

БОРЬБА С ЯЗЫКОМ НЕНАВИСТИ В СМИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

РУКОВОДСТВО ПО ОЦЕНКЕ И РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ЯЗЫКОМ НЕНАВИСТИ



Софинансируется
Европейским Союзом



ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Софинансируется
и реализуется
Советом Европы

**БОРЬБА С ЯЗЫКОМ НЕНАВИСТИ
В СМИ
В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА**

**РУКОВОДСТВО ПО ОЦЕНКЕ И РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ ДЕЛ,
СВЯЗАННЫХ С ЯЗЫКОМ НЕНАВИСТИ**

English edition: **Combating hate speech
in the Media in the Republic of Moldova**

Guide for assessing and processing
hate speech cases

**БОРЬБА С ЯЗЫКОМ НЕНАВИСТИ
В СМИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА**
Руководство по оценке и разбирательству
дел, связанных с языком ненависти

Авторы: Ася Рокша-Зубчевич,
Ирина Коробченко

Данный документ был подготовлен
в апреле 2021 и обновлен в ноябре 2022
в рамках проекта «Укрепление доступа к правосудию
через внесудебные механизмы возмещения
ущерба жертвам дискриминации, языка ненависти
и преступлений на почве ненависти в странах
Восточного партнерства», финансируемого
Европейским Союзом и Советом Европы и
реализуемого Советом Европы в рамках Партнерства
для надлежащего управления II 2019-2022.

© Совет Европы, июль 2023. Все права защищены.
Лицензировано для Европейского Союза в
соответствии с условиями. Никакая часть
данной публикации не может быть переведена,
воспроизведена или передана в любой форме или
любыми средствами, электронными (CDRom, Интернет
и т.д.) или механическими, включая фотокопирование,
запись или любую систему хранения или поиска
информации, без предварительного разрешения
в письменной форме от Дирекции по коммуникациям
(F-67075 Strasbourg Cedex or publishing@coe.int).

Дизайн и печать данной публикации проводились
в июле 2023 в рамках проекта «Борьба с
дискриминацией, языком ненависти и преступлений
на почве предубеждения в Республике Молдова»,
часть совместной программы Европейского Союза
и Совета Европы «Партнерство за надлежащее
управление», софинансируемой Европейским Союзом
и Советом Европы и реализован Советом Европы.

Мнения, выраженные в настоящем документе, никоим
образом не могут рассматриваться как отражающие
официальное мнение любой стороны.

Изображение на обложке:
www.shutterstock.com

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И МЕХАНИЗМЫ БОРЬБЫ С ЯЗЫКОМ НЕНАВИСТИ	7
1.1 Соответствующие стандарты	8
1.2 Изменившийся и меняющийся медийный ландшафт	11
1.3 Другие механизмы для борьбы с языком ненависти	13
II. НАЦИОНАЛЬНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И НОРМАТИВНАЯ БАЗА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА	14
III. ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ЯЗЫКОМ НЕНАВИСТИ	18
3.1 Рабатский план действий и проверка по трем критериям, применяемая Европейским судом по правам человека	18
3.2 Качественная оценка потенциальных дел, связанных с языком ненависти	21
3.3 Анализ языка ненависти в аудиовизуальных средствах массовой информации: анализ конкретного случая	31
IV. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ПРОЦЕДУРНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ	36
4.1 Сообщение о предполагаемом нарушении	36
4.2 Коллегиальный характер процесса принятия решений	38
4.3 Санкции	40
4.4 Прозрачность и публикация дезагрегированных данных о языке ненависти	41
V. ПОДБОРКА ДЕЛ ПО ПРОЯВЛЕНИЯМ ЯЗЫКА НЕНАВИСТИ	44
5.1 Дела Европейского суда по правам человека	44
5.2 Дела органов по регулированию СМИ	47
5.3 Случаи, рассмотренные на основе использования механизмов защиты Республики Молдова	49
VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	53
РЕКОМЕНДАЦИИ	54
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОБЗОР СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ	57
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ГЛОССАРИЙ ПОЛЕЗНЫХ ОПРЕДЕЛЕНИЙ	66

Введение

Проект «Укрепление доступа к правосудию через внесудебные механизмы возмещения ущерба жертвам дискриминации, языка ненависти и преступлений на почве ненависти в странах Восточного партнерства» является частью программы «Партнерство для надлежащего управления II», 2019-2022 гг. Финансируемая Европейским Союзом и Советом Европы и реализуемая Советом Европы, программа направлена на укрепление управления в регионе Восточного партнерства. Она оказывает индивидуальную поддержку странам-участницам, с тем чтобы приблизить законодательство и практику к европейским стандартам в области прав человека, верховенства закона и демократии. Среди целей проекта приоритетное внимание уделяется укреплению потенциала национальных государственных учреждений и организаций гражданского общества в борьбе с языком ненависти и в мониторинге масштабов проблемы. В этом отношении проект использует в качестве ориентира мониторинговую работу Европейской комиссии против расизма и нетерпимости и ее общие политические рекомендации (в частности, GPR № 15 по борьбе с языком ненависти), а также судебную практику Европейского суда по правам человека и другие стандарты Совета Европы и международные стандарты. В этом контексте, и в частности в Республике Молдова, роль регуляторов СМИ представляется решающей в обеспечении надлежащего мониторинга и наказания за случаи проявления языка ненависти. Это привело к разработке настоящего Руководства в координации с другими проектами Совета Европы в области СМИ и для использования Аудиовизуальным советом Республики Молдова.

Важность и необходимость данного Руководства обосновывается увеличением числа случаев языка ненависти и дискриминации в публичном пространстве и СМИ в Республике Молдова. Только в 2019 году, согласно отчетам мониторинга неправительственной организации Ассоциация Promo-LEX, на телеканалах было зарегистрировано 62 случая языка ненависти¹.

Избирательная кампания по выборам президента, проходившая с 1 по 15 ноября 2020 года, была отмечена нетерпимыми публичными выступлениями, и, по данным Promo-LEX, динамика языка ненависти и подстрекательства к дискриминации увеличилась по интенсивности в предвыборный и предвыборный период и снизилась после окончания избирательной кампании².

Конституционный суд Молдовы в контексте рассмотрения обращений Центральной избирательной комиссии, подтверждающих результаты выборов и утверждающих мандат президента Республики Молдова, издал Послание парламенту, в котором призвал регламентировать «механизмы оперативного контроля и санкций в этом отношении, чтобы предотвратить и пресечь разжигание ненависти между конкурентами на выборах, в том числе в онлайн-среде и социальных сетях»³.

Соответствующее молдавское законодательство о СМИ, и в частности Кодекс об услугах аудиовизуальных СМИ (Кодекс), предоставляет Аудиовизуальному совету юридические рычаги для мониторинга и наказания случаев языка ненависти и дискриминации, зафиксированных в аудиовизуальных СМИ, в том числе в ходе избирательных кампаний. Однако для эффективного применения положений Кодекса

1 Ассоциация Promo-LEX, Отчет о мониторинге: Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в публичном пространстве и СМИ в Республике Молдова, 2019/2 и Отчет о мониторинге: Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в публичном пространстве и СМИ в Республике Молдова, 2019/1

2 Ассоциация Promo-LEX, Отчет о мониторинге: Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в публичном пространстве и СМИ в Республике Молдова в ходе избирательной кампании по выборам президента 1/15 ноября 2020 года (Резюме)

3 Конституционный суд Республики Молдова, Обращение к Парламенту Республики Молдова № PCC-01/189e/597 от 01.12.2020

Аудиовизуальному совету необходим усовершенствованный внутренний механизм мониторинга языка ненависти и сбора разрозненных данных.

В связи с этим настоящее Руководство предоставляет методологическую и практическую поддержку для разработки внутреннего механизма мониторинга языка ненависти и дискриминации, а также для разработки разрозненных данных Аудиовизуальным советом.

Цель настоящего Руководства – помочь Аудиовизуальному совету и соответствующим органам власти в выявлении случаев языка ненависти в медиасреде и в эффективной борьбе с неприемлемыми формами выражения мнений в общественной сфере, особенно в аудиовизуальных медиа службах.

Методология

Руководство основано на специальной методологии. Нормативные акты в области свободы выражения мнения, языка ненависти и дискриминации были проанализированы в свете международных стандартов и национальной законодательной базы. Также были проанализированы решения Европейского суда по правам человека и решения о санкциях за язык ненависти на национальном уровне, в частности, Аудиовизуального совета.

Помимо анализа работы Аудиовизуального совета в этой области, Совет Европы пригласил 20 медийных учреждений и неправительственных организаций принять участие в интервью с авторами настоящего Руководства. Так, было организовано семь интервью с представителями аудиовизуальных СМИ (ТВ и радио) и неправительственных организаций в этой области. Еще два интервью были организованы с сотрудниками Аудиовизуального совета. Впоследствии предварительный вариант Руководства был согласован с поставщиками медиа-услуг, неправительственными организациями и Аудиовизуальным советом.

Руководство состоит из пяти основных глав и содержит ряд рекомендаций по развитию внутреннего механизма мониторинга и вынесения Аудиовизуальным советом санкций в отношении языка ненависти:

В **Главе I** представлены международные стандарты и механизмы борьбы с языком ненависти, в том числе в соответствии с новыми изменениями в ландшафте онлайн-СМИ.

Глава II содержит основные положения национального законодательства, касающиеся свободы выражения мнений, дискриминации и языка ненависти.

В **главе III** представлены практические элементы процесса выявления, мониторинга и оценки случаев предполагаемого языка ненависти в соответствии с тройным критерием Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и Рабатским планом действий.

В **Главе IV** изложены руководящие принципы обеспечения качества и эффективности процедурных и административных вопросов в делах о разжигании ненависти: информирование, наказание, принятие решений и прозрачность.

Глава V включает краткие презентации решений и/или постановлений по делам о свободе выражения мнения из судебной практики ЕСПЧ, из решений регулирующих органов других стран, а также судов и Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства в Республике Молдова.

Данное Руководство доступно на румынском и английском языках. В рамках данного проекта Руководство будет распространяться бесплатно среди различных участников, включая депутатов, академические учреждения, органы саморегулирования, журналистов и т.д.

I. Международные стандарты и механизмы борьбы с языком ненависти

«Если бы вашу ненависть можно было превратить в электричество, она осветила бы весь мир».
НИКОЛА ТЕСЛА

В этой главе представлены международные стандарты свободы выражения мнений и языка ненависти, а также механизмы, используемые на международном и национальном уровнях для борьбы с ненавистническими или нетерпимыми высказываниями. Также представлены современные тенденции в регулировании деятельности аудиовизуальных учреждений в онлайн-среде на уровне европейских государств.

Язык ненависти – это широкое понятие, которое относится к намерению унижить, запугать, возбудить ненависть, насилие и дискриминацию, используя первобытные и сильные эмоции и основываясь на повторении стереотипов. Язык ненависти обычно определяет конкретное лицо или группу лиц как врага, которого нужно очернить на основании их характеристик, что приводит к усилению маргинализации, стигматизации и дискриминации, в частности, лиц и групп, которые уже могут находиться в уязвимом положении в обществе. Язык ненависти поощряет атмосферу насилия и репрессий в отношении этих групп, в том числе путем легитимации применения насилия против них. Те, кто публично распространяет язык ненависти, хотят представить его «нормальным», а свои взгляды – приемлемыми и даже оправданными. В ситуациях, когда распространение и влияние языка ненависти не пресекается, такие злокачественные идеи находят благодатную почву, становятся социально приемлемыми и могут привести к негативным и опасным последствиям в обществе. Слова имеют значение. Они являются связующей тканью коллективной жизни, и упущение в восприятии того, как люди могут быть подвержены влиянию слов, может привести к серьезным и опасным ситуациям.

Язык ненависти должен анализироваться с точки зрения предполагаемой цели и эффекта, который такой язык вызывает, хочет вызвать или может вызвать. Оно также должно оцениваться в контексте данного общества и его исторических, культурных, политических и всех других важных аспектов. В этом отношении, поскольку каждая форма речи возникает в определенном историческом и культурном контексте, речь, которая не является языком ненависти в одном контексте, может стать языком ненависти в другом.

Решения о языке ненависти должны приниматься в контексте права на свободу выражения мнения и его ограничений, и считать язык ненависти таковым только в случаях высказываний, которые унижают, запугивают или подстрекают к ненависти, насилию или дискриминации в отношении лица или группы лиц по признаку пола, «расы», этнической принадлежности, национальности, религии или убеждений,

инвалидности, возраста, сексуальной ориентации, социального происхождения или любого другого обстоятельства, которое препятствует или мешает признанию, пользованию или осуществлению на равной основе прав и свобод любого лица. В таких делах неизбежно возникает арбитраж между «конкурирующими» свободами, такими как защита права на свободу выражения мнения и защита целей государственной политики, например, защита общества от распространения вредоносного контента, и в этом контексте особая осторожность и особое внимание должны уделяться каждому делу, его особенностям и контексту. Эти арбитражные решения должны приниматься тонко, обеспечивая соблюдение хрупкого баланса между законными и легитимными ограничениями права на свободу выражения мнения и необходимостью защиты этого права.

Поскольку эти арбитражи могут привести к ограничениям свободы выражения мнения, они должны уважать международные стандарты и общие принципы права, и, в частности, соответствовать следующим условиям:

- **Законность:** Ограничения должны быть предусмотрены законом;
- **Легитимность:** Ограничения должны преследовать одну из законных целей того же закона;
- **Пропорциональность:** Ограничения должны быть строго необходимыми в контексте демократического общества для достижения этой законной цели, и поэтому должны быть соразмерны преследуемой цели.

