишь расследования особо серьезных преступлений или защита жизни других лиц³⁹.

³³ См. letter from Information Commissioner's Office to Global Witness, 15 December 2014. Available from [www.globalwitness.org/sites/default/files/141215%20letter%20from%20ICO%20to%20GW%20\(2\)%20\(1\).pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/141215%20letter%20from%20ICO%20to%20GW%20(2)%20(1).pdf).

³⁴ См. *Parent and Bruckert v. Her Majesty the Queen*, Province of Quebec District of Montreal, case No. 500-36-006329-125, judgement of 21 January 2014. См. также *Dotcom v. Her Majesty's Attorney-General*, Supreme Court of New Zealand, case No. [2014] NZSC 199, judgement of 23 December 2014.

³⁵ См. A/65/284; см. также Council of Europe, Committee of Ministers recommendation CM/Rec(2011)7.

³⁶ Irish High Court, *Cornec v. Morrice and Ors*, 2012, para. 66. См. также California Court of Appeals, *O'Grady v. Superior Court (Apple)*, 2006.

³⁷ См. *Tillack v. Belgium*, European Court of Human Rights, application No. 20477/05, judgement of 27 February 2008.

³⁸ См. Council of Europe, Committee of Ministers recommendation No. R (2000) 7, appendix, principles 3 and 5.

³⁹ См. A/HRC/20/17, п. 109. См. также A/HRC/7/14.

22. Национальные законы должны обеспечивать строжайшее применение положений о защите, и число возможных исключений является крайне ограниченным. Согласно законодательству Бельгии судья может принудить журналистов и редакторов к раскрытию источников информации только в том случае, если характер этих источников позволяет предотвратить совершение преступлений, представляющих серьезную угрозу физической неприкосновенности одного и более лиц, и в случае выполнения двух совокупных условий: а) эта информация чрезвычайно важна для предотвращения такого рода преступлений; б) эта информация не может быть получена какими-либо иными средствами. Те же условия действуют в отношении следственных мер, таких как обыски, наложение ареста и прослушивание телефонных разговоров, в отношении журналистских источников⁴⁰.

23. Защита должна также быть способна противостоять целому ряду современных угроз. Одной из таких угроз является наблюдение. Повсеместное использование цифровой электроники и способность правительства получать доступ к данным и следам, которые оставляют все подобные приборы, представляют собой серьезную угрозу конфиденциальности и анонимности источников и лиц, сообщающих о нарушениях⁴¹. Еще одной частой особенностью ведущих судебных прецедентов последних лет в связи с журналистскими источниками является проблема неумышленного раскрытия информации о себе, когда правительство Соединенных Штатов Америки раскрывало личность возможных источников путем изучения телефонных звонков и электронных писем⁴². Сами авторы выражают обеспокоенность в связи с тем, что их способность защищать источники значительно снизилась в результате наблюдения⁴³. Национальные и региональные суды Европы должным образом критиковали не предусмотренные законом методы, нарушающие конфиденциальность. Так, например, Верховный кассационный суд Италии принял решение о защите сведений о телефонных звонках журналиста, так как они играли очевидно решающую роль в выявлении лиц, предоставивших конфиденциальную информацию⁴⁴. Европейский суд по правам человека подчеркнул важность предоставления «индивидуальной надлежащей защиты от произвольного вмешательства», вызванного наблюдением⁴⁵. Комитет министров Совета Европы рекомендует, чтобы перехват информации, наблюдение и иные виды розыскных действий при помощи цифровых средств «не применялись в тех случаях, если их цель заключается в том, чтобы обойти» защиту источников⁴⁶.

⁴⁰ См. Banisar, “Silencing sources”.

⁴¹ См. Posetti, “Protecting journalism sources in the digital age”.

⁴² См., for example, *United States of America v. Sterling*, 724 F.3d 482 (2013).

⁴³ См. PEN America, “Chilling effects: NSA surveillance drives U.S. writers to self-censor” (New York, 2013); and Human Rights Watch and American Civil Liberties Union, “With liberty to monitor all: how large-scale U.S. surveillance is harming journalism, law and American democracy” (New York, 2014).

⁴⁴ См. The decision of the Supreme Court of Cassation, „Sixth Criminal Chamber, 21 January 2004, No. 85., concerning the appeal filed by Moretti Paolo against a ruling by the Court of Como

⁴⁵ См. *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. the Netherlands*, European Court of Human Rights, application No. 39315/06, judgement of 22 November 2012, para. 90.

⁴⁶ См. Council of Europe, Committee of Ministers recommendation No. R (2000) 7, appendix, principle 6 (a).

24. Журналисты часто подвергаются личному обыску и обыску своих домов и офисов, включая бумаги, накопители на жестких дисках и иные цифровые устройства. Помимо обычных правил, действующих в отношении подобных обысков, должно быть предписано более значительное бремя доказывания в тех случаях, когда речь идет о журналистах и иных лицах, занятых сбором и распространением информации⁴⁷. Так, например, Закон о неприкосновенности частной жизни Соединенных Штатов Америки от 1980 года предоставляет журналистам защиту от обысков и конфискации результатов их работы, а Закон Великобритании о полиции и доказательствах по уголовным делам от 1984 года исключает журналистские материалы из сферы действия властей, ответственных за производство выемки и конфискации⁴⁸. Уголовно-процессуальный кодекс Франции допускает проведение обысков в помещениях средств массовой информации только в тех случаях, когда «подобные расследования не нарушают свободу осуществления профессии журналиста и не влекут за собой необоснованных препятствий или задержек для распространения информации»⁴⁹.

25. Защита источника распространяется не только на само лицо, которое предоставляет информацию, но и на редакторов, издателей и других лиц, участвующих в такой работе. Согласно Закону о спорах Норвегии от 2005 года редакторы и сотрудники средств массовой информации могут отказаться от предоставления доступа к доказательствам того, кто является автором опубликованных статьи или репортажа или источником информации, содержащейся в этих материалах. Согласно Уголовному кодексу Швейцарии, схожая защита представляется в случае отказа от указания источников; в Турции действует Закон о прессе от 2004 года, согласно которому владельцы и редакторы периодических изданий не могут быть принуждены ни к раскрытию своих новостных источников, ни к законной даче показаний по данному вопросу; а Закон о прессе Анголы от 2006 года предоставляет редакторам защиту от принудительного раскрытия информации⁵⁰.