1.1 Соответствующие стандарты

Свобода выражения мнений

Более пристальный взгляд на международные стандарты позволяет глубже понять свободу выражения мнений, а также ее законные отступления, прежде всего, в борьбе с языком ненависти и другими формами дискриминационных высказываний. Хотя полный перечень стандартов слишком обширен, чтобы включить его в данное Руководство, краткий обзор представлен в Приложении⁴. Представлены нормативные документы на уровне Организации Объединенных Наций, Европейского Союза и Совета Европы, предлагающие широкий спектр юридически обязательных документов по защите прав человека, а также рекомендации и руководящие принципы, сосредоточенные на вопросах, связанных с правом на свободу выражения мнений и его отступлениями, а также запретом дискриминации, сексизма, расовой ненависти и т. д. Для целей настоящего Руководства акцент сделан на документах Совета Европы, поскольку он является центральным европейским институтом по правам человека, а также потому, что прецедентное право Европейского суда по правам человека, одного из основополагающих институтов Совета Европы по защите прав человека, обеспечивает богатый и всеобъемлющий набор решений по ключевым делам.

Право на свободу выражения мнений – это принцип, лежащий в основе демократической публичной политики, сохранение и развитие которого должно быть очищено от любых попыток цензуры или контроля. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) выразил это еще в 1976 году ([дело «Хэндисайд против Соединенного Королевства»](#) и последующие решения), подчеркивая значение термина «право на свободу выражения мнения» и его роль в демократическом обществе, установив, что:

⁴ Ссылки и указания на международные нормативные документы, упомянутые в тексте, приведены в вышеупомянутой таблице

“ Свобода выражения мнений представляет собой одну из важнейших основ такого общества, одно из основных условий его прогресса и развития каждого человека». Это относится не только к «информации» или «идеям», которые благосклонно принимаются или рассматриваются как неоскорбительные или безразличные, но и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят государство или любой сектор населения. Таковы требования плюрализма, толерантности и широты взглядов, без которых не существует «демократического общества».

Право на свободу выражения мнений, закрепленное, в частности, в статье 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека; ЕКПЧ) и статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, является одним из основных прав человека и базовой предпосылкой любого демократического общества, отсутствие или злоупотребление которым свидетельствует о серьезной трещине в демократической структуре общества. Право на свободу выражения мнения позволяет вести дебаты, сталкивать мнения и представлять различные и отличающиеся друг от друга аргументы. Без него, и в особенности без веры в его ценности и важность, демократия останавливается, а авторитарные или даже тоталитарные подходы общества могут блокировать свободу воли.

Язык ненависти

В отличие от некоторых других прав человека, право на свободу выражения мнения не является абсолютным правом. Поскольку оно налагает обязанности и ответственность, соответствующие международным договорам предписывают, что осуществление права на свободу выражения мнений может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или наказаниями, которые предписаны законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности, «для предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, для защиты репутации или прав других лиц, для предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или для поддержания авторитета и беспристрастности судебной власти»⁵. Принижающие формы права на свободу выражения мнения можно найти в языке ненависти и других недопустимых формах сексистских, дискриминационных и подобных сообщений, которые, как неоднократно отмечал ЕСПЧ, являются «содержанием сообщений, чье место на «рынке идей и информации» в значительной степени подвержено так называемым ограничивающим исключениям»⁶.

Когда речь заходит о юридических определениях этого термина, следует отметить, что многие уголовные кодексы по всему миру содержат положения, определяющие и запрещающие язык ненависти, рассматривая его как уголовное преступление. Хотя универсального определения языка ненависти не существует, например, Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) в своей Общеполитической рекомендации № 15 по борьбе с языком ненависти от 2016 года дает определение языка ненависти, который:

⁵ ЕКПЧ, статья 10, параграф 2

⁶ Публикация Совета Европы: «Органы регулирования СМИ и язык ненависти», 2017 год



влечет за собой использование одной или нескольких конкретных форм выражения - а именно, пропаганду, поощрение или подстрекательство к принижению, ненависти или очернению лица или группы лиц, а также любое преследование, оскорбление, негативные стереотипы, стигматизацию или угрозы в отношении такого лица или лиц, а также любое оправдание всех этих форм выражения - которые основаны на неисчерпывающем списке личных характеристик или статуса, включающем «расу», цвет кожи, язык, религию или убеждения, гражданство или национальное или этническое происхождение, а также происхождение, возраст, инвалидность, пол, гендер, гендерную идентичность и сексуальную ориентацию».

В мае 2022 года Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию CM/Rec (2022)16, которая исходит из того, что язык ненависти является глубоко укоренившимся, сложным и многоплановым явлением. Он представляет собой прямую угрозу демократии и правам человека. Цель рекомендации - помочь государствам-членам и другим соответствующим заинтересованным сторонам в предотвращении и всесторонней борьбе с языком ненависти, в том числе в онлайн-среде, для обеспечения эффективной защиты от языка ненависти в рамках прав человека, демократии и верховенства закона. Для целей настоящей рекомендации под языком ненависти понимаются все виды выражения, которые подстрекают, поощряют, распространяют или оправдывают насилие, ненависть и дискриминацию в отношении лиц или группы лиц или принижают их по причине их реальных или приписываемых личных характеристик или статуса, таких как «раса», цвет кожи, язык, религия, национальность или этническое происхождение, возраст, пол, гендерная идентичность и сексуальная ориентация⁷.

Камденские принципы – свод принципов, разработанных организацией СТАТЬЯ 19, - представляют собой прогрессивную интерпретацию международного законодательства и стандартов в отношении баланса между правом на свободу выражения мнений и равенством. В контексте языка ненависти Камденские принципы устанавливают следующее:

- «Термины «ненависть» и «враждебность» означают интенсивные и иррациональные эмоции осуждения, вражды и неприязни по отношению к целевой группе.
- Термин «адвокация» следует понимать как требующий намерения публично пропагандировать ненависть по отношению к целевой группе.
- Термин «подстрекательство» относится к заявлениям о национальных, расовых или религиозных группах, которые создают неминуемый риск дискриминации, враждебности или насилия в отношении лиц, принадлежащих к этим группам».

Отсутствие конкретного и универсального определения языка ненависти в международных нормативных документах не является чем-то исключительным, как и в случае с другими широко используемыми понятиями, такими как экстремизм или радикализм. При этом учитываются многие вопросы, связанные с языком ненависти, в частности, национальные и даже местные, которые необходимо рассмотреть. Хотя существует потенциальная опасность того, что национальные определения могут быть использованы для подавления свободы слова, оправдание отсутствия четкого определения языка ненависти на любом уровне, кроме национального, может быть понятным, при условии, что оно разрабатывается с учетом международных документов по правам человека. В любом случае рекомендуется дать как можно более широкое определение, подчеркивая рамки запрета форм выражения, которые запугива-

⁷ Совет Европы, Рекомендация CM/Rec (2022)16, язык ненависти представляет собой «все виды выражения, которые подстрекают, поощряют, распространяют или оправдывают насилие, ненависть или дискриминацию в отношении лица или группы лиц, или которые принижают их по причине их реальных или приписываемых личных характеристик или статуса, таких как «раса», цвет кожи, язык, религия, национальность, национальное или этническое происхождение, возраст, инвалидность, пол, гендерная идентичность и сексуальная ориентация»

ют или подстрекают к ненависти, насилию или дискриминации в отношении лица или группы лиц и, в частности, создают явную и непосредственную угрозу подстрекательства к ненависти, насилию или дискриминации в отношении лица или групп лиц по различным основаниям, упомянутым выше.

1.2 Изменившийся и меняющийся медийный ландшафт

В то время как разжигание ненависти в радиовещании, к сожалению, является довольно знакомой проблемой для многих регулирующих органов в Европе, изменение медиа ландшафта, распространение онлайн-услуг, платформализация медиа услуг и предложений, в сочетании с доминирующим положением на рынке и бизнес-моделями крупных онлайн-платформ, негативно влияющими и ставящими под угрозу основную структуру демократических обществ, привели к интенсивным дискуссиям и инициативам в отношении разжигания ненависти в Интернете, где в настоящее время фокус общественных дебатов о разжигании ненависти (а также о других актуальных вопросах, таких как дезинформация) вращается почти исключительно вокруг онлайн-пространства и регулирования социальных сетей. В связи с этим многие государственные органы в Европе начали действовать, как на европейском, так и на национальном уровне.

Кодекс поведения ЕС по противодействию незаконному языку ненависти в Интернете⁸, предназначенный для предотвращения и противодействия распространению незаконного языка ненависти в Интернете, был согласован в мае 2016 года с Facebook, Microsoft, Twitter и YouTube. В течение 2018 года к Кодексу поведения присоединились Instagram, Snapchat и Dailymotion. Jeuxvideo.com присоединился в январе 2019 года, а TikTok - в сентябре 2020 года. Действие этого Кодекса оценивается Европейской комиссией посредством проведения мониторинга, основанного на единой методологии, в сотрудничестве с сетью организаций, расположенных в разных странах ЕС. Самая последняя оценка применения этого Кодекса, опубликованная в июне 2020 года, показывает, что он обеспечивает некоторые положительные результаты, например, уведомления о незаконном контенте рассматриваются в течение 24 часов, и 71% такого контента удаляется. Хотя средний показатель удаления остается стабильным по сравнению с предыдущими мониторингами, между платформами существуют некоторые расхождения, что подчеркивает, что соответствующие компании должны улучшить свою обратную связь⁹ путем уведомления пользователей.

Пересмотренная Директива об аудиовизуальных медиа услугах¹⁰ (AVMSD) включает обязательства поставщиков аудиовизуальных медиа услуг по принятию соответствующих мер для борьбы, в частности, с контентом, подстрекающим к насилию, ненависти и терроризму. Он распространяет сферу регулирования на платформы обмена видеоматериалами (ПОВ), такие как YouTube, а также на аудиовизуальный контент, распространяемый в социальных сетях, таких как Facebook, которые, среди прочего, должны будут принимать соответствующие меры для защиты широкой общественности от программ, пользовательских видеоматериалов и аудиовизуальных коммерческих сообщений, содержащих подстрекательство к насилию или ненависти, направленное против группы лиц или члена группы. В то время как ПОВ обязаны принять меры, предусмотренные пересмотренным AVMSD, он прямо наделяет регулирующие органы задачей оценить целесообразность мер, принятых ПОВ, при принятии решения о надлежащих уровнях мер защиты, которые должны применяться как поставщиками услуг аудиовизуальных СМИ, так и ПОВ, и принять пропорциональный подход на основе такой оценки. Исходя из этого, от регулирующих органов

⁸ Европейская комиссия, Кодекс поведения ЕС по противодействию незаконному языку ненависти в Интернете

⁹ Европейская комиссия, 5-я оценка Кодекса поведения по противодействию незаконному языку ненависти в Интернете

¹⁰ Который вступил в силу 19 декабря 2018 года и должен быть включен государствами-членами ЕС в национальное законодательство до 19 сентября 2020 года; этот срок был несколько продлен в связи с пандемией COVID-19, и в связи с которым 23 ноября 2020 года Еврокомиссия начала процедуру нарушения в отношении 23 государств-членов за то, что они не включили пересмотренный AVMSD, потребовав от них предоставить дополнительную информацию в течение двух месяцев.

потребуется более глубокое понимание того, что представляет собой контент, подстрекающий к насилию, ненависти и терроризму, и как он может повлиять на общественность, чтобы иметь возможность принять пропорциональные меры регулирования. Следует подчеркнуть, что принципы юрисдикции применимы и в этом случае, отмечая, что большинство этих услуг, хотя и происходят из США, для предоставления услуг в Европе зарегистрированы в Республике Ирландия и подпадают под ее юрисдикцию. В настоящее время предпринимается множество других инициатив¹¹, слишком обширных, чтобы упоминать их здесь, но краткое перечисление некоторых национальных подходов представлено здесь:

Таблица 1: Избранные примеры национальных подходов к решению онлайн-задач

Страна	Подход
Республика Ирландия	Проект общей схемы законопроекта о регулировании онлайн-безопасности и СМИ пытается комплексно решить насущные проблемы в Интернете и предусматривает создание новой Комиссии по СМИ, которая будет отвечать за реализацию пересмотренного AVMSD с дополнительными полномочиями по регулированию в отношении вредного онлайн-контента.
Франция	Французский закон о борьбе с языком ненависти в Интернете (так называемый закон <i>Avia</i>), предусматривающий обязательство онлайн-платформ удалять ненавистнический контент, отмеченный пользователями, в течение 24 часов или подвергаться суровым наказаниям, был признан неконституционным Конституционным советом Франции, который в своем постановлении отметил, что эти меры нарушают свободу выражения мнений и коммуникации, не являясь необходимыми, подходящими и соразмерными. Положения, касающиеся создания Наблюдательного совета по ненависти в Интернете, находятся в ведении французского регулирующего органа CSA (в состав которого входят платформы, ученые, НПО, французские учреждения), в задачу которого входит подготовка анализа ненавистнического содержания, поощрение сотрудничества и т.д.
Великобритания	В то время как перенос пересмотренного AVMSD уже осуществлен, общий подход к вреду в Интернете прослеживается в предлагаемых рамках документа <i>Вред в Интернете</i> , с обязанностью заботы, которая будет требовать от компаний (включая ПОВ) брать на себя ответственность за безопасность своих пользователей и бороться с вредом, вызванным контентом или деятельностью в их услугах.
Германия	В 2020 году была принята реформа <i>Закона о правоприменении в сети (NetzDG)</i> , который в 2017 году возложил на платформы социальных сетей обязанность удалять разжигание ненависти в установленные сроки (24 часа для легких случаев) со штрафами до 50 млн евро в случае неприменения, что упрощает для властей преследование преступлений, совершенных в интернете, и обязывает платформы социальных сетей проактивно сообщать правоохранительным органам о серьезных случаях разжигания ненависти. Эти положения подвергаются сомнению со стороны некоторых с точки зрения права на свободу выражения мнения, права на неприкосновенность частной жизни и т.д. Закон о внесении изменений в Закон о правоприменении в сети вступил в силу в Германии 28 июня 2021 года ¹² .

Еще предстоит выяснить, насколько успешными окажутся усилия по борьбе с вызовами в Интернете, но очевидно, что предстоящий период будет довольно напряженным для регулирующих органов по всей Европе, с некоторыми заметными особенностями:

- Опыт регулирования традиционных СМИ является актуальным и будет иметь решающее значение для решения новых задач.

¹¹ Например, Закон о цифровых услугах и Закон о цифровых рынках (с 5 и 18 июля 2022 года соответственно) включает в себя новые правила, действующие на территории всего ЕС и направленные на создание более безопасного и открытого цифрового пространства.

¹² TechCrunch, Статья: *Германия ужесточает правила борьбы с разжиганием ненависти в Интернете, заставляя платформы отправлять сообщения прямо в федеральные органы власти*, 19 июня 2020 года.

- Особое внимание уделяется необходимости обеспечения удержания опытных профессиональных сотрудников и их дополнительного обучения, которое должно быть интенсифицировано и распространено на большее количество областей и из большего количества источников.
- Сотрудничество с широким кругом субъектов является наиболее заметным моментом, где важно отметить, что регулятор должен найти баланс между усилением сотрудничества с некоторыми субъектами и сохранением своей независимости сейчас, как никогда ранее, в свете новых обязательств и вызовов.

Поскольку нормативная база должна постепенно адаптироваться к текущим изменениям рынка и привычкам СМИ, цели государственной политики, основанные на фундаментальных демократических принципах права на свободу слова, не теряют своей важности, но должны быть дополнительно подчеркнуты и всегда гарантированы, если мы не хотим превратить борьбу за восстановление демократических ценностей в их необратимый крах.

1.3 Другие механизмы для борьбы с языком ненависти

Некоторые понятия, связанные с работой регулирующих органов, помимо их основного мандата и полномочий, важно подчеркнуть для эффективного предотвращения языка ненависти. Это связано с тем, что использование только санкционных инструментов никогда не может быть достаточно эффективным в предотвращении языка ненависти. Некоторые из них включают:

- **Прозрачность** регулятора, с точки зрения повышения осведомленности о конкретных вопросах и предоставления обществу стимулов для более активного участия в решении этих вопросов, поскольку эти действия говорят обществу о том, что подача жалоб желательна и что общественность может рассчитывать на определенный уровень защиты от ненадлежащего контента, предоставляемого в ее распоряжение.
- **Инклюзивность** важна не только с точки зрения таких механизмов, как процедуры подачи жалоб, но и в отношении, например, обнародования правил, где процедура публичных консультаций должна быть очень нужным и уважаемым инструментом.
- **Сотрудничество** имеет решающее значение, поскольку регулирующие органы, обладая знаниями и опытом, могут внести значительный вклад в процесс принятия соответствующей государственной политики. Кроме того, региональное и международное сотрудничество играет жизненно важную роль, поскольку оно обеспечивает обмен опытом и практикой, совершенствование знаний и работы путем постоянного обновления политики и практики, а также постоянную поддержку для всеобщего блага.
- **Деятельность в области медиа- и информационной грамотности** получает большую пользу от вклада регулирующих органов, от различных исследований, которые являются надежными, независимыми и регулярными в производстве. Существуют различные способы, с помощью которых регулирующие органы могут взаимодействовать с другими заинтересованными сторонами в разработке и реализации многих проектов в области медиа- и информационной грамотности, прилагая усилия в направлении укрепления принципов честности, гуманности, профессионализма и этики. Поскольку такие вопросы выходят за рамки любого закона, необходимо сотрудничество с другими уровнями власти, в частности, с образовательными учреждениями.
- **Повышение уровня профессиональных стандартов** должно постоянно подчеркиваться, включая усилия, направленные на создание схем само- и сорегулирования. Регулятор может сыграть важную роль в создании эффективной схемы само- и совместного регулирования с соответствующими полномочиями поддержки в случае неудачи, помня, что одного существования этих механизмов недостаточно, но их принятие и внедрение очень важно во всех аспектах профессии и может стать важным подспорьем в усилиях по всесторонней борьбе с языком ненависти.
- **Инициативы по созданию контрнарративов и кампании** против стереотипов и популизма должны поддерживаться. Задачей регулятора, СМИ, особенно государственных, и других общественных игроков должно быть выявление использования стереотипов, пропаганды и языка вражды как того, чем они являются - опасностью для общества и человечества, и предложение сильных контрнарративов.

Одно всеобъемлющее слово - подотчетность - является парадигмой, которую должен соблюдать регулирующий орган. Только при наличии подотчетности журналистов, СМИ, политиков, национальных регулирующих органов перед всеми людьми можно добиться позитивного вклада в общественное благо, основанного на толерантности и уважении прав каждого человека.

II. Национальная законодательная и нормативная база Молдовы

В данной главе перечислены и разъяснены основные положения законодательства Республики Молдова об обеспечении свободы выражения мнения, а также юридические пределы этого права. Авторы также знакомят с положениями национального законодательства, запрещающими использование подстрекательства к дискриминации, языка ненависти или других связанных с этим форм.

На национальном уровне существует несколько законов, регулирующих **свободу выражения мнений** и **язык ненависти**. Что касается **свободы выражения мнений**, [Конституция Республики Молдова](#), в статье 32, пункт (1), гласит, что «каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнения и свобода их публичного выражения речью, изображением или другими возможными средствами».

Кроме того, [Закон о свободе выражения мнения № 64/2010](#), в статье 3, пункт (1), определяет свободу выражения мнения следующим образом: «каждый человек имеет право на свободу выражения мнения. Это право включает свободу искать, получать и передавать факты и идеи».

В то же время, как Конституция, так и Закон о свободе выражения мнения № 64/2010 устанавливают, что это право не является абсолютным и может быть подвержено ограничениям. Согласно Конституции, статья 32, пункт (2), свобода выражения мнения не может наносить ущерб чести, достоинству или правам другого лица на собственное видение, а Закон № 64/2010 предусматривает, что хотя свобода выражения мнения защищает содержание и форму информации, включая ту, которая оскорбляет, шокирует или возмущает, тем не менее, в соответствии со статьей 3, пункт (3), эта свобода может быть ограничена при определенных условиях, а именно: «в целях национальной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности, для охраны порядка и предотвращения преступлений, для защиты здоровья и нравственности, репутации или прав других лиц».

Эти ограничения соответствуют положениям Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), статья 19.

В отношении деятельности журналистов и учреждений СМИ Уголовный кодекс в статье 180/2 предусматривает санкции за цензуру в двух ситуациях, с одной стороны, цензура, установленная государственным управлением СМИ, и, с другой стороны, цензура, установленная по указанию должностного лица или лица, выполняющего функции общественного достоинства, а именно:

(1) Необоснованное искажение журналистского материала или необоснованный запрет на распространение определенной информации, наложенный руководством государственного СМИ, - наказывается штрафом в размере от 650 до 850 условных единиц с лишением (или без такового) права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет.

(2) Указание государственного служащего или лица, замещающего государственную должность, на редакционную деятельность, данное в СМИ или работникам СМИ, а также создание в иной форме препятствий для обращения или распространения информации - наказываются штрафом в размере от 650 до 1350 условных единиц с лишением (или без такового) права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет.

Более того, свобода выражения является основным принципом Кодекса об услугах аудиовизуальных СМИ Республики Молдова и непосредственно Совета по аудиовизуальным средствам, который в соответствии со статьей 7 действует по должности и по поручению в целях обеспечения свободы выражения.

Что касается языка ненависти, то на национальном уровне существует несколько законов, регулирующих язык ненависти, но нет единообразия в их положениях.

[Конституция Республики Молдова](#) в статье 32 пункт (3) содержит положения о языке ненависти:

Законом запрещаются и преследуются любые действия, направленные на отрицание и клевету на государство и народ, подстрекательство к мятежу, агрессивной войне, национальной, расовой или религиозной ненависти, подстрекательство к дискриминации, территориальному сепаратизму, публичному насилию и другие проявления, посягающие на конституционный строй.

Данное положение содержит пробелы, поскольку объединяет разные по сути понятия: а) проявления, направленные против государства и его целостности, и б) проявления, направленные против групп людей. В то же время в Конституции Республики Молдова (статья 16) имеется закрытый перечень признаков, который ограничивает применимость гарантий к социальным группам.

Более того, [Закон № 64/2010 о свободе выражения мнения](#) содержит определение языка ненависти (статья 2), которое представляет собой сочетание понятий, предусмотренных договорами ООН, и понятий, предложенных Советом Европы:

«Язык ненависти - любая форма выражения, вызывающая, распространяющая, поддерживающая или оправдывающая расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм или другие формы ненависти, основанные на нетерпимости.»

Определение, данное Законом, является достаточно разрешительным, благодаря фразам «любая форма выражения» и «другие формы ненависти, основанные на нетерпимости». В то же время, в контексте отсутствия дополнительных нормативных актов и поддерживающей законодательной базы, определение имеет ограниченный перечень защищаемых признаков и не отвечает практическим потребностям правовой классификации и санкционирования.

Другим законом, который регулирует форму, схожую с языком ненависти, является [Закон об обеспечении равенства № 121/2012](#). В статье 2 закон определяет подстрекательство к дискриминации как «любое поведение, посредством которого лицо оказывает давление или демонстрирует намеренное поведение с целью дискриминации третьей стороны на основании критериев, установленных в данном законе.»

Сопоставление этого определения с элементами, которые должны в совокупности соответствовать языку ненависти, установленными в Общем комментарии № 34 Совета по правам человека ООН, показывает наличие несоответствия, связанного с призывом, способным породить дискриминационные действия или поведение.

6 октября 2022 года Парламент принял в первом чтении законопроект № 304/2022 о внесении изменений в некоторые нормативные акты (пересмотр нормативной базы в отношении недискриминации и обеспечения равенства). Организации гражданского общества обратили внимание на то, что не был учтен ряд важных рекомендаций, направленных на приведение национального законодательства в соответствие с европейскими стандартами и выполнение рекомендаций международных органов.

Ссылка на проект закона - <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6132/language/ro-RO/Default.aspx>

Ссылка на публичный призыв <https://promolex.md/22831-apel-public-consiliul-pentru-egalitate-si-organizatiile-societatii-civile-solicita-comisiilor-parlamentare-sa-accepte-amendamentele-formulate-de-catre-acestia-la-definitiv- area-proiectului-de-lege-304/?lang=ro>

Кодекс о противоправных деяниях (Кодекс о правонарушениях) не содержит определения или нормы, которая бы регулировала язык ненависти, а Уголовный кодекс дает ограниченную классификацию опасных форм выражения мнений в статье 346:

Преднамеренные действия, публичные призывы, в том числе через средства массовой информации, печатные или электронные, направленные на разжигание национальной, расовой или религиозной вражды или розни, унижение национальной чести и достоинства, прямое или косвенное ограничение прав или предлагающие прямые или косвенные преимущества гражданам по признаку их национальной, расовой или религиозной принадлежности.

Данная статья считается ограничивающей, так как включает ограниченный перечень защищаемых признаков: национальная, этническая, расовая и религиозная принадлежность. Таким образом, статья 346 Уголовного кодекса не отвечает современным потребностям, поскольку не может обеспечить защиту нескольким группам, подверженным воздействию языка ненависти.

В 2019 году Министерство юстиции пересмотрело [законопроект № 301 от 01.07.2016](#). Законопроект № 301/2016 представляет собой комплекс законодательных поправок в Уголовный кодекс и Кодекс о противоправных деяниях, касающихся определения оснований для предубеждения, пересмотра основных преступлений и отягчающих обстоятельств, относящихся к действиям, мотивированным ненавистью и предубеждением. Законопроект был доработан и принят в окончательном чтении Парламентом Республики Молдова в апреле 2022 года.

В этом контексте, [Кодекс об услугах аудиовизуальных СМИ](#), принятый в 2018 году, остается единственным органичным законом, который регулирует язык ненависти в расширенном варианте (Статья 1) и устанавливает четкие санкции за этот вид высказываний в аудиовизуальных СМИ:

Язык ненависти - сообщение, которое распространяет, подстрекает, пропагандирует или оправдывает расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм или другие формы ненависти, основанные на нетерпимости или дискриминации по признакам пола, расы, национальности, религии или убеждений, инвалидности или сексуальной ориентации.

Кроме того, статья 11 данного Кодекса запрещает аудиовизуальные программы, которые могут пропагандировать, подстрекать, поощрять или оправдывать расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм или другие формы ненависти, основанные на нетерпимости или дискриминации по признакам пола, расы, национальности, религии, инвалидности или сексуальной ориентации. Кроме того, Аудиовизуальный совет обязан следить за тем, продвигают ли поставщики услуг аудиовизуальных средств массовой информации или генерируют ли они на своих веб-страницах контент, подстрекающий к насилию, ненависти или дискриминации.