IV. Защита лиц сообщающих о совершении правонарушений

26. В качестве ответной меры для решения проблемы скрытых правонарушений государства принимают законы, призванные защитить лиц, которые предпринимают шаги для раскрытия такого рода информации. Однако лица, уведомляющие о предполагаемых правонарушениях, по-прежнему подвергаются притеснениям, запугиваниям, расследованиям, уголовному преследованию и иным мерам воздействия. Слишком часто государства и организации обеспечивают лишь частичную защиту лиц, сообщающих о нарушениях, или оказываются неспособными привлечь к ответственности тех, кто оказывает воздействие на таких лиц. Более того, для обеспечения права на информацию требуются не

⁴⁷ См. *Canadian Broadcasting Corp. v. Lessard*, Supreme Court of Canada, case No. 21629, report No. [1991] 3 S.C.R. 421; и the Federal Constitutional Court of Germany, 1 BvR 538/06, judgement of 27 February 2007.

⁴⁸ См. United States, Title 42 U.S. Code sect. 2000aa; United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Police and Criminal Evidence Act (1984).

⁴⁹ Code of Criminal Procedure of France, art. 56-2.

⁵⁰ См. Banisar, “Silencing sources”.

только законы, но и фундамент в виде социальных и организационных норм, поощряющих уведомление о совершении правонарушений и раскрытие иной информации в интересах общества. Укрепление подобных норм требует подготовки на всех уровнях организаций, проведения вспомогательной политики и заявлений со стороны политических лидеров и руководителей компаний, международных гражданских служащих, судов и других лиц, а также обеспечения подотчетности в случае преследования.

А. Правовая защита лиц, сообщающих о правонарушениях

27. По меньшей мере 60 государств в той или иной форме включили в свои национальные законодательства положения о защите лиц, сообщающих о нарушениях⁵⁰. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции защищает лиц, которые сообщают о совершении коррупционных правонарушений; Совет Европы рекомендует обеспечить широкую защиту для лиц, сообщающих о нарушениях, а Организация американских государств приняла типовой закон о защите лиц, сообщающих о нарушениях⁵¹. Международные организации приняли меры защиты, которые в некоторой степени отражают национальную практику. В основе следующих принципов лежит международное право, государственная практика и ряд проектов гражданского общества; этот перечень вопросов правового, политического и редакционного характера, связанных с формированием защиты для лиц, сообщающих о нарушениях, не является исчерпывающим.

1. Понятие «лицо, сообщающее о нарушениях» требует более широкого определения и привлекает внимание к предполагаемому правонарушению

28. Международные органы власти и органы национальных юрисдикций принимают широкий ряд определений такого явления, как сообщение о нарушениях. В настоящем докладе Специальный докладчик использует широкое определение, позволяющее пояснить соответствующие цели сообщения о нарушениях, касающиеся в первую очередь обеспечения права на информацию, подотчетности и демократического управления. В целях настоящего доклада лицом, сообщающим о нарушениях, считается лицо, которое раскрывает информацию, которую оно в момент обнаружения обоснованно считает правдивой и угрожающей определенным общественным интересам, например информацию о нарушении национального или международного права, злоупотреблении полномочиями, растрате, мошенничестве или нанесении вреда окружающей среде, общественному здравоохранению или общественной безопасности.

29. Законы о защите нередко относят к лицам, сообщающим о нарушениях, лишь тех, кто предоставляет информацию «в рамках своих рабочих взаимоотношений»⁵². Тем не менее человек может получить информацию, представля-

⁵¹ См. ст. 33 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7, appendix; Organization of American States, Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses (2013).

⁵² См. Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7, appendix, definition (a). См. also United Kingdom Public Interest Disclosure Act 1998.

ющую общественный интерес, и в ситуации, не связанной с такого рода взаимоотношениями. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции не содержит ограничений, касающихся трудовых отношений. Широкое определение данного понятия предлагается, например, в законодательстве Ганы, которое защищает работников и «любое лицо», которое предаёт гласности информацию, а также в законодательстве Индии, которое распространяется на «любого государственного служащего или любое другое лицо, включая любую неправительственную организацию»⁵³. К лицам, сообщающим о нарушениях в ситуациях, которые не имеют отношения к их трудовой деятельности, могут относиться пациенты, которые предаёт гласности нарушения, допускаемые в больницах, родители, информирующие о нарушениях в школах, где учатся их дети, или сами учащиеся. Как правило, лицо, сообщающее о нарушениях, имеет статус сотрудника, но использовать это ограниченное определение не рекомендуется⁵⁴, поскольку существует ряд других лиц, которые могут сообщать о возможных правонарушениях, таких как консультанты, стажеры, соискатели вакансий, учащиеся, пациенты и иные лица, которые не имеют защищенных законом взаимоотношений с организацией.

30. Механизмы защиты должны содействовать раскрытию информации и не обязывают лиц, которые могут сообщить о нарушениях, проводить точный анализ того, действительно ли предполагаемое правонарушение является наказуемым в соответствии с существующим законом или политикой. В противном случае такая защита будет лишена смысла, так как будет одновременно поощрять раскрытие информации и при этом обуславливать вероятность преследования. В целом, способствовать сообщению о нарушениях может требование об обоснованном предположении, в основе которого лежит принцип вдумчивого рассмотрения фактов, известных лицу на момент раскрытия им информации. Если лицо, сообщающее о нарушениях, исходя из обоснованного предположения, раскрывает информацию, которая впоследствии оказывается неверной, такое лицо, несмотря ни на что, имеет право на защиту от преследования.

31. Мотивация лица, сообщающего о нарушении, в момент раскрытия информации также не должна играть никакой роли при оценке статуса его защиты⁵⁵. Расхождения связаны с таким элементом раскрытия информации, как «добросовестность»: некоторые его включают, некоторые исключают, кто-то рассматривает требование о добросовестности исключительно в контексте предоставления компенсации как средства судебной защиты при преследовании, а кто-то включает оба требования — как о добросовестности, так и об обоснованном предположении⁵⁶. Однако существует вероятность неверного толкования «добросовестности», когда основное внимание уделяется мотивации лица, сообщающего о нарушениях, а не достоверности и актуальности представленной им информации. Причины, по которым лицо, сообщающее о

⁵³ См. Ghana, Whistleblower Act 720, sect. 12 (2006); India, The Whistle Blowers Protection Act, 2011, chap. II, sect. 4(1).

⁵⁴ См., например, Serbia, draft law on protection of whistle-blowers (2013), art. 7.

⁵⁵ См. the Global Principles on National Security and the Right to Information, principle 38.

Согласно Закону об условиях труда Норвегии, недобросовестность не исключает возможности законного представления информации.

⁵⁶ См. United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention against Corruption: Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (New York, 2015).