Таким образом, Аудиовизуальный совет может применить санкции за использование языка ненависти в виде штрафов от 40 000 до 70 000 леев за первое нарушение, от 70 000 до 100 000 леев за повторное нарушение и лишение лицензии на вещание после постепенного применения этих санкций (Статья 84 п. (9)).

В то же время Кодекс услуг аудиовизуальных СМИ в статье 18 запрещает использование в аудиовизуальных СМИ сексистской лексики, близкой к языку ненависти, а также сцен насилия и унижительного поведения в отношении женщин и мужчин. Сексистский язык определяется в [Законе № 5/2006 «Об обеспечении равных возможностей для женщин и мужчин»](#) как выражения и обращения, которые пред-

ставляют женщин и мужчин в унижительном, оскорбительном и насильственном виде, оскорбляя их достоинство.

Как уже упоминалось, Закон № 121/2012 определяет дискриминацию и подстрекательство к дискриминации, которые в аудиовизуальных коммерческих коммуникациях запрещены Кодексом об аудиовизуальных медиа-услугах статьей 63, пункт (4):

содержит и/или поощряет любую дискриминацию по признакам пола, расы, национальности, религии, возраста, инвалидности или сексуальной ориентации, свободы совести, мысли, свободы выбора и т.д.

Статья 13 (6) (б) Кодекса услуг аудиовизуальных СМИ упоминает, что правильная информация предоставляется путем избегания любой формы дискриминации в аудиовизуальных новостных и дискуссионных программах, информации по вопросам, представляющим общественный интерес, политического, экономического, социального или культурного характера.

За нарушение положений статьи 13 Кодекс предусматривает наказание поставщика услуг СМИ в виде публичного предупреждения, в случае первого нарушения, и штрафа в размере от 5 000 леев до 10 000 леев.

[Закон о рекламе №. 1227/1997](#) определяет и запрещает сексистскую рекламу в статье 11/1, которая:

- a) представляет женщин или мужчин в качестве сексуальных объектов, в унижительных или оскорбительных, насильственных ситуациях, оскорбляющих человеческое достоинство;
- b) пропагандирует сексистские стереотипы дискриминационным образом, сохраняя традиционное восприятие женщин как слабых, уязвимых и зависимых существ, занимающих более низкое социальное положение;

и это в соответствии с Кодексом о правонарушениях, статья 364, пункт (6):

влечет наложение штрафа на физическое лицо в размере от 18 до 90 условных единиц, на должностное лицо – в размере от 120 до 240 условных единиц, на юридическое лицо – в размере от 240 до 300 условных единиц.

Важно отметить, что в процессе мониторинга и выявления потенциальных случаев языка ненависти Аудиовизуальный совет обязан принимать во внимание положения Кодекса об услугах аудиовизуальных СМИ, национального законодательства и международных договоров, участником которых является Республика Молдова.

III. Оценка потенциальных дел, связанных с языком ненависти

Данная глава представляет собой практическую часть настоящего Руководства и содержит основные элементы процесса мониторинга, выявления, анализа и оценки предполагаемых случаев языка ненависти в аудиовизуальных СМИ. В подглавах представлен подробный обзор двух международных инструментов, используемых в процессе оценки и санкционирования языка ненависти, а именно Рабатского плана действий и проверки по трем критериям, применяемой Европейским судом по правам человека.

3.1 Рабатский план действий и проверка по трем критериям, применяемая Европейским судом по правам человека

Будь то офлайн или онлайн, отличить законную свободу выражения мнения от незаконного языка ненависти и дискриминации никогда не было просто, особенно в рамках современного медийного ландшафта с обилием случаев. Не все случаи могут быть однозначным примером языка ненависти, и не обязательно ненавистнические высказывания должны быть прямолинейными в своем выражении. Важно добавить, что «сложные» формы языка ненависти не могут быть «обнаружены» алгоритмами, искусственным интеллектом и программным обеспечением, поэтому необходим человеческий взгляд.

Принимая во внимание политические, исторические, социальные и экономические национальные обстоятельства, но также помня о важности допустимых форм права на свободу выражения мнения, и оценивая каждый случай по достоинству, оценки должны быть основаны на [Рабатском плане действий](#), в том числе: «(1) социальный и политический контекст, (2) статус говорящего, (3) намерение подстрекать аудиторию против целевой группы, (4) содержание и форму высказывания, (5) степень его распространения и (6) вероятность причинения вреда, включая неизбежность»¹³. Каждый потенциальный случай также должен быть оценен с точки зрения [Европейского суда по правам человека \(ЕСПЧ\) и его проверки по трем критериям](#):

- Ограничения права на свободу выражения мнения должны быть предусмотрены законом.
- Ограничения должны преследовать одну из законных целей закона.
- Ограничения должны быть строго необходимыми и соразмерными преследуемой цели¹⁴.

¹³ Свобода слова против подстрекательства к ненависти. Рабатский план действий <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>

¹⁴ Европейский суд по правам человека, [Руководство по статье 10 Европейской конвенции по правам человека, 2020](#)

Вышеупомянутые критерии из Рабатского плана действий должны рассматриваться с точки зрения принципов, связанных с правом на свободу выражения мнения, а каждое решение против поставщика медиа-услуг должно быть обосновано доказанной и законной необходимостью вмешательства. Именно здесь важно применение проверки по трем критериям ЕСПЧ, всегда помня о том, что принятие решения о вмешательстве в право на свободу выражения мнения подразумевает необходимость изучения вопроса о том, может ли свобода выражения мнения быть надлежащим образом ограничена, и если да, то это должно соответствовать трем условиям:

- вмешательство должно быть предусмотрено законом;
- оно должно преследовать законную цель;
- оно должно быть необходимым для достижения этой цели.

Национальный регулирующий орган должен оценивать все элементы любого потенциального дела о языке ненависти на основе общественных интересов (поощрение культурного разнообразия, продвижение гендерного равенства, защита несовершеннолетних и т.д.), опираясь на демократические основы и процедуры, чтобы сохранить баланс между различными правами и свободами и удержать на расстоянии многие особые интересы. Одним из требований, которое необходимо учитывать, является вероятное воздействие на аудиторию высказываний, которые потенциально могут быть расценены как язык ненависти. Более конкретно, регулирующий орган должен: «определить, поощряет ли речь или, как представляется, побуждает или подстрекает к преступлению, а также содержит ли явные или неявные призывы к действию; какие заявления делаются и как они делаются; каковы ожидания аудитории; личность говорящего; и более широкий контекст, в котором были сделаны заявления (например, оспаривались ли заявления отдельного говорящего в рамках программы, например, интервьюером)».¹⁵ Важно отметить, что потенциальное подстрекательство к преступлению не означает, что фактические действия, на которые намекает язык ненависти, должны быть осуществлены, поскольку подстрекательство само по себе является недопустимым деянием.

ВНИМАНИЕ:

Регулятор должен осознавать, что огромное количество людей склонно находить язык ненависти там, где его нет, создавая ситуацию большого количества жалоб, поданных регулятору, оказывая давление с целью заставить его реагировать на требования, но регулятор должен всегда противостоять давлению и применять правила объективно.

Опасность языка ненависти заключается в том, что он действительно может создавать явный и непосредственный риск подстрекательства к ненависти, насилию или дискриминации против человека или группы по различным признакам, или, что более важно, может быть истолкован общественностью как подстрекательство к ненависти, насилию, беспорядкам и волнениям, или может спровоцировать или подстрекать к преступлениям. Крайний пример этого можно найти, например, в практике руандийского Свободное радио и телевидение тысячи холмов (RTLМ), радиостанции, которая проецировала пропаганду ненависти против тутси, умеренных хуту и т.д., где, как представляется, такое вещание сыграло

¹⁵ Документ ЕПРА: «Язык ненависти – старый враг, новые битвы», резюме ответов на вопросник по языку ненависти, Ася Рокша-Зубчевич, https://cdn.epra.org/attachments/files/2396/original/plenary2_hate_speech.pdf?1401292242

очень важную роль в создании атмосферы заряженной расовой враждебности, которая позволила прозойти геноциду в Руанде.¹⁶

Язык ненависти не всегда проявляется в прямых, грубых формах и заявлениях. На самом деле чаще всего она проявляется в замаскированной или «изощенной» форме, которую труднее обнаружить, но которая наносит не меньший вред. Например, высказывания о том, что представители ЛГБТИ «большие и ненормальные», все они педофилы и должны быть «взяты под опеку», являются прямыми и явными примерами языка ненависти. Однако язык ненависти также может быть выражен в контексте разговоров, включающих религиозные ссылки и уточнения относительно «нападков» на религиозные или моральные ценности населения.

Еще один элемент, который необходимо рассмотреть, — это то, каким образом журналисты и/или поставщики услуг СМИ вовлекаются в потенциальные дела о разжигании ненависти. Журналисты или СМИ не должны нести ответственность за распространение языка ненависти, если они указывают на проблему, представляющую общественный интерес, и никоим образом не способствуют распространению ненавистнических высказываний. Освещение ключевых событий в обществе, например, путем освещения или обсуждения расистских, националистических и т.п. вопросов, является вопросом общественного интереса и подпадает под защиту права на свободу выражения мнений, если журналисты и СМИ не принимают активного участия, не присоединяются и/или не усиливают язык ненависти.

Хорошим примером является французское «дело Земмура»¹⁷, связанное с трансляцией на телеканале CNews дебатов в связи с нанесением ножевых ранений нескольким людям у бывшего офиса сатирического журнала Charlie Hebdo в Париже. Заявления Земмура включали в себя: «Молодые люди с иммигрантским прошлым [...] все воры, все убийцы, все насильники... Им нечего здесь делать, они воры, они убийцы, они насильники, вот и все...»; «Мы должны выслать их обратно, они не должны даже приезжать, и если для этого нам придется выйти из Европейской конвенции по правам человека, которая является порождением зла [...], нам придется выйти» и «Вы думаете об этих детях, которые страдают, я думаю о женщинах, которых насилуют эти люди, которых убивают эти люди, о французах, которые подвергаются жестокости и травмируются этими детьми. Прекратите это. Мы должны думать о французах, прежде чем думать о других». В то время как ведущий телеканала заявил: «Эти слова принадлежат вам, это не CNews и телеканал открестился, французский регулятор СМИ CSA передал дело в органы прокуратуры для проведения уголовного расследования»¹⁸, что для г-на Земмура уже не первый случай.¹⁹ В отличие от этого, CSA вынес предупреждение тому же каналу за прямую трансляцию речи Земмура во время «съезда правых», который состоялся в конце сентября 2020 года.

Язык ненависти можно обнаружить в прямых трансляциях политических митингов или важных событий, где участники или выступающие на мероприятиях могут использовать язык ненависти или уничижительные и дискриминационные высказывания. Даже если мероприятие транслировалось, поставщик медиа-услуг не будет признан ответственным, если он дистанцировался или отмежевался от таких заявлений. Кроме того, соответствующие судебные органы, как правило, в соответствии с уголовным кодексом, должны быть уведомлены о факте использования языка ненависти, поскольку в этом случае они обязаны привлечь к ответственности конкретное лицо за распространение и использование языка ненависти на публичной арене.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Негативная агитация, популистская риторика и язык ненависти в предвыборных кампаниях - не редкость в современной мировой политике. Риторика ненависти, направленная, например, на группы мень-

¹⁶ Дэннинг, Гордон (2018). «[Действительно ли радио RTLМ внесло значимый вклад в геноцид в Руанде?](#)»

¹⁷ Эрик Земмур, французский эссеист, политический журналист и писатель, известный своей антилиберальной и анти иммиграционной позицией.

¹⁸ Liberation, Статья: [Discours de Zemmour sur LCI: le CSA a-t-il déjà effectué d'autres signalements à la justice](#), 28 октября, 2019.

¹⁹ Le Point, Статья: [Conviction de la droite: Zemmour condamné à 10 000 euros d'amende](#), 25 сентября, 2020.

шинств, является признанной техникой мобилизации политических сторонников, делегитимизации политических оппонентов и углубления политической поляризации.²⁰ В краткосрочной перспективе такая практика политических субъектов может принести им победу на выборах, но в долгосрочной перспективе она может привести к тяжелым последствиям в обществе, которые ощущают все, если не больше, пропагандисты таких избирательных кампаний. Политические субъекты должны нести ответственность за использование языка ненависти в предвыборных кампаниях, причем не перед регулятором СМИ, а перед избирательными комиссиями и/или судебными органами. Хотя СМИ не должны нести ответственность за освещение таких инцидентов в ходе избирательных кампаний (при условии, что СМИ четко отмежевались от таких заявлений и не стали в дальнейшем пропагандировать и присоединяться к использованию языка ненависти), ответственность за незаконную практику в таком случае лежит на самих инициаторах – политических субъектах (см. главу VII, решение ЕСПЧ Ферет против Бельгии, 2009). В неоднозначных ситуациях, в которых СМИ могут самостоятельно решать, транслировать ли политическую рекламу, митинг, речь и т.д., правила должны предусматривать механизмы передачи дел (в суды или, в некоторых случаях, в органы регулирования СМИ).²¹

3.2 Качественная оценка потенциальных дел, связанных с языком ненависти

В этом подразделе содержится сетка вопросов, рекомендованная для использования сотрудниками Аудиовизуального совета, участвующими в процессе мониторинга, оценки и санкционирования потенциальных случаев языка ненависти в аудиовизуальных СМИ. Данная таблица предназначена, с одной стороны, для установления технической информации о предполагаемом случае использования языка ненависти (когда и где был зафиксирован случай; кто является исполнителем; кто является лицом / группой, пострадавшей от языка ненависти, и т.д.), а с другой стороны, вместе с оценкой случая на основе вопросов качественной оценки, для обеспечения необходимой поддержки, чтобы сформулировать аргументацию / обоснование решения Аудиовизуального совета за или против санкций.

Примечание: Специфические термины см. в Приложении - Глоссарий.

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. **Информация о лицензиате:** юридическое лицо, название станции, ответственное лицо (лица), контактная информация.
2. **Тип лицензиата:**
 - a) Линейный аудиовизуальный медиа-сервис (указать, какой);
 - b) Услуги нелинейных аудиовизуальных медиа (укажите, какие именно).
3. **Тип программы:**
 - a) Детская программа
 - b) Информационно-новостная программа
 - c) Спортивная программа
 - d) Развлекательная программа
 - e) Программа о текущих событиях

²⁰ The Conversation, Статья: *Когда политики используют язык ненависти, политическое насилие возрастает*, 28 сентября, 2020.

²¹ Для дальнейшей справки, пожалуйста, ознакомьтесь, например, с делом ТВ «Виком» из публикации Совета Европы: «Органы регулирования СМИ и язык ненависти», 2017.

- f) Документальная программа
- g) Юмор / сатирическая программа
- h) Интерактивная программа (допускающая участие аудитории посредством звонков, текстовых сообщений и т.д.)
- i) Реалити-шоу
- j) Религиозная программа
- k) Другое (укажите, что именно):

4. Время трансляции:

- a) В прайм-тайм
- b) До прайм-тайма
- c) После прайм-тайма

5. Название программы:

6. Где был зарегистрирован предполагаемый случай проявления языка ненависти:

- a) Телепередача
- b) радиопередача
- c) Телерепортаж
- d) Радиорепортаж
- e) Название телерепортажа
- f) Название радиорепортажа
- g) Телевизионное вещание в прямом эфире
- h) Радиовещание в прямом эфире
- i) Нелинейная услуга (укажите, какая).

КОНТЕКСТ

Очень важно анализировать контекст в процессе оценки определенных высказываний, которые могут подстрекать к дискриминации, враждебности или насилию в отношении человека или группы людей и которые могут оказать прямое влияние как на намерение, так и на причинную связь. Речь идет об анализе социального и политического контекста, преобладающего в то время, когда высказывание имело место или было распространено. Рассмотрите приведенные ниже вопросы, чтобы оценить контекст языка ненависти.

- 1. Какова тема/предмет передачи, во время которой предположительно имело место проявление языка ненависти?**
- 2. Тематика вызывает резонанс в обществе как:**
 - a) Важная
 - b) Чувствительная
 - c) Высокочувствительная
 - d) Противоречивая

Примечание: Противоречивая тема – это тема, вокруг которой существует как минимум два различных мнения по определенным ключевым вопросам, и по которой не было достигнуто консенсуса или общепринятого мнения.

3. Представляет ли тема общественный интерес?

- a) Нет
- b) Да
- c) Может стать

Примечание: Иногда тема может стать предметом общественного интереса, если она вводится в общественный дискурс известными людьми и/или людьми с авторитетом, и/или когда эта тема часто поднимается и обсуждается.

4. Каков конкретный социальный и политический контекст в обществе в отношении темы и формы ее представления?

Примечание: Рассмотрите элементы, связанные с важными общественными процессами, такими как выборы, религиозные праздники, гей-парады, празднование исторических событий, исключительные события, такие как социальные волнения, важные глобальные события, оказывающие влияние на общество, и т.д.

5. Когда и где было произнесено выступление?

СПИКЕР(Ы)

Чем большим общественным влиянием обладает автор высказывания, тем более серьезным может быть это высказывание. Рассмотрите приведенные ниже вопросы, чтобы оценить роль и положение спикера в распространении языка ненависти.

1. Подстрекают ли высказывания к дискриминации, вражде или насилию в отношении человека или группы людей и/или выражены ли они с целью побудить аудиторию к действиям против человека или группы людей?

- a) Нет
- b) Да

2. Напишите здесь утверждение, которое включает в себя потенциальный язык ненависти и его описание:

3. Каково положение или статус спикера (спикеров) в обществе?

- a) Гражданин
- b) Публичная личность
- c) Политик
- d) Журналист / модератор
- e) Государственный служащий
- f) Мэр / местный или региональный советник
- g) Другой статус, пожалуйста, укажите какой:

Примечание: Необходимо учитывать положение или статус спикера. Это включает их положение в обществе, а также их положение или положение учреждения / организации, которую они представляют, по отношению к аудитории, которой адресована речь.

4. Автор(ы) языка ненависти, сюда следует включить также журналиста, если он(а) был(а) источником языка ненависти (указать имя и фамилию):

5. Пол автора (авторов):

6. Возраст автора (авторов):

7. Как спикер(ы) воспринимается(ются) аудиторией?

- a) Популярная личность
- b) Уважаемая личность
- c) Не уважаемая личность

8. Являются ли авторы языка ненависти влиятельным лицом (лицами) или нет?

- a) Нет
- b) Да

9. Какова степень влияния спикера? Можно ли оценить ее в количественном выражении?

- a) Ограниченная
- b) Маленькая
- c) Большая
- d) Очень большая

Примечание: Рассмотрите возможность определения уровня влияния - посмотрите источники в социальных сетях, результаты выборов и т.д.

10. Часто ли авторы предполагаемого языка ненависти участвуют в качестве гостей в публичных дебатах?

- a) Нет
- b) Да

11. Представляют ли спикеры известное учреждение/организацию?

- a) Нет
- b) Да

Примечание: Если автором речи является высокопоставленный чиновник, то, следовательно, воздействие этого сообщения будет намного сильнее. Помимо того, что такие личности хорошо известны в обществе, они еще и влиятельны и могут устанавливать и направлять общественный дискурс, влиять на общественные мнения и установки и их изменения.

12. Как учреждение/организация, которую представляет спикер (спикеры), воспринимается аудиторией?

- a) Как важное учреждение/организация
- b) Как активное учреждение/организация
- c) Как менее известное учреждение/организация
- d) Другое восприятие, укажите какое:.....

НАМЕРЕНИЕ

В процессе оценки рекомендуется проанализировать намерение автора (авторов) предполагаемого языка ненависти, которое относится к действию «призыва» и «подстрекательства» к действию. В этом отношении должны существовать трехсторонние отношения между объектом и субъектом речи, а также аудиторией, которой она адресована. Рассмотрите приведенные ниже вопросы, чтобы оценить намерение автора (авторов) подстрекать общественность против человека или целевой группы.

1. Содержат ли заявления элементы пропаганды и подстрекательства против определенных групп или их представителей?
 - a) Нет
 - b) Да

2. Идентифицирует ли речь группу или представителя группы, которая изображается в негативной, стереотипной, обидной и оскорбительной манере, с ненавистническими высказываниями и т.д.?
 - a) Нет
 - b) Да

3. Какова целевая группа?
 - a) Лицо, негативно идентифицированное в связи с его защищаемой характеристикой или его ассоциацией с ней
 - b) Группа, негативно идентифицированная
 - c) И то, и другое

4. Лица/группы, затрагиваемые потенциальным языком ненависти:
 - a) Женщины
 - b) Мужчины
 - c) Политики
 - d) Мигранты
 - e) Инвалиды
 - f) ЛГБТИ
 - g) Ромы
 - h) евреи
 - i) арабы
 - j) Пожилые люди
 - k) Другое, пожалуйста, объясните:

5. Защищаемая характеристика, лежащая в основе предполагаемого языка ненависти:
 - a) Возраст
 - b) Пол
 - c) Политические взгляды
 - d) Мнение
 - e) Религия/убеждения
 - f) Национальность
 - g) Инвалидность
 - h) Сексуальная ориентация
 - i) Социальное происхождение
 - j) Другое, пожалуйста, объясните:

6. Лицо, затронутое речью (укажите имя и фамилию):

7. Пол:

8. Возраст:

9. Приглашается ли аудитория к действию?

- a) Нет
- b) Да

10. Как аудитория реагирует на дискурс (если это можно проанализировать)?

- a) Аудитория поддерживает высказывание
- b) Аудитория реагирует против высказывания
- c) Аудитория не занимает никакой позиции относительно высказывания
- d) Другое, пожалуйста, объясните:

СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМА

Анализ содержания может включать степень провокационности и прямоты речи, а также форму, стиль и характер аргументов, представленных в речи, или баланс между аргументами. Важно проанализировать, соблюдало ли учреждение СМИ баланс мнений (точек зрения / контраргументов). Рассмотрите приведенные ниже вопросы для анализа содержания и формы предполагаемого языка ненависти.

1. Является ли речь прямой и провокационной?

- a) Нет
- b) Да
- c) Неясно

2. Какой стиль используется?

- a) Научный
- b) Официальный (юридический - административный)
- c) Художественный
- d) Разговорный
- e) Другое, пожалуйста, поясните:...

3. Каков характер используемых аргументов?

- a) Аргументы, связанные с личностью
- b) Аргументы, связанные с применением силы
- c) Аргументы, связанные с авторитетом
- d) Аргументы, основанные на научных данных
- e) Аргументы, основанные на религиозных догмах
- f) Другое, пожалуйста, объясните:...

4. Существует ли баланс в представлении взглядов и мнений в теле/радиопрограмме?

- a) Да
- b) Нет
- c) Неясно

5. Были ли мнения представлены нейтрально или задокументированы учреждением СМИ?

- a) Нет
- b) Да

6. Были ли мнения представлены с использованием предвзятых заявлений или дискриминационных и ложных заявлений со стороны учреждения СМИ?
 - a) Нет
 - b) Да
7. Используются ли оскорбления в адрес целевой группы (явные или подразумеваемые)?
 - a) Нет
 - b) Да
8. Могут ли высказывания вызвать сильные негативные эмоции у обычного зрителя/слушателя?
 - a) Нет
 - b) Да
9. Восхваляет ли речь или прославляет, поощряет и оправдывает насилие, распространяет ли расистские идеи и стереотипы, стигматизацию и т.д.?
 - a) Нет
 - b) Да
10. Восхваляет или прославляет ли речь Холокост или другие геноциды, или негативные исторические фигуры и т.д.?
 - a) Нет
 - b) Да
11. Отрицает ли, преуменьшает, одобряет или оправдывает ли дискурс преступления геноцида или преступления против человечности?
 - a) Нет
 - b) Да

МАСШТАБЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ

Чем шире распространение языка ненависти, тем сильнее его воздействие. Необходимо учитывать, является ли речь публичной, какие средства вещания используются, была ли речь произнесена в прайм-тайм или нет и так далее. Рассмотрим приведенные ниже вопросы для оценки распространения языка ненависти.

1. Каковы масштабы распространения предполагаемого языка ненависти?
2. Какова величина и размер аудитории?
3. Является ли речь широко доступной для общественности?
 - a) Нет
 - b) Да

Примечание: Охват услуг линейных аудиовизуальных медиа, тарифы на подписку на услуги нелинейных аудиовизуальных медиа и т.д.

1. Каков предполагаемый размер аудитории предполагаемого языка ненависти? (учитывая охват, наличие программы, популярность и т.д.)?

2. Есть ли у аудитории средства для действий против целевой группы как следствие акта подстрекательства?
3. Появляется ли речь на веб-странице провайдера аудиовизуальных медиа услуг?
 - a) Нет
 - b) Да
 - c) У провайдера нет веб-страницы

Примечание: Сравните аудиовизуальные материалы, представленные на ТВ/радио, а также на веб-страницах поставщика аудиовизуальных медиа услуг. Комментарии в сноске аудиовизуального материала также могут быть проанализированы на предмет наличия комментариев, разжигающих ненависть, дискриминацию, нетерпимость и т.д. (если есть такой раздел).

ВЕРОЯТНОСТЬ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА, ВКЛЮЧАЯ НЕИЗБЕЖНОСТЬ

Подстрекательство, по определению, является зарождающимся преступлением. Не обязательно, чтобы действие, к которому общественность побуждается конкретной речью, было совершено, чтобы эта речь представляла собой преступление. Однако необходимо определить определенный уровень риска. Это означает, что необходимо определить, существует ли разумная вероятность того, что речь приведет к реальным действиям против целевой группы, признавая, что такая причинно-следственная связь должна быть достаточно прямой. Рассмотрите широко распространенную реакцию общества на рассматриваемые высказывания / события, например, усиление присутствия общественных дебатов, увеличение количества жалоб, освещение в других СМИ и т.д. Приведенные ниже вопросы могут помочь оценить вероятность и неизбежность вреда.

1. Существует ли неизбежность опасности или риск потенциального вреда, который может быть причинен в результате пропаганды высказывания?
 - a) Нет
 - b) Да, в этом случае объясните, в чем заключается риск или опасность:....
2. Призывает ли речь к определенным действиям, которые могут быть поняты рядовым слушателем как разжигание ненависти к группе или представителю этой группы?
 - a) Нет
 - b) Да
 - c) Неясно
3. Является ли речь четкой идентификацией конкретного «врага», пренебрежительной и порочащей идентифицированные цели?
 - a) Нет
 - b) Да, укажите какого:....

Примечание: В предполагаемом случае языка ненависти в качестве «врагов» могут быть представлены как отдельные лица, так и группы.

4. Существует ли риск эскалации конфликта?
 - a) Нет
 - b) Да

Проявление языка ненависти в аудиовизуальных СМИ увеличивает масштаб этого высказывания, а отсутствие реакции журналистов и/или провайдеров медиа услуг приводит к тому, что телевидение и радио становятся площадками для проявления и распространения языка ненависти. Мы рекомендуем вам рассмотреть как ситуации, в которых журналисты и/или СМИ являются источником языка ненависти, так и ситуации, в которых они могут предпринять или не предпринять шаги, чтобы остановить распространение языка ненависти. Рассмотрите приведенные ниже вопросы, чтобы оценить роль журналистов/провайдеров медиа услуг в предотвращении и борьбе с языком ненависти в аудиовизуальных СМИ.