нарушениях, предаёт информацию гласности, не должны иметь значения, если это лицо считает данную информацию правдивой. В качестве образца может служить закон Ирландии, в котором говорится о том, что «мотивация раскрытия информации не имеет значения при принятии решения о том, подлежит ли это раскрытие информации защите»⁵⁷. При применении защиты необходимо уделять основное внимание информации, представляющей общественный интерес и создавшей предпосылки для сообщения о нарушениях. В Боснии и Герцеговине при решении данной проблемы предлагается защита от риска чрезмерного внимания к мотивации путем определения добросовестности как позиции лица, сообщающего о нарушениях, «основанной на фактах и обстоятельствах, которые известны лицу, сообщающему о нарушениях, и которые это лицо полагает правдивыми»⁵⁸. В Замбии действует Закон о раскрытии информации, представляющей общественный интерес (2010 год), который защищает сотрудника, раскрывающего информацию на основании обоснованного предположения, и ограничивает значение мотивации в тех случаях, когда человек раскрывает информацию «из соображений личной выгоды, за исключением случаев выплаты любого рода вознаграждения, допустимого с точки зрения любого закона»⁵⁹.

2. Информация, представляющая общественный интерес, подлежит раскрытию

32. Сообщение о нарушениях не всегда касается какого-либо правонарушителя, совершенного конкретным человеком, но оно может предать гласности скрытую информацию, в получении которой общество законным образом заинтересовано. Международные органы власти и государства нередко предоставляют общую защиту в случае раскрытия информации в интересах общества, или при раскрытии определенных категорий информации, или же в обоих случаях. Комитет министров Совета Европы рекомендует государствам предоставлять защиту тем, кто сообщает об угрозах или нанесении вреда общественному интересу, под которым, согласно данной рекомендации, понимаются «как минимум нарушения закона и прав человека, а также риски для общественного здравоохранения, общественной безопасности и окружающей среды»⁶⁰. Законодательство Замбии предлагает широкое определение вопросов, представляющих общественный интерес, к которым относятся ненадлежащее управление, злоупотребление общественным доверием, уголовные преступления и дисциплинарные проступки, растрата или мошенничество⁵⁹. Согласно законодательству Соединенных Штатов Америки, к таким вопросам относятся нарушения закона, норм или правил, чрезвычайно неэффективное управление, значительная растрата средств, злоупотребление властью, а также значительная и конкретная опасность для общественного здравоохранения и безопасности⁶¹. Несмотря на то, что понятие «общественного интереса» может казаться

⁵⁷ См. Ireland, Protected Disclosures Act 2014, part 2, sect. 5(7).

⁵⁸ См. Bosnia and Herzegovina, Law on Whistleblower Protection in the institutions of Bosnia-Herzegovina, art. 2(h).

⁵⁹ См. Zambia, Public Interest Disclosure (Protection of Whistleblowers) Act (2010), part III, sect. 22(a)(ii).

⁶⁰ См. Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7, appendix, sect. I(2), and explanatory memorandum CM(2014)34 addfinal, para. 43.

⁶¹ См. Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 and Whistleblower Protection Act of 1989.

обширной основой для обеспечения защиты лиц, сообщающих о нарушениях, государство может относить к «общественному интересу» информацию, которая способствует проведению общественных обсуждений, поощряет участие общественности, предают огласке серьезные правонарушения, повышает уровень подотчетности и благотворно отражается на общественной безопасности⁶².

33. Независимо от выбранного подхода, круг сведений, при раскрытии которых обеспечивается защита, должен быть хорошо понятен лицам, способным сообщить о нарушениях. Слишком сложные юридические формулировки могут привести к тому, что лица, способные сообщить о нарушениях, предпочтут этого не делать в связи с отсутствием четкого понимания того, что подпадает под действие рамочной концепции защиты⁵⁶.

3. Внутренние институциональные и внешние надзорные механизмы должны обеспечивать эффективные и защищенные каналы взаимодействия для лиц, сообщающих о нарушениях, в качестве мотивации для принятия коррективных мер; в отсутствие таких каналов публичное раскрытие информации должно поощряться и обеспечиваться необходимой защитой

34. В случае если внутренние механизмы функционируют надлежащим образом, они обеспечивают лицу, обнаружившему правонарушение, возможность потребовать проведения расследования компетентными органами. Они позволяют своевременно привлечь внимание тех, кто может располагать наилучшими возможностями для решения проблем, и при этом служат основой для уравнивания законной заинтересованности в сохранении конфиденциальности и необходимости устранить правонарушение. В то же время внутренние механизмы представляют серьезные риски для лиц, способных сообщить о нарушениях. Они зачастую не располагают четкими критериями конфиденциальности и остаются зависимыми от организации, к которой они прикреплены, что сопряжено с рисками преследования для лиц, сообщающих о нарушениях. По широко распространенному мнению, многие механизмы являются неэффективными, и потому в свете незначительных шансов на успех риск преследования может казаться слишком высоким. По этим причинам, в частности, как показывают исследования, сотрудники относительно редко доверяют механизмам передачи сообщений о нарушениях⁶³. Если государства стремятся выработать эффективные процедуры передачи сообщений о нарушениях, которые уменьшат число случаев публичного раскрытия информации, они должны обеспечить их эффективность и уверенность в том, что эти процедуры носят абсолютно независимый характер.

⁶² См. Parliamentary Assembly of Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Memorandum of Arcadio Díaz Tejera, document No. 13293, 3 September 2013, para 46. Закон Ирландии о предоставлении защиты при раскрытии информации от 2014 года содержит список вопросов, которые могут быть квалифицированы как соответствующие правонарушения.

⁶³ См. Public Concern at Work and the University of Greenwich, *Whistleblowing: The Inside Story* (London, 2013); Stephen Bolsin, Rita Pal, Peter Wilmshurst and Milton Pena, "Whistleblowing and patient safety: the patient's or the profession's interests at stake?", *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 104, No. 7 (July 2011).

35. В тех случаях когда лица, сообщающие о нарушениях, обоснованно полагают, что внутренние процедуры не способны обеспечить эффективные меры по исправлению ситуации и защите, им должен быть предоставлен доступ к двум другим допустимым инструментам раскрытия информации. Один из них является внешним, но не публичным, например это может быть общегосударственный омбудсмен, надзорное учреждение или законодательный надзорный орган. В ряде стран, к которым, в частности, относятся Бельгия, Ирландия, Новая Зеландия, Республика Корея и Соединенное Королевство, четко обеспечиваются различные формы внешних, но непубличных механизмов сообщений о нарушениях⁶⁴. В Гане, согласно законодательству страны, существует почти 20 категорий уполномоченных получателей, помимо работодателя лица, сообщающего о нарушении, к которым можно обратиться для обеспеченного защитой раскрытия информации⁶⁴. В то же время очень важно, чтобы после раскрытия информации за пределами своего учреждения лицо, сообщившее о нарушениях, по закону не было обязано соблюдать ранее существовавшие обязательства сохранения конфиденциальности перед его работодателем.