1. Пропагандировало ли учреждение СМИ предполагаемое разжигание ненависти?

- a) Нет
- b) Да

2. Если вы отметили «Нет» в вопросе 1, укажите, каким образом журналист/медийное учреждение вмешалось в ситуацию, чтобы остановить распространение языка ненависти:

- a) Вмешался, чтобы остановить сообщение
- b) Осудил сообщение и оградил провайдера СМИ
- c) Выключил микрофон
- d) Взял рекламную паузу
- e) Остановили сообщение и объяснили причину
- f) Обеспечил вторую точку зрения (независимый эксперт)
- g) Другим способом, пожалуйста, объясните:

Если вы отметили «Да» на вопрос 1, пожалуйста, укажите, каким образом учреждение СМИ участвовало в распространении предполагаемого языка ненависти?

- a) Не отреагировало
- b) Приняло сообщение и согласилось с его автором
- c) Поощрило дальнейшее распространение сообщения, предоставив эфирное время
- d) способствовало распространению сообщения словами или сообщениями на экране, видео и т.д.
- e) Повторно использовало язык ненависти
- f) Другое (укажите, что именно):

Примечание: Рассмотрите, является ли выступление частью а) освещения определенных событий в прямом эфире и б) включения зрителей/слушателей в программы. Мы также рекомендуем учитывать особые обстоятельства, например, изменения в списке гостей программы в последнюю минуту, отсутствие достаточного времени для редакционной подготовки передачи и т.д.

3. Распространялся ли язык ненависти в виде SMS, электронных писем, сообщений в Facebook и Twitter, отправленных медиа провайдеру аудиторией, позднее показанных в программе (например, в скролле)?

- a) Нет
- b) Да

4. Предполагаемый язык ненависти, распространенный в программе СМИ, был:

- a) Показан на экране
- b) Зачитан модератором
- c) Другая ситуация, пожалуйста, объясните:

После получения ответа медиа-провайдера в отношении предполагаемого проступка, рассмотрите следующий вопрос:

5. Какие доводы были предложены медиа-провайдером в ответ на предполагаемые нарушения (укажите подробности)?

ВАЛИДАЦИЯ – ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП

Валидация: проверка и сбор данных

Руководитель отдела мониторинга ТВ/Радио будет оценивать потенциальные случаи разжигания ненависти, о которых сообщают сотрудники отдела, чтобы убедиться в правильности введенных данных.

Примечание: Любая ошибка при вводе данных, в свою очередь, приведет к ошибке при обработке дезагрегированных данных. Рекомендуется, чтобы Аудиовизуальный совет оцифровал вопросник, включенный в данное Руководство, и применял его. После каждого цикла мониторинга Аудиовизуальный совет должен пересмотреть методику мониторинга и, при необходимости, скорректировать методику и анкету.

Если информация, внесенная в отчет о мониторинге, не содержит достаточных подробностей, руководитель отдела мониторинга ТВ/Радио должен повторно проанализировать потенциальный случай разжигания ненависти вместе с ответственной группой/лицом.

Перед подготовкой проекта решения предлагается межведомственное взаимодействие в виде создания внутренней межведомственной комиссии в составе Департамента мониторинга и Департамента правового и нормативного регулирования для оценки всех элементов дела, включая правовую базу, а именно:

- Выражения, защищенные свободой слова → Нет действий;
- Выражения, защищенные свободой выражения, но вызывающие опасения в отношении толерантности, достоинства и уважения к другим → Мониторинг;
- Выражения, которые нарушают свободу выражения и требуют вмешательства Аудиовизуального совета;
- Выражения, злоупотребляющие свободой слова и требующие вмешательства ответственных учреждений:
 - Совета по предотвращению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства;
 - Центральной избирательной комиссии;
 - Судебных органов.

Примечание: На этом этапе важно, чтобы департаменты Аудиовизуального совета убедились, что они зарегистрировали все детали, которые будут способствовать принятию решения в соответствии с аспектами, упомянутыми в Рабатском плане действий, представленном выше.

Правомерность вмешательства в право на свободу выражения мнения

Соответствующие департаменты должны регулярно встречаться (в зависимости от частоты и количества потенциальных дел), для коллективной оценки нарушений правил и норм, управления и объединения усилий соответствующих департаментов (мониторингового и юридического).

Также необходимо применение проверки по трем критериям ЕСПЧ, означающего, что при принятии решения о вмешательстве в право на свободу выражения мнения на основании статьи 10 ЕКПЧ, рассмотрение вопроса о том, может ли быть надлежащим образом ограничена свобода выражения мнения, должно быть предусмотрено законом, преследовать законную цель и быть необходимым для достижения этой цели.

Следует использовать ссылки на прецедентное право ЕСПЧ и некоторых регулирующих органов, приведенные в настоящем Руководстве и других источниках, помня о важности права на свободу выражения мнения и, в то же время, помня об обязанности бороться с языком ненависти и наказывать за него.

Применение принципа права на справедливое судебное разбирательство

1. В случае наличия оснований для возбуждения процедуры санкций должно соблюдаться право на справедливое судебное разбирательство, которое предусматривает, что каждый имеет право ответить на выдвинутые против него обвинения либо путем обеспечения слушания заинтересованной стороны, либо путем подачи письменного представления.
2. Необходимо подготовить официальное письмо с просьбой представить ответ на обвинения, выдвинутые против лицензиата, кратко указав, о каком содержании программы идет речь и какие положения действующих правил предположительно нарушены.
3. Ответ медиа-провайдера должен быть рассмотрен в полном объеме. Этот запрос на представление ответа должен предоставлять лицензиату достаточно времени для выражения своего мнения и организации слушаний.

3.3 Анализ языка ненависти в аудиовизуальных средствах массовой информации: анализ конкретного случая

Ofcom Великобритания – Санкции: [Worldview Media Network Limited](#)

Worldview Media Network Limited является юридическим лицом, владеющим лицензией на спутниковый телеканал Republic Bharat, транслирующий новости и текущие события для хинди-говорящей общины в Соединенном Королевстве, преимущественно на языке хинди.

Детали рассматриваемой передачи (из вышеупомянутого решения):

«6 сентября 2019 года в 14:26 на канале Republic Bharat вышла ежедневная информационно-аналитическая программа Roochta Hai Bharat на хинди, которую ведет журналист Арнаб Госвами... Дебаты в этом выпуске представляли собой дискуссию между ведущим, г-ном Госвами, и его гостями (тремя индийскими и тремя пакистанскими), связанную с индийским намерением отправить космический корабль Chandrayaan 2 с миссией на Луну.. В ходе дискуссии обсуждался опыт Индии в освоении космоса и других технологических достижениях по сравнению с Пакистаном, продолжающийся спор между Пакистаном и Индией по поводу Кашмира, а также предполагаемое участие Пакистана в террористической деятельности против индийских целей... Эти дебаты проходили на фоне роста напряженности в продолжающемся споре между Индией и Пакистаном по поводу региона Кашмир, на который претендуют обе страны. В программе ведущий и некоторые его гости высказывали мнение, что все пакистанцы являются террористами, в том числе: «их ученые, врачи, их лидеры, политики - все они террористы. Даже их спортсмены»; «там каждый ребенок - террорист. Каждый

ребенок - террорист. Вы имеете дело с террористическим образованием». Один из гостей также назвал пакистанских ученых «ворами», а другой описал пакистанцев как «нищих». В контексте этой критики ведущий, обращаясь к Пакистану и/или пакистанскому народу, сказал: «Мы делаем ученых, вы делаете террористов»... Другой гость, генерал Синха, сказал: «О вы, бесполезные люди. Нищие. О нищие, о нищие. Мы будем обливать вас 1,25 кг, 75 кг, двумя дюймами». Оккупированный Пакистаном Кашмир (ПОК), ПОК, мы идем в ПОК. Мы придем в Гилгит, Балтистан, в Хайбер-Пахтунхва... Мы собираемся прийти, будьте готовы. Люди в вашей стране дрожат от страха, что индийская армия может прийти. Мы ворвемся в ваш дом в Белуджистане, в Хайбер-Пахтунхва, в Карачи, в вашем районе, в Мултане, в Равалпинди и убьем вас. От Лахора, от Карачи до Гилгит-Балистана, когда мы будем контролировать ситуацию». В этом эпизоде принял участие один пакистанский гость, который высказал резкую критику политики Индии и ее лидеров, но также: «трижды выразил мнение, что успех космической программы Индии - это «победа человечества» и «вопрос счастья»... приветствовал любые достижения Индии в области технологий, образования, здравоохранения и защиты меньшинств и указал, что Пакистан хотел бы учиться у индийских хирургов и сотрудничать в таких секторах, как образование и технологии».

22 декабря 2020 года Ofcom вынес решение, признав вещателя нарушившим действующие правила, в частности, следующие части Ofcom [Кодекса вещания](#):

Правило 2.3: «Применяя общепринятые стандарты, вещатели должны убедиться, что материал, который может вызвать оскорбление, оправдан контекстом. Такой материал может включать, но не ограничиваться [...] оскорбительным языком, [...] дискриминационным обращением или языком (например, на основании [...] религии или убеждений [...]).»

Правило 3.2: «Материалы, содержащие язык ненависти, не должны включаться в телевизионные [...] программы [...] за исключением случаев, когда это оправдано контекстом».

Правило 3.3: «Материалы, содержащие оскорбительное или уничижительное отношение к отдельным лицам, группам, религиям или сообществам, не должны включаться в телевизионные [...] услуги [...] за исключением случаев, когда это оправдано контекстом...».

При принятии решения по данному делу, как и во всех других случаях, Ofcom применил свою процедуру и представил свои предварительные выводы вещателю для получения его ответа на обвинения, и с большой осторожностью рассмотрел его на предмет предполагаемых нарушений, уважая права вещателя не только на возможность ответить на выдвинутые против него обвинения, но и в полной мере учитывая аргументацию, представленную вещателем.

Телекомпания отмежевалась от комментариев, сделанных в данной программе, заявив, что: «ведущий не участвовал в этой дискуссии» и что заявления, прозвучавшие в программе, были «фигурами речи, не предназначенными для буквального восприятия, которые азиатские зрители поняли бы однозначно». Вещатель «утверждал, что эти заявления были оправданы ссылкой на политический контекст повышенной напряженности между Индией и Пакистаном во время трансляции, что программа в целом «призывала к миру, единству и подъему всего региона, независимо от национальности», и что дискуссия была сбалансирована включением в программу некоторых более примирительных заявлений и участием гостей из Индии и Пакистана».

Применив действующие правила, Ofcom установил, что данная программа «содержала комментарии ведущего и некоторых его гостей, которые были равносильны разжиганию ненависти к пакистанцам, а также уничижительное и оскорбительное обращение к пакистанцам. Содержание также было потенциально оскорбительным и не было достаточно оправдано контекстом». На вещателя был наложен финансовый штраф в размере 20 000 фунтов стерлингов и «обязательство выпустить в эфир заявление о выводах Ofcom по данному делу в день и в форме, которые будут определены Ofcom; и ii. не повторять программу».

Данное решение и его аргументация представляет собой прекрасный пример применения всех соответствующих вопросов при рассмотрении дел о высказываниях ненависти как с точки зрения Рабатского плана действий (социальный и политический контекст, статус говорящего, намерение подстрекать аудиторию против целевой группы, содержание и форма высказывания, степень его распространения и вероятность причинения вреда, включая неизбежность), так и трех критериев ЕСПЧ (ограничения права на свободу выражения мнения должны быть предусмотрены законом; должны преследовать одну из законных целей закона; должны быть строго необходимы и соразмерны преследуемой цели.)

В частности, контекст данного дела вращался вокруг «спорных вопросов Кашмира и индийско-пакистанских отношений» и, как отметила сама вещательная компания, «повышенного напряжения между Индией и Пакистаном во время трансляции». Таким образом, очевидно, что, хотя обсуждение этих вопросов было правомерным, тема программы считалась очень важной и чувствительной для большого числа людей, но способ обсуждения этой темы был очень оскорбительным и мог подстрекать к дискриминации, враждебности или насилию. В программе прямо и несомненно указывается конкретный «враг», принижается и очерняется пакистанский народ, изображая его в очень негативном и оскорбительном ключе, а также содержатся высказывания, которые могут быть восприняты как пропаганда и подстрекательство против него, понятые так, чтобы вызвать крайне негативные эмоции у среднего зрителя/слушателя, нацеленные на сильные эмоции. Их можно найти в очень прямых и провокационных заявлениях, таких как «их ученые, врачи, их лидеры, политики - все они террористы. Даже их спортсмены»; «там каждый ребенок - террорист. Каждый ребенок - террорист. Вы имеете дело с террористическим образованием»... «воры»... «нищие»... «Мы делаем ученых, вы делаете террористов».

Высказывания представителя индийской армии: «О, вы, бесполезные люди. Нищие. О нищие, о нищие. Мы будем обливаться вас 1,25 кг, .75 кг, двумя дюймами. ПоК 8 , ПоК, мы идем в ПоК. Мы придем в Гилгит, Балтистан, в Хайбер-Пахтунхва... Мы придем, будьте готовы. Люди в вашей стране дрожат от страха, что индийская армия может прийти. Мы ворвемся в ваш дом в Белуджистане, в Хайбер-Пахтунхва, в Карачи, в вашем районе, в Мултане, в Равалпинди и убьем вас. От Лахора, от Карачи до Гил-гит-Балтистана, когда мы установим контроль», – вполне может быть понято рядовым слушателем как разжигание не просто ненависти, а вреда и насилия по отношению к пакистанцам, что потенциально чревато эскалацией конфликта.