36. Лица, сообщающие о нарушениях, могут обоснованно полагать, что ни внутренние, ни надзорные механизмы не обеспечивают эффективной защиты и высокой вероятности принятия коррективных мер. Это ведет к уязвимости лиц, сообщающих о нарушениях, перед преследованием и отсутствию коррективных мер даже при наличии формальных правовых основ и защитных механизмов, которые производят впечатление достаточно эффективных. Лица, сообщающие о нарушениях, часто испытывают обоснованные сомнения относительно того, будет ли эта защита для них достаточно эффективной; чем нагляднее государство может продемонстрировать, что в результате усилий по сообщению о нарушениях происходят изменения поведения внутри учреждений, и растет уровень личной подотчетности и защиты, тем выше вероятность того, что раскрытие информации не будет носить публичный характер. В тех случаях когда правительство подвергает лицо, публично сообщившее о нарушениях, судебному преследованию или иным формам наказания, именно на государство возлагается бремя доказывания того, что представления данного лица об отсутствии защиты и коррективных мер являются необоснованными.

37. В случаях отсутствия или неэффективности других механизмов раскрытия информации о правонарушениях лицо, сообщающее о нарушениях, может раскрыть информацию о предполагаемом правонарушении внешним структурам — как средствам массовой информации, так и представителям гражданского общества, или опубликовать ее самостоятельно. Лицо, публично сообщившее о нарушениях, в подобных обстоятельствах подлежит защите. При оценке законности ограничений, вводимых в отношении лиц, публично раскрывающих информацию, Европейский суд по правам человека руководствуется следующими шестью факторами. К ним относятся наличие какого-либо компетентного органа власти, которому такие лица могли бы раскрыть информацию, или «иные эффективные средства по устранению правонарушения»; общественный интерес к информации, которая «в некоторых случаях может быть настолько важной, что имеет приоритет даже перед предписываемым законом обязательством о хранении конфиденциальности»; подлинность информации, что означает, что лицо, сообщающее о нарушениях, должно «тщательно

⁶⁴ См. Ghana, Whistleblower Act 720, sect. 3 (1) (2006).

проверять в той мере, в которой позволяют обстоятельства, что данная информация носит точный и достоверный характер»; ущерб, который может быть нанесен государственному учреждению в результате публичного раскрытия информации, в том числе его приоритетность перед общественным интересом в получении информации; мотивы и добросовестность лица, сообщающего о нарушениях, которые могут быть связаны с «уровнем предоставляемой защиты»; оценка соразмерности наказания, которому подвергается лицо, сообщающее о нарушениях⁶⁵.

38. Несмотря на наличие подобных уравнивающих факторов, общественность может иметь исключительно значимое право на ознакомление с некоторыми видами информации и утверждениями, которые имеют приоритет даже перед потенциально эффективными внутренними или надзорными процедурами. Так, например, публичное раскрытие информации о серьезных нарушениях международного права в области прав человека, международного гуманитарного права или иных основных прав внутри конституционных или регламентирующих рамок государства должно поощряться, независимо от эффективности внутренних механизмов. То же самое может касаться ситуаций, когда получение общественностью информации имеет значение в случае ее своевременного или незамедлительного раскрытия. Общественность в приоритетном порядке заинтересована в получении информации о предполагаемых серьезных нарушениях основных правовых норм (см. A/68/362).

4. Лицам, сообщающим о нарушениях, должна быть гарантирована конфиденциальность и возможность анонимного представления информации

39. Сохранение конфиденциальности лиц, сообщающих о нарушениях, может быть особенно затруднительным в зависимости от характера, размера и сферы деятельности учреждения. Даже в этом случае законы о лицах, сообщающих о нарушениях, должны защищать от риска личного нападения или иных форм преследования, которому подвергаются лица, которые раскрывают факты, указывающие на правонарушение. Гарантии и механизмы конфиденциальности являются важным источником защиты от преследования. Государства не должны нарушать конфиденциальность источника путем оказания давления на средства массовой информации или иные другие организации или лиц, которым лицо, сообщающее о нарушениях, раскрыло информацию. Механизмы сообщения о правонарушениях должны обеспечивать возможность надежного представления материалов и принятия иных мер для обеспечения конфиденциальности при раскрытии информации, в том числе определяя нарушение конфиденциальности, совершенное умышленно или по неосторожности, как одну из форм преследования, подлежащую наказанию⁶⁶.

40. Некоторые учреждения допускают возможность анонимного раскрытия информации, чтобы люди могли предоставлять сведения компетентным органам власти без указания своих личных данных. В отличие от гарантий конфи-

⁶⁵ См. European Court of Human Rights, application No. 14277/04, judgement of 12 February 2008, paras. 73–78. См. также *Heinisch v. Germany*, application No. 28274/08, judgement of 21 July 2011 and *Bucur and Toma v. Romania*, application No. 40238/02, judgement of 1 August 2013.

⁶⁶ Austria, Bosnia and Herzegovina and Mexico have initiatives promoting anonymous reporting.

денциальности, предусматривающих раскрытие личности лица, сообщающего о нарушениях, внутреннему механизму, анонимное раскрытие информации позволяет людям предоставлять сведения без указания своего имени любому представителю внутреннего механизма. Анонимность имеет некоторые недостатки: она может снизить возможности властей по принятию последующих мер и способствовать представлению информации необоснованного или злонамеренного характера. В ситуациях, когда доступ к раскрываемой информации имеет лишь очень ограниченный круг лиц, выявить человека, ответственного за раскрытие информации, очень легко. Однако анонимное предоставление информации является гарантией защиты в таких ситуациях, когда лицо, способное сообщить о нарушениях, не испытывает уверенности в способности существующих правовых механизмов обеспечить ему защиту от преследования и в то же время не желает прибегать к публичному раскрытию информации. Оно позволяет сосредоточиться на отдельных элементах раскрываемой информации, а не на личности информатора. Более того, в случае если человек раскрывает информацию на условиях анонимности, а впоследствии его личность становится известна, он по-прежнему имеет право на защиту, предоставляемую лицам, сообщающим о нарушениях⁶⁷.