Роль журналиста и вещателя можно рассматривать как то, что они не защищаются от подобных заявлений и позволяют таким уничижительным и подстрекательским высказываниям быть представленными непрерывно. Более того, журналист сам участвовал в таком дискурсе, как установил Ofcom: «комментарии, сделанные ведущим и некоторыми из его гостей, равнозначны разжиганию ненависти к пакистанцам, а также уничижительному и оскорбительному обращению к пакистанцам». Наконец, разумно ожидать, что эта программа имела широкий охват среди рассматриваемых групп населения.

Качественная оценка потенциальных дел, связанных с языком ненависти, и проверка по трем критериям, применяемая Европейским судом по правам человека:

Рабатский план действий:

1. Контекст

Тема - спорный вопрос Кашмира и индийско-пакистанских отношений, передача транслировалась в период повышенной напряженности между Индией и Пакистаном. Она считается важной, очень чувствительной и представляет большой интерес для аудитории вещателя и вращается вокруг спорного вопроса Кашмира и индийско-пакистанских отношений.

2. Спикеры

И журналист, и гости - известные личности, среди которых есть высокопоставленные военные, и можно предположить, что они воспринимаются как важные общественные деятели, обладающие значитель-

ным авторитетом и имеющие высокую степень влияния на рядового зрителя. Участие представителей пакистанского народа было обеспечено, но общее воздействие этого участия не привело к обсуждению этой крайне нестабильной темы в объективной манере или в вопросе, который бы в достаточной степени представлял все стороны темы или смягчал и нейтрализовал определенные точки зрения, которые были представлены в программе.

3. Намерение возбудить аудиторию против цели/группы лиц; содержание и форма языка ненависти; вероятность причинения вреда, включая неизбежность.

Программа включала контент, который четко идентифицирует «врага», может быть понят как прямо и провокационно предвзятый, дискриминационный и оскорбительный, включающий элементы пропаганды и подстрекательства против пакистанцев и/или направленный на разжигание дискриминации, вражды или насилия против них, понимается как способный вызвать сильные негативные эмоции у среднего зрителя/слушателя, нацеленный на сильные эмоции и особенно содержащий пропаганду насилия в виде военных угроз, которые средний слушатель может понять как разжигание ненависти к пакистанскому народу и эскалацию реальной опасности для представителей целевой группы.

4. Роль журналиста (журналистов)/провайдера медийных услуг

Журналист не оградил ни себя, ни медиа-провайдера от высказываний в программе и позволил таким уничижительным и подстрекательским высказываниям быть представленными непрерывно, сам участвуя в подобном дискурсе. В своих ответах на обвинения в нарушении правил сам медиа-провайдер не привел существенных аргументов, доказывающих обратное.

5. Степень распространения

В данном конкретном случае следует отметить, что вещатель - спутниковый телеканал, транслирующий новости и текущие события для хинди-говорящей общины в Соединенном Королевстве (Великобритании), преимущественно на языке хинди, что, предположительно, в значительной степени привлекает целевую аудиторию. Еще одним признаком, который следует принять во внимание, является то, что Ofcom получил ряд жалоб в связи с этой программой. Наконец, можно отметить, что это дело освещалось в ряде средств массовой информации²².

Проверка по трем критериям, применяемая Европейским судом по правам человека:

Ofcom уделил особое внимание точному учету права на свободу выражения мнений и его законных уничижительных элементов, выполняя: *«свои обязанности в свете этих прав и не вмешиваться в осуществление этих свобод в вещательных службах, если только он не убедится, что ограничения, которые он хочет применить, требуются по закону и необходимы для достижения законной цели».*

Он основывал свое решение на своей юридической обязанности, вытекающей из Закона о коммуникациях Великобритании 2003 года: *«продвигать интересы граждан в отношении вопросов связи и интересы потребителей на соответствующих рынках»* (Раздел 3(1))... требование: *«обеспечить, среди прочего, применение ко всем телевизионным и радио услугам стандартов, которые обеспечивают адекватную защиту общественности от включения оскорбительных и вредных материалов в такие услуги»* (Раздел 3(2)(е))... и быть обязанным: *«учитывать принципы, согласно которым регуляторная деятельность должна быть прозрачной, подотчетной, пропорциональной, последовательной и направленной только на случаи, в которых необходимо принять меры, а также любые*

²² Например: <https://www.thehindu.com/news/national/hindi-news-channel-republic-bharat-fined-by-uk-regulator-for-hate-speech/article33399933.ece>
<https://thewire.in/media/uk-govt-body-slaps-20000-fine-on-republic-bharat-for-hate-speech-against-pakistan>
<https://www.freepressjournal.in/india/arnab-goswamis-programme-poochta-hai-bharat-fined-20000-pounds-by-ukcommunications-regulator-ofcom>

другие принципы, представляющие лучшую регуляторную практику» (Раздел 3(3)); и «в соответствующих случаях учитывать ряд других соображений, включая необходимость обеспечения того, чтобы применение в случае телевизионных и радио услуг стандартов, касающихся вреда и правонарушений, осуществлялось таким образом, чтобы наилучшим образом гарантировать соответствующий уровень свободы выражения». (Раздел 3(4)(g)).

Здесь также следует отметить Закон о равенстве Великобритании 2010 года, который определяет: «раса является защищаемой характеристикой, а раса включает в себя как национальность, так и этническое или национальное происхождение». При определении санкции Ofcom принял во внимание серьезность данного нарушения, содержащего «заявления, которые были равносильны языку ненависти в отношении пакистанцев по признаку их национальности и носили оскорбительный и уничижительный характер», учитывая политический контекст дела и время, в которое оно произошло, поскольку «спорный регион Кашмир стал особенно напряженным в месяцы, предшествовавшие трансляции», и серьезный «потенциал причинения значительного вреда пакистанскому народу», заключив также, что «заявления потенциально могут быть вредными и крайне оскорбительными для любого человека, который не разделяет настроения, выражаемые ведущим и его индийскими гостями».

Ofcom далее отметил, что «материал представлял риск нанесения вреда пакистанской общине в Великобритании, а также хорошим отношениям, особенно между членами индийской и пакистанской общин Великобритании».

Он также принял во внимание тот факт, что «поступил ряд жалоб на эту передачу, в том числе в связи с «крайне уничижительными упоминаниями членов пакистанской общины (например, постоянное обращение к ним как к «грязным»)».

Ofcom также принял к сведению тот факт, что повторной трансляции данной программы не было, и что вещатель «предпринял шаги для того, чтобы подобные инциденты не повторились (хотя и только после того, как Ofcom обратился к нему по поводу содержания)». Таким образом, в соответствии с проверкой по трем критериям ЕСПЧ, решение Ofcom удовлетворяет принципам, поскольку ограничение было предусмотрено законом, преследовало законные цели, и было необходимым и соразмерным.

IV. Руководящие принципы по процедурным и административным вопросам

В данной главе изложены руководящие принципы в отношении процедурных и административных аспектов, которые орган регулирования аудиовизуальной продукции должен учитывать при борьбе с языком ненависти, с акцентом на сообщения о случаях языка ненависти, процесс оценки и принятия решений, а также санкции в отношении таких случаев при обеспечении прозрачности.

Внутренние процедуры регулирующего органа по рассмотрению дел и принятию решений очень важны, поскольку они могут привести к гражданскому разбирательству и вынесению санкций, и в этом смысле они должны соблюдать законные административные процедуры. Кроме того, в процедуре обжалования в суде процессуальные вопросы имеют такое же, а в некоторых случаях и исключительное значение, как и существо дела, и именно здесь лучше всего видно соблюдение внутренних процедур, основанных на положениях административного права. Принципы, которые должны соблюдаться во внутренних процедурах, — это принципы защиты общественных интересов как основного мандата регулятора СМИ, а также законности и правовой определенности, надежности, предсказуемости и прозрачности.

Внутренние процедуры и порядок действий должны быть хорошо организованными, четкими, практичными и выполнимыми, обеспечивающими легкое общение и сотрудничество между членами Аудиовизуального совета, сотрудниками и отделами. Иерархия принятия решений должна быть четкой, и каждый сотрудник должен быть ознакомлен с ней. Рекомендуется обеспечить возможность внесения изменений в процедуры, в случае будущих изменений в Аудиовизуальном совете Молдовы, таких как расширение отдела мониторинга, приобретение программного обеспечения и т.д.

Основные принципы, относящиеся к внутренней процедуре рассмотрения случаев потенциального нарушения действующих норм и правил, в частности, языка ненависти, включают следующее:

4.1 Сообщение о предполагаемом нарушении

Регулятор может быть предупрежден о возможных случаях языка ненависти, дискриминационных высказываний и т.д. (как и о любых нарушениях правил) следующим образом:

По жалобе

После обычной внутренней процедуры распределения должностей и задач, жалоба должна быть передана наблюдателю, который должен проверить, предоставлена ли вся необходимая информация,

т.е. идентификация лицензиата, ориентировочная дата и (приблизительное) время трансляции соответствующей программы и указание характера программы. Если это не так, наблюдатель должен запросить у заявителя дополнение, чтобы иметь возможность получить приблизительную дату и время трансляции соответствующей передачи. Жалобы, полученные по телефону, должны обрабатываться в соответствии со стандартной формой для этих целей.

В связи с этим рекомендуется разработать стандартную форму жалобы на потенциальные случаи использования языка ненависти (в печатном и электронном форматах). Эта форма жалобы должна быть связана с цифровой анкетой, которая будет заполняться сотрудниками Аудиовизуального совета, уполномоченными контролировать и рассматривать содержание.

Жалоба должна включать следующие элементы:

- Указание заявителя и его контактных данных, а также законность подачи жалобы в случае юридического лица (подпись ответственного лица), за исключением случая, когда заявитель объявляет об анонимности. В связи с этим предлагается пересмотреть позицию молдавских властей по отклонению анонимных жалоб, и действительно разрешить их подачу.
- Указание предполагаемых нарушенных положений, которое не обязательно должно быть руководством для регулятора при рассмотрении дела, так как дело может быть признано необоснованным или расширено за счет включения других положений правил, таких как гендерные дискриминационные заявления и т.д.
- Название службы аудиовизуальных средств массовой информации, ориентировочное время и дата соответствующей программы.
- Сроки подачи жалобы, которые должны учитывать период, в течение которого лицензиаты обязаны сохранять и хранить записи программ.

Процедура по должности

Предварительная оценка потенциального нарушения действующих правил может быть основана на разовом или постоянном мониторинге. При этом необходимо учитывать человеческие, а также технические и финансовые возможности регулирующего органа, включая возможности мониторинга, архивирования и хранения информации. Выбор программ для мониторинга или, в случае специального мониторинга, особенно в такие периоды, как избирательные кампании, когда многие регулирующие органы усиливают свою деятельность по регулированию и/или мониторингу, должен быть тщательно спланирован. Важно подчеркнуть, что в принципе, когда регулирующий орган проводит мониторинг, такие усилия включают телевизионные программы, в то время как радио контент обычно не включается, в частности, из-за характера радио контента, который изобилует музыкальным содержанием. Следовательно, указание на потенциальные нарушения в отношении радио контента лучше всего рассматривать в рамках процедуры подачи жалобы.

Наблюдатели должны регулярно проходить обучение по всем вопросам, касающимся соответствующих норм и правил, их применения и возможных нарушений. Это особенно актуально в потенциальных случаях языка ненависти в связи с присущей им сложностью оценки таких форм выражения, когда для оценки высказывания с точки зрения законности необходимы здравые суждения и опыт, и когда регуляторы порой проходят по тонкой грани между допустимыми формами выражения и формами выражения, которые могут быть ограничены. Кроме того, необходимо строго придерживаться стандартизированной формы мониторинга и обучать наблюдателей ее составлению. Помимо обычных технических моментов (название лицензиата, детали программы и т.д.), форма должна включать разделы, в которые включаются расшифровки сомнительных частей контента.

4.2 Коллегиальный характер процесса принятия решений

Понимая и полностью уважая роль каждого департамента, его сотрудников и руководства, а также функционирующее сотрудничество департаментов, все же предлагается рассмотреть возможность создания внутренней межведомственной комиссии (ВМК), которая должна собираться регулярно (в зависимости от частоты и количества потенциальных случаев), для коллегиальной оценки нарушений правил и норм и принятия мер, зеркально отражая коллегиальный характер процесса принятия решений Аудиовизуального совета, который в конечном итоге и принимает решение. Коллегиальный характер процесса принятия решений на стадии разработки, а также в самом Совете приветствуется в целях сохранения целостности и независимости самого процесса принятия решений. Это необходимые элементы для защиты общественных интересов, а также в случае процедуры обжалования, когда регулятор должен дополнительно обосновывать свои решения. ВМК должна объединять усилия отделов мониторинга и юридического отдела, которые играют решающую роль в подготовке обоснованной аргументации для решений Совета, но также дополнительно обеспечивают прозрачность, эффективность и совместную экспертизу. ВМК может быть легко создана по решению высшего руководства Совета, быть гибкой в своей деятельности, обеспечивать административное сопровождение, сохранение документации и т.д.