5. Лица, сообщающие о нарушениях, должны быть защищены от угроз или преследования и объектам подобных угроз или преследования должны предоставляться средства правовой защиты, а в отношении лиц, прибегающих к преследованию, должны быть приняты санкции

41. В отсутствие защиты от преследования и вероятности принятия коррективных мер очень немногие люди пойдут на раскрытие информации о правонарушении. Закон должен содержать подробные и недвусмысленные положения о предоставляемой защите, чтобы лица, сообщающие о нарушениях, и другие лица имели четкое представление о характере защиты, на которую они могут претендовать. В частности, лицам, сообщающим о нарушениях, должна быть предоставлена защита от принуждения и притеснения как их самих, так и их семей, а также от дискриминации, физического вреда личности или имуществу, угроз преследования, потери работы, отстранения от работы, понижения в должности, перевода на другую должность или иных неприятностей, дисциплинарных взысканий, внесения в черный список или судебного преследования на основании нарушения законов о секретной информации, диффамации или клеветы⁵⁶. В случае расследования или судебного преследования лица, сообщающие о нарушениях, должны иметь возможность сослаться на все вышеперечисленные принципы в качестве аргументов в свою защиту, и в первую очередь на то, что раскрытие информации было направлено на защиту конкретного общественного интереса, который был более значимым, чем интересы правительства. Законы о лицах, сообщающих о нарушениях, должны предусматривать механизм для устранения правонарушения и запрещать вышеперечисленные и иные формы преследования.

42. Безнаказанность ответных мер является сигналом для лиц, способных сообщить о нарушениях, о том, что данное учреждение не готово обеспечить им защиту, а для преодоления структурной защиты конфиденциальности и соответствующей культуры необходимы серьезные и эффективные санкции. В свя-

⁶⁷ См. Slovakia, Act No. 307/2014 Coll. on Certain Measures Related to the Reporting of Antisocial Activities and on Amendments to Certain Acts (2015).

зи с этим законы о лицах, сообщающих о нарушениях, должны включать в себя конкретные нормы, четко описывающие санкции, которым подвергаются лица, прибегающие к мерам преследования, включая гражданские и уголовные последствия для должностных лиц, занимающих руководящие позиции. Так, например, в законодательстве Замбии предусматривается серьезное наказание (штрафы и лишение свободы) для «лиц, которые предпринимают какие-либо причиняющие ущерб действия в качестве преследования в отношении лица, раскрывающего информацию на условиях предоставления защиты»⁶⁸.

В. Сообщение о нарушениях и национальная безопасность

43. Государства на протяжении длительного времени стремились хранить в тайне секретную информацию, раскрытие которой может подорвать усилия по защите общества от значительного вреда, например, терроризма или вооруженного конфликта. Защита конфиденциальной информации является необходимым побочным продуктом определенных видов деятельности правительства, а в статье 19 (3) признается правомерность ограничений, направленных на защиту определенных интересов, таких как национальная безопасность. Учреждения, которые занимаются вопросами национальной безопасности, например учреждения, действующие в сфере обороны, дипломатии, внутренней безопасности, поддержания правопорядка и разведки, могут иметь больше оснований для того, чтобы избегать раскрытия информации, чем другие государственные органы, но при этом у них нет дополнительных оснований для сокрытия правонарушений или иной информации, важность раскрытия которой является приоритетом перед ущербом для данного учреждения. В то же время в таких сферах, как разведка и национальная безопасность, лицам, сообщаящим о нарушениях, зачастую предоставляется очень незначительная защита, а порой она просто отсутствует. Лица, которые раскрывают информацию о нарушениях в учреждениях национальной безопасности, часто становятся жертвами преследования, сталкиваясь с потерей работы, переводом на другую должность, отказом в допуске к секретной работе или отзывом такого допуска, расследованиями, судебным преследованием или суровым наказанием, и лишены возможности добиться исправления ситуации по причине существования правовых доктрин, поддерживающих инфраструктуру секретности. В результате основная функция сообщения о нарушениях утрачивает всю свою силу, и в конечном итоге отсутствие защиты не только оставляет представителей общественности без доступа к особо значимой информации об их правительстве, но и лишает учреждения национальной безопасности инструмента для обеспечения подотчетности.

44. В 2013 году десятки организаций, научных учреждений и экспертов из 70 стран, включая специальных докладчиков по свободе выражения мнений Организации Объединенных Наций и африканской, европейской и межамериканской систем, завершили двухлетнее исследование, посвященное национальной безопасности и праву на информацию. В результате были разработаны Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию, известные как Тшванские принципы, которые служат руководством для госу-

⁶⁸ Zambia, Public Interest Disclosure Act (см. сноску 59 выше). См. также Norway, Dispute Act, sect. 2—5 (2005).

дарств, стремящихся найти баланс между своими интересами в защите информации и обеспечением права общества на получение информации. Эти принципы и сопутствующие подробные пояснительные дискуссии заслуживают широкого изучения и осуществления. Совет Европы уже признал возможную актуальность особой рамочной программы для лиц, сообщающих о нарушениях, которая может применяться в контексте национальной безопасности⁶⁹.

1. Полный охват

45. Все вышеперечисленные принципы должны применяться в контексте национальной безопасности и корректироваться надлежащим образом в соответствии с принципами, представленными ниже. Полный охват подразумевает, что ни одному учреждению не может быть предоставлена такая свобода действий, которая позволяла бы ему ликвидировать защиту самостоятельно по собственному усмотрению. Для учреждений национальной безопасности сохранение секретности является стандартной нормой поведения. Более того, принцип нераскрытия информации зачастую подкрепляется целой сетью законов о сохранении секретности и шпионаже, которые часто предусматривают суровое уголовное наказание, что практически сводит на нет полноценную защиту лиц, сообщающих о нарушениях, особенно путем лишения таких лиц возможности ссылаться на общественный интерес к раскрываемой информации. В подобных ситуациях государства должны рационализировать свои законы таким образом, чтобы положения о защите лиц, сообщающих о нарушениях, и общественный интерес, который служит основой для такой защиты, действовали независимо от того, о каком учреждении идет речь.

46. В случаях когда внутренние или внешние надзорные механизмы не действовали или не действуют для обеспечения защиты и эффективных коррективных мер при раскрытии информации, следующие принципы применяются в целом, в контексте внешнего, то есть публичного раскрытия информации.

2. Узкое и четкое определение видов информации, разглашение которой запрещено

47. Государства могут счесть необходимым применение особых правил в отношении публичного разглашения информации, касающейся национальной безопасности. В то же время для обеспечения соответствия статье 19(3) эти правила должны строго отвечать стандарту, согласно которому ограничения, направленные на защиту национальной безопасности, должны быть необходимыми и соразмерными. Исключения, связанные с национальной безопасностью, традиционно включают в себя информацию о текущих планах обороны, системах вооружения и связи, особо значимых объектах инфраструктуры и разведывательных операциях, источниках и методах⁷⁰. Государства также в течение долгого времени защищали секретную дипломатическую деятельность, связанную с безопасностью. Ограничения в отношении раскрытия информации, касающейся национальной безопасности, должны применяться лишь в подобных ситуациях и не могут действовать в тех случаях, когда правительство не может доказать наличие «реального и идентифицируемого риска нане-

⁶⁹ См. Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7, appendix, sect. II(5). См. also Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Improving the protection of whistleblowers”, document No. 13791 (19 May 2015).

⁷⁰ См. the Global Principles on National Security and the Right to Information, principle 9.

сения значительного вреда законным интересам национальной безопасности»⁷¹. Закон должен содержать четкое определение той информации, которая не подлежит разглашению. «Законные интересы национальной безопасности» должны быть подлинными, а не прикрытием для «защиты правительства или должностных лиц от попадания в неловкую ситуацию или разоблачения правонарушений, сокрытия информации о нарушениях прав человека, любых иных нарушениях закона или работе государственных учреждений; укрепления или сохранения конкретного политического интереса, партии или идеологии, а также подавления законных протестов»⁷².

3. Поощрение раскрытия информации, представляющей общественный интерес, в тех случаях, когда она имеет большее значение, чем любой возможный вред для законных интересов национальной безопасности

48. В целях соблюдения принципа пропорциональности соответствующее учреждение должно также быть готово доказать, что вред, который раскрытие информации нанесет определенным законным интересам национальной безопасности, является более значимым, чем общественный интерес в получении этой информации. В Тшванских принципах предлагается обеспечивать защиту при публичном раскрытии информации в тех случаях, когда внутренние или надзорные механизмы оказываются неэффективными, бесполезными или недостаточно своевременными перед лицом серьезной угрозы. Помимо этого, в соответствии с пунктом об общей применимости лицо, сообщающее о нарушениях, должно раскрывать лишь «тот объем информации, который в разумных пределах необходим для предания огласке правонарушения», действуя при этом на основании обоснованного предположения о том, что общественный интерес в получении информации имеет большее значение, чем любой возможный вред для конкретных и законных интересов национальной безопасности⁷³. Любое раскрытие информации, которое отвечает этим критериям, дает основания для предоставления полной защиты. Эти принципы должны быть известны лицам, сообщающим о нарушениях, как в тех случаях, когда они требуют предоставления защиты, так и при самостоятельной защите от расследований и судебного преследования.

4. Санкционированное раскрытие информации

49. Наиболее острый вопрос в сфере обеспечения национальной безопасности заключается в том, должны ли такие лица быть лишены защиты в тех случаях, когда их оценка приоритетов в отношении раскрытия информации во имя общественного интереса и вреда национальной безопасности отличается от оценки правительства, что является возможным. Введение уголовных и гражданско-правовых мер ответственности может отвечать интересам правительства в сокрытии определенных видов информации, однако при этом нанесет значительный ущерб общественному интересу, который заключается в том, чтобы лица, сообщающие о нарушениях, раскрывали информацию о случаях правонарушений или иную информацию, в получении которой заинтересовано общество.

⁷¹ Ibid., principle 3(b).

⁷² Ibid. Уточняется, что соответствующий национальный закон должен соответствовать международному праву.

⁷³ Ibid., principle 40.

50. Если государства, несмотря ни на что, принимают в отношении лиц, сообщающих о нарушениях, уголовные и гражданско-правовые санкции, то необходимо обеспечить три ключевые меры защиты, которые позволят ограничить сопутствующие риски сдерживания усилий по сообщению о нарушениях. Во-первых, в любых подобных случаях на государства возлагается бремя доказывания того, что вред, наносимый законным интересам национальной безопасности при раскрытии информации, является более серьезным, чем общественный интерес. Во-вторых, государства должны предоставлять ответчикам базовые инструменты защиты, включая доступ к информации, необходимой для защиты, ослабление действия законов о секретности в рамках закрытых судебных заседаний при необходимости, а также возможность представить полноценные обоснования того, чтобы польза от раскрытия информации перевешивала предполагаемый вред. Наконец, в случае вынесения обвинительного приговора или наказания, приговоры или штрафы должны быть соразмерны совершенным действиям, в том числе необходимо учитывать, насколько раскрытие данным лицом информации отвечало общественным интересам, даже если суд постановил, что вред, нанесенный национальной безопасности, является более серьезным, чем ценность раскрытой информации.

С. Сообщения о нарушениях в международных организациях

51. Принципы защиты лиц, сообщающих о нарушениях, принятые государствами и региональными механизмами, в равной мере применимы и к международным организациям. Организация Объединенных Наций и другие международные организации приняли правила и нормы, нацеленные на содействие сообщениям о нарушениях и запрет преследования в отношении лиц, раскрывающих информацию о правонарушениях⁷⁴. Тем не менее в адрес международных организаций постоянно звучат обвинения в том, что они принимают ответные меры в отношении лиц, сообщающих о нарушениях⁷⁵.

52. Международные организации имеют ряд базовых структурных недостатков, приводящих к тому, что лица, сообщающие о нарушениях, подвергаются рискам, с которыми могут не сталкиваться те, кто сообщает о правонарушениях внутри собственных национальных систем. В частности, почти все международные организации отличаются непрозрачностью для общественности, которая имеет ограниченный доступ к информации, и в очень незначительном числе организаций действует эффективная политика по предоставлению доступа к информации. Будучи организациями с доминирующей бюрократической структурой, они избегают пристального внимания прессы, которое, как правило, присутствует в национальном контексте, и по характеру своей деятельности изолированы от прямых контактов с представителями общественности и прессы. Более того, для сохранения финансовой и политической поддержки правительств они должны соответствовать определенным требованиям репутационного характера. К тому же лица, сообщающие о правонарушениях, имеют ограниченный доступ к независимым системам правосудия. Они, как правило, лишены возможности подать жалобу на преследование в националь-

⁷⁴ См. ST/SGB/2005/21; World Bank, staff rule 8.02: Protections and Procedures for Reporting Misconduct (Whistleblowing) (2008).

⁷⁵ См. Government Accountability Project, "International best practices for whistleblower policies" (2013).

ные суды, а органы по правам человека в целом не могут предоставлять защиту в случае преследования. Иммунитет, которым обладают международные организации в национальных и других внешних юрисдикциях, чрезвычайно ограничивает возможности для оказания правового давления на эти организации, чтобы добиться ответа по существу на обвинения в правонарушениях. Сами механизмы, как правило, сталкиваются с серьезными проблемами независимости по причине вышеуказанных структурных барьеров.

53. Прошлый опыт лиц, сообщающих о нарушениях внутри системы Организации Объединенных Наций, лишь усугубляет трудности. Очень небольшое число жалоб со стороны лиц, сообщающих о нарушениях, было расследовано в полной мере. В период с 2006 по 2014 год лишь 15 дел из 403 ходатайств, направленных в адрес Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций, были признаны соответствующими в достаточной мере стандартам, касающимся мер преследования, и лишь 4 были подтверждены в качестве дел о преследовании. Столь незначительный показатель для системы, в которой работает более 40 000 человек, может стать для сотрудников сигналом о том, что система информирования не предоставляет эффективных средств защиты или коррективных мер. Некоторые международные организации действительно обеспечивают лицам, сообщающим о нарушениях, серьезную официальную защиту⁷⁶. Однако всем международным организациям следует принять принципы, применимые в международных ситуациях, и рассмотреть как минимум следующие меры, призванные улучшить их подходы.

54. Во-первых, определение лица, сообщающего о нарушениях, должно иметь широкое применение в целях поощрения любых усилий по раскрытию информации о правонарушениях, затрагивающих интересы организации и всех заинтересованных сторон, включая правительства и гражданское общество. В настоящее время защита, предоставляемая многими организациями, распространяется на сообщения о невыполнении сотрудниками своих обязанностей, а не на полный спектр правонарушений, которые могут стать известны тому или иному лицу. Стандарт представления информации в связи с общественным интересом должен распространяться на более широкую область правонарушений, о которых известно Организации Объединенных Наций и ее сотрудникам. В рамках программ всем лицам, сообщающим о нарушениях, должна предоставляться защита от преследования, причем это касается не только сотрудников, но и других лиц, которые могут быть связаны с организацией.

55. Во-вторых, существующие механизмы при всех наилучших побуждениях страдают от недостатка подлинной независимости и эффективности. До тех пор пока внутренние каналы представления информации будут нуждаться в принятии мер со стороны различных представителей руководства организации, они будут лишены того доверия, которое дает возможность независимого обзора. Лицам, сообщающим о нарушениях, должен быть предоставлен доступ к официальным механизмам правосудия, а не просто механизмам, которые, как в случае с Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций, обладают лишь рекомендательными полномочиями. Наказание лиц, прибегающих к мерам преследования, должно быть серьезным и носить не просто дисципли-

⁷⁶ См. African Development Bank Group, "Whistle-blowing and complaints handling policy" (Tunis, 2007), sect. 4.

нарный характер, включая возможность лишения должности и несения персональной ответственности.

56. В-третьих, международные организации — и государства, которые их учредили и поддерживают, — должны принимать серьезные и эффективные программы обеспечения транспарентности, которые позволят общественности получить более широкий доступ к информации. Общественность должна иметь доступ не только к информации о политике и методах организаций, но так же и о системе сообщений о нарушениях. Согласно требованиям о защите частной жизни, расследования жалоб, связанных с сообщениями о нарушениях, должны избегать ограничений конфиденциальности, обеспечивая возможности для предания этих жалоб гласности. В настоящее время жалобы, связанные с сообщениями о нарушениях, крайне редко становятся достоянием общественности, а если это происходит, то этому обнародованию предшествуют годы проволочек и сохранения секретности.

57. И наконец, лица, обнаружившие правонарушение — в первую очередь доказательства серьезных правовых нарушений и нарушений прав человека, таких как сексуальное и гендерное насилие, — должны быть защищены от преследования в ситуациях, когда они сообщают о таких правонарушениях средствам массовой информации, гражданскому обществу и правительствам. Разумеется, при раскрытии информации следует уважать права и репутацию других лиц, но в отсутствие эффективных внутренних систем внешнее раскрытие информации представляет собой тот необходимый предохранительный клапан, который способствует подотчетности и обеспечивает информирование общественности о серьезных правонарушениях.

V. Выводы и рекомендации

58. **Общим элементом, объединяющим право на доступ к информации, защиту источников информации и защиту лиц, сообщающих о нарушениях, является право общественности на получение информации. Нормы в области прав человека защищают право искать, получать и распространять информацию и идеи всех видов, допуская также ограничение данного права при определенных условиях очень узкого действия. В случае возникновения противоречия между правами и ограничениями, как это часто бывает в силу их свойств, правительства и международные организации не должны принимать законы и программы, которые по умолчанию отдают предпочтение ограничениям. Напротив, законы должны поощрять раскрытие информации в интересах общества. В случаях раскрытия информации источниками и лицами, сообщающими о нарушениях, государственные учреждения обладают наибольшей широтой власти — их полномочия дают им возможность запугивать, проводить расследования и преследовать таких лиц в судебном порядке. Они также имеют более широкий доступ к информации и, следовательно, возможность создания необходимой доказательственной базы, в то время как источник информации или лицо, сообщающее о нарушениях, как правило, имеет лишь доступ к программам и практикам более широкого характера в связи с действием законов о секретной информации, которые ограничивают их возможности для полноценной защиты. В случае если раскрытие информации действительно вредит определенным законным интересам государства, то именно**

на государство возлагается бремя доказывания вреда и намерений лица, сообщившего о нарушениях, нанести вред. Государствам и международным организациям также настоятельно рекомендуется принимать или пересматривать законы с учетом вышеизложенного и в соответствии с общепризнанным принципом приоритетности права на свободу выражения мнений и доступа к информации в рамках демократического управления.

59. Базовая защита чрезвычайно важна для эффективного обеспечения права на свободу выражения мнений, подотчетность и демократическое управление. В последние годы внимание общественности привлекали отдельные дела, связанные с несоразмерно жестким обращением и преследованием в отношении источников и лиц, сообщающих о нарушениях, и касающиеся деятельности разведывательных служб, программ предоставления убежища, общественного здравоохранения, охраны окружающей среды, коррупции в деловом и финансовом секторах, международных организаций и многих других сфер. Специальный докладчик предпочел не упоминать в настоящем докладе конкретные дела. В будущем принципы, изложенные в настоящем докладе, будут использоваться при взаимодействии с правительствами и международными организациями по конкретным делам. Специальный докладчик надеется на диалог с правительствами в целях оказания помощи по совершенствованию национальных правовых основ и создания эффективных средств защиты для источников и лиц, сообщающих о нарушениях.

A. Рекомендации для государств

Принять меры для того, чтобы национальные правовые основы обеспечивали право на доступ к информации в соответствии с международными стандартами

60. Национальные правовые основы, в которых устанавливается право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, должны быть приведены в соответствие с международными нормами в области прав человека. Исключения, не подлежащие разглашению, должны иметь очень узкое определение, быть четко предусмотрены законом и отвечать критериям необходимости и соразмерности для того, чтобы выполнять одну или несколько из вышеперечисленных законных задач по защите прав или репутации других лиц, национальной безопасности, общественного порядка или общественного здравоохранения и морали.

Принять или пересмотреть и осуществить национальные законы по защите конфиденциальности источников

61. Национальные правовые основы должны защищать конфиденциальность источников журналистов и других лиц, которые могут заниматься распространением информации, представляющей общественный интерес. Законы, гарантирующие конфиденциальность, должны распространяться не только на профессиональных журналистов, включая тех, кто может выполнять важнейшую функцию по обеспечению широкого доступа к информации, представляющей общественный интерес, таких как блогеры, «общественные журналисты», члены неправительственных организаций,

авторы и ученые, каждый из которых может проводить исследования и раскрывать информацию, представляющую общественный интерес. Основанием для предоставления защиты должна быть не формальная должность, а выполняемые функции.

62. Любые ограничения конфиденциальности должны носить действительно исключительный характер, отвечать самым высоким стандартам и вводиться исключительно судебными властями. Любые действия в обход этого правила, например тайное наблюдение или анализ метаданных без санкции судебных властей, соответствующей четким правовым нормам, отличающимся узкой сферой применения, не должны использоваться для нарушения конфиденциальности источников. Государства должны поощрять использование таких инструментов, как программы криптографической защиты и обеспечения анонимности, для защиты источников. Органы власти, принуждающие к раскрытию источников, должны доказать, что все прочие разумные альтернативные меры отсутствуют или уже исчерпали себя и что законный интерес в раскрытии источников очевидным образом является более значимым, чем общественный интерес в сохранении их конфиденциальности. Эти ограничения должны применяться только при расследовании наиболее серьезных преступлений или в целях защиты жизни.

Принять или пересмотреть и осуществить правовые основы по защите лиц, сообщающих о нарушениях

63. Государственные законы должны защищать любое лицо, раскрывающее информацию, которую оно в момент обнародования обоснованно считает правдивой и угрожающей или вредящей определенным общественным интересам, например информацию о нарушении национального или международного права, злоупотреблении полномочиями, растрате, мошенничестве или нанесении вреда окружающей среде, общественному здравоохранению или общественной безопасности. В случае раскрытия информации власти должны провести расследование возможного правонарушения и принять коррективные меры без каких-либо исключений, обусловленных предполагаемой мотивацией или «добросовестностью» лица, раскрывшего информацию.

64. Внутренние институциональные и внешние надзорные механизмы должны обеспечивать эффективные и защищенные каналы взаимодействия для лиц, сообщающих о нарушениях, в качестве мотивации для принятия коррективных мер. В отсутствие таких каналов, которые обеспечивают защиту и принятие эффективных ответных мер, или в случае их неспособности принимать своевременные меры должно быть разрешено публичное раскрытие информации. Раскрытие информации о нарушениях прав человека или гуманитарного права ни при каких обстоятельствах не может служить основанием для каких бы то ни было санкций.

65. Защита от преследования должна действовать во всех государственных учреждениях, включая учреждения, связанные с национальной безопасностью. Принимая во внимание тот факт, что судебные преследования, как правило, являются сдерживающим фактором для сообщений о нарушениях, государства должны избегать подобных мер, используя их

только в исключительных случаях причинения очень серьезного и доказуемого вреда определенным законным интересам или же не используя совсем. В подобных ситуациях на государство ложится бремя доказывания намерений причинения вреда, а ответчикам должны быть предоставлены: а) возможность представить аргументы, свидетельствующие о приоритете общественного интереса в части получения информации; б) доступ ко всей информации, необходимой для проведения полноценной защиты, включая информацию, которая носит конфиденциальный характер. При назначении наказания необходимо принимать во внимание намерения лица, сообщающего о нарушениях, по раскрытию информации в интересах общества и следовать международным стандартам правомерности, должных правовых процедур и соразмерности.

Установить личную ответственность для тех, кто организует преследование в отношении источников и лиц, сообщающих о нарушениях

66. Преследование и иные акты возмездия в отношении лиц, сообщающих о нарушениях, а также раскрытие конфиденциальных источников подлежат всестороннему расследованию, а виновные в совершении подобных действий должны быть привлечены к ответственности. В случае если подобные акты возмездия являются следствием действий или попустительством представителей органов власти, занимающих руководящие должности, это ведет к укреплению культуры молчания, секретности и страха внутри учреждений и за их пределами и становится сдерживающим фактором для раскрытия информации в будущем. Руководители учреждений на всех уровнях должны поощрять сообщения о нарушениях и демонстрировать свою поддержку лицам, сообщающим о нарушениях, причем особое внимание должно быть сосредоточено на возможных попытках представителей органов власти, занимающих руководящие должности, прямо или скрыто поощрять преследование в отношении лиц, сообщающих о нарушениях.

Активно содействовать соблюдению права на доступ к информации

67. Необходимо проводить обучение работников правоохранительных органов и юстиции в целях обеспечения надлежащего осуществления стандартов по защите права на доступ к информации и, как следствие, защите конфиденциальности источников и лиц, сообщающих о нарушениях. Представители органов власти, занимающие руководящие должности, должны публично признать важность того вклада, который вносят источники и лица, сообщающие о нарушениях, когда раскрывают информацию, имеющую общественное значение, и осудить любые нападки на них.

68. Государственные структуры должны также поддерживать организации гражданского общества, которые являются экспертами в вопросах доступа к информации, защиты журналистов и их источников, а также поощрения и защиты лиц, сообщающих о нарушениях. Многие подобные организации могут предоставлять технические рекомендации и обучение. Государства должны обеспечить полноценное участие гражданского общества во всех усилиях по принятию или пересмотру законов, норм и программ, касающихся источников и лиц, сообщающих о нарушениях.

В. Рекомендации для Организации Объединенных Наций и других международных организаций

69. Все вышеперечисленные рекомендации для государств касаются и Организации Объединенных Наций и других международных организаций. Помимо этого, Организация Объединенных Наций и другие международные организации должны принять эффективные нормы и политику транспарентности, чтобы обеспечить более широкий доступ к информации для общественности. Конкретные нормы, касающиеся лиц, сообщающих о нарушениях, должны отвечать тем же критериям, которые приводятся в рекомендациях для государств: широта сферы применения, поощрение раскрытия информации в интересах общества и четкость механизмов информирования и получения защиты. Особое внимание следует уделять эффективности и независимости существующих механизмов информирования и обеспечения правосудия, с учетом того, что лица, сообщающие о нарушениях, не имеют доступа к иным формальным системам правосудия.