а) Личная выдержка

Личная выдержка людей, назначенных и работающих в регулирующем органе, также играет определенную роль, особенно в случаях разжигания ненависти. Многочисленные элементы могут влиять на процесс принятия окончательных решений, связанных с такими делами, но полная личная и профессиональная приверженность правам человека и верховенству закона, а также решимость соблюдать все применимые конституционные, правовые и внутренние правила всегда должны быть ключевыми. В случаях, связанных с языком ненависти, все может принять личный характер, и единственный выход - придерживаться парадигмы свободы слова и следовать правилам объективно, беспристрастно и профессионально.

б) Ответ на обвинения

После обсуждения дела (дел) в ВМК и в случае, если коллективное мнение заключается в отсутствии оснований для дальнейших действий, лицензиат и заявитель (если применимо) официально информируются о закрытии разбирательства.

В случае вынесения заключения о наличии оснований для начала процедуры санкционирования регулятор должен обеспечить соблюдение принципов, заложенных в статье 6 ЕКПЧ (Право на справедливое судебное разбирательство), которая предусматривает, что каждый имеет право ответить на выдвинутые против него обвинения либо путем обеспечения заслушивания заинтересованной стороны, либо путем подачи письменного представления. Этот принцип применим не только к судебным разбирательствам, но и является существенным элементом, который должен быть включен в процедуру принятия решений регулирующими органами. Должна соблюдаться формальная переписка с лицензиатом, включая четкое информирование лицензиата о том, какие положения действующих правил предположительно нарушены, и предоставление лицензиату достаточного времени для выражения своего мнения. Кроме того, при необходимости должно быть обеспечено прямое заслушивание мнения лицензиата. В случаях чрезвычайного разбирательства, например, в период выборов, срок ответа на обвинения может быть сокращен, но при этом должен быть обеспечен адекватный ответ на обвинения.

с) Подготовка решения

После получения ответа от лицензиата и/или по завершении организованного слушания ВМК информируется о его содержании, а руководитель отдела мониторинга приступает к составлению решения, которое направляется членам ИИК для рассмотрения.

Хотя не существует жесткого комплекса правил для подготовки обоснованного административного решения с учетом уникальных особенностей в каждом конкретном случае, есть некоторые основополагающие принципы, которые необходимо соблюдать:

Справедливость – относится к обязанности административного органа, в данном случае молдавского регулирующего органа, обеспечить, чтобы его решения принимались на основе открытой и справедливой процедуры, с учетом всех обстоятельств дела, и убедиться, что затронутая сторона имеет право на эффективное обжалование решения.

Профессионализм – обеспечение необходимого уровня подготовки и квалификации персонала и руководителей учреждения, но при этом исключение произвольных решений, полное соблюдение принципов независимости регулятора при принятии решений, без вмешательства и давления с чьей-либо стороны, и строгое соблюдение соответствующих правил.

Пропорциональность – Пропорциональность - относится к фундаментальной задаче применения принципов, которые позволяют достичь желаемого результата и законной цели, которая преследуется, снова принимая во внимание все условия дела, убеждаясь, что назначенная санкция не является чрезмерной, что она пропорциональна степени тяжести нарушения правил, и что она не является формой цензуры, направленной на то, чтобы отбить у провайдеров медиа-услуг возможность выполнять свою жизненно важную роль наблюдателя общества.

Необходимость – ЕСПЧ указал на необходимость установления существования «насуточной социальной потребности» и того, являются ли причины для вмешательства в право на свободу выражения мнения уместными и достаточными, принимая во внимание, что предел оценки этой насуточной социальной потребности (для вмешательства) должен быть тщательно взвешен с широкими свободами, связанными со свободой слова (включая заявления, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят).

Аргументы лицензиата

Регулирующий орган должен включить в свое решение ответ, полученный от лицензиата, принимая каждый аргумент, использованный им, и отвечая на него логично и по факту. Если обоснование лицензиатом какого-либо утверждения признается обоснованным, это должно быть четко указано в решении, особенно в части, касающейся наложения санкции (в случае, если это обоснование привело к определению более мягкой санкции). Причины, по которым представления лицензиата были приняты или отклонены, также должны быть четко объяснены.

Правовая основа

Аудиовизуальный совет должен ссылаться на национальное законодательство и включать соответствующие положения законов, которые касаются языка ненависти, подстрекательства к дискриминации и так далее. Рекомендуется включить международные стандарты, положения международного права, касающиеся языка ненависти, и соответствующие примеры из судебной практики ЕСПЧ. Части решения, относящиеся к правовому основанию санкций и средствам правовой защиты, должны быть написаны в юридическом стиле и включать необходимые цитаты из применимых норм и правил. Решение должно содержать ссылки на процессуальные вопросы и четкие ссылки на законодательство, в частности, на доступные способы пересмотра или обжалования.

Обоснование решения

Обоснование решения должно быть написано ясным и понятным языком и как можно более конкретно, с использованием фактических цитат из рассматриваемой программы, с обоснованием того, почему эти части повторяют нарушение правил, избегая повторений, жаргона или ненужных дополнений. Следует использовать активную речь, избегая пассивных времен, сложных технических терминов и жаргона. Следует придерживаться фактов дела и профессионального применения правовых и административных принципов.

Рекомендуется опираться на прецедентное право Аудиовизуального совета, национальных и международных судов, данные об индексе толерантности и другие, если это применимо, обеспечивая дополнительную юридическую аргументацию. Должны быть представлены причины решения, выводы и объяснение того, как они подтверждаются доказательствами. Особенно в пограничных случаях необходимо обоснование решения с конкретными примерами. При этом все шаги Рабатского плана действий должны быть соблюдены и отражены в формулировке решения, с максимально возможным количеством четких объяснений.

Примененные санкции и средства правовой защиты

Наиболее важным вопросом, на который в письменном решении должен быть дан четкий ответ, является вопрос о том, почему в данном конкретном случае было необходимо вмешаться в свободу выражения мнения (защита прав других лиц, национальная безопасность, здоровье населения и т.д.) и почему это было правомерно сделать и по какой причине. Решение не должно опираться на неуместные соображения, эмоционально окрашенные заявления и комментарии, а также обвинительные или уничижительные формулировки. В конечном итоге, решение должно быть легко понятным для обычного человека без юридического образования, четко и недвусмысленно объясняя процедуру, аргументацию и фактическую сторону дела.

4.3 Санкции

Еще одним существенным элементом является определение применимой санкции. Руководящую аргументацию следует искать в действующем законодательстве Молдовы, которое предусматривает ряд санкций в зависимости от тяжести, повторности и частоты правонарушения (как это предусмотрено в статьях 11 (2), 27 f и 84 (9) Кодекса аудиовизуальных медиа услуг Молдовы). Для пояснения, эти положения применимы к случаям, когда язык ненависти проявляется в любой форме (устные высказывания, видеоматериалы, сообщения на экране, песни, аудиоматериалы и т.д.) и независимо от продолжительности его присутствия в программе, будь то только часть программы или вся программа. В этой связи регулирующий орган должен взвесить нарушение с учетом всех элементов дела, а также факторов или обстоятельств, определяющих санкции, таких как серьезность нарушения, размер ущерба, повторяющийся характер одних и тех же нарушений, охват и сфера действия и т.д. Прежде всего, регулятор должен помнить о жизненно важной роли, которую играют СМИ в формировании культуры терпимости, которая гораздо шире, чем любая политическая система, и о мандате регулятора сохранять, развивать и бережно относиться к праву на свободу выражения мнения. Поэтому нельзя легкомысленно относиться к полномочиям налагать санкции за нарушение принятых и действующих норм и правил. Это полномочия, к которым следует относиться и применять с самым серьезным вниманием к выполнению своих обязанностей, ответственно и бдительно, всегда помня о последствиях, которые они могут иметь для свободы слова, и об отрицательных последствиях, которые они могут оставить в обществе.

В случаях, когда имеют место случайные нарушения правил, относящихся к языку ненависти и дискриминации, в сочетании с отношением поставщика услуг, который демонстрирует полное уважение к соблюдению правил, обычно предупреждение может быть достаточной санкцией, но это должно рассматриваться с точки зрения действующего законодательства Молдовы. В более серьезных случаях,

связанных с активным участием поставщика услуг аудиовизуальных СМИ в распространении языка ненависти, следует рассмотреть возможность наложения финансового штрафа, который обычно назначается в зависимости от охвата и сферы деятельности поставщика, и может быть удвоен в случае повторного нарушения в течение определенного периода времени. Отзыв лицензии, как правило, применяется крайне редко, в крайних случаях, когда имеются явные доказательства нанесения серьезного ущерба обществу, в сочетании с широким охватом и распространением высказываний и неоднократными нарушениями этих положений одним и тем же поставщиком услуг, который грубо и открыто отказывается соблюдать правила и демонстрирует явное пренебрежение к санкциям.

4.4 Прозрачность и публикация дезагрегированных данных о языке ненависти

После принятия решения, его публикация и последующая «публичная» жизнь обеспечивают четкую видимость трех основных принципов функционирования регулирующего органа, т.е. независимости, прозрачности и подотчетности. Решения также являются отличными образовательными инструментами для повышения осведомленности общества по данному вопросу.

Существует ряд способов, с помощью которых регулирующий орган может усилить и повысить свою видимость в обществе, всегда помня о важности сохранения этих фундаментальных принципов и учитывая свою роль в обществе с точки зрения «тонкой настройки»²³ демократии, сохранения права на свободу выражения, законного вмешательства в недопустимые формы выражения и, прежде всего, защиты общественных интересов. Прозрачность регулятора напрямую связана с его независимостью и подотчетностью, которые в совокупности представляют собой фундаментальную парадигму его роли в обществе. В этой связи особое внимание уделяется процедуре рассмотрения жалоб, поскольку она представляет собой одну из важнейших форм взаимоотношений регулирующего органа с гражданами. Это имеет первостепенное значение в деятельности регулятора, связанной с формированием или восстановлением доверия общественности к своему регулятивному органу.

В Приложении к [Рекомендации](#) Совета Европы Rec(2000)23 «Руководящие принципы, касающиеся независимости и функций регулирующих органов для сектора вещания» говорится:

«21. Регулирующие органы должны иметь право рассматривать в пределах своей компетенции жалобы, касающиеся деятельности вещателей, и регулярно публиковать свои заключения.»

44. Рекомендуются, чтобы жалобы на деятельность вещателей, относящиеся к сфере компетенции регулирующих органов (в частности, в отношении содержания программ) или на нарушение процедур лицензирования или законов (о вещании, норм, регулирующих рекламу и спонсорство, конкуренцию и т.д.), рассматривались последними. Чтобы сделать процедуру рассмотрения жалоб более эффективной, как в интересах общества, так и для обеспечения правовой определенности операторов, регулирующие органы должны регулярно публиковать заключения таких экспертиз.»

Хотя отношения с гражданами включают в себя ежегодные или периодические отчеты, информационные бюллетени или новостные рассылки, общественные собрания, консультации с общественностью, процедура рассмотрения жалоб считается наиболее прямой формой этих отношений. Недостаточно, чтобы процедура рассмотрения жалоб была прописана в законе, как это имеет место и в молдавском законодательстве, но она должна постоянно применяться и продвигаться регулирующим органом. Коммуникационная стратегия регулирующего органа должна включать и подчеркивать преимущества пода-

²³ EPRA: «Проблемы обеспечения соответствия и правоприменения в меняющейся экосистеме СМИ», 2016, <https://cdn.epra.org/attachments/files/2978/original/Yerevan%20Plenary%202%20%20Keynote%20%28Furn%C3%A9mont%29.pdf?1477488801>

чи жалоб и обеспечивать четкое руководство по фактической процедуре. Эта процедура, как минимум, должна включать возможность подачи жалоб в письменном или устном виде, а также через удобную для пользователя онлайн-форму на сайте регулирующего органа. Большинство европейских регуляторов также имеют аккаунты в социальных сетях, однако целесообразность включения механизмов подачи жалоб на этих платформах должна быть сопоставлена с возможностями регулятора по их эффективной обработке.

Процедура правоприменения, как правило, предусматривает определенную степень надлежащего процесса до вынесения решения, что важно для обеспечения прозрачности и подотчетности, а также доверия к регулятору. Иногда регулирующие органы не берут на себя ответственность за распространение языка ненависти в СМИ, либо делают это на основании жалоб (и, следовательно, рискуя оставить некоторые выступления безнаказанными), либо в рамках процедур, которым не хватает прозрачности и тщательности (что также способствует возникновению чувства безнаказанности). Это объясняет, почему в своей [Рекомендации по общей стратегии](#) № 15 по борьбе с языком ненависти Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью подчеркивает, что «фактически предоставленные полномочия полезны только в том случае, если соответствующие органы активно следят за деятельностью организаций, которые они призваны регулировать – в том числе, проявляя инициативу по изучению того, как представлены определенные группы людей – и быстро реагируют, когда до их сведения доводится случай языка ненависти».

В дополнение к этому следует подчеркнуть важность репутации регулятора, поскольку малоизвестный или неизвестный регулятор – это регулятор, к которому не будут обращаться с жалобами, что может подпитывать ощущение безнаказанности не меньше, чем отсутствие эффективности. По этой причине в той же рекомендации ЕКпБРН повторяет, что «для эффективного информирования о таких фактах регулирующие органы должны обеспечить достаточную осведомленность общественного мнения об их существовании и роли».

Следовательно, очень важной частью этой процедуры является общение с гражданами, в частности, с гражданами, подающими жалобы, обеспечение двусторонней связи и предоставление обратной связи о результатах рассмотрения их жалобы. Хотя граждане, подающие жалобы, не являются стороной в судебном процессе по делу о разжигании ненависти, поскольку регулирующий орган принимает решение, исходя из общественных интересов и возможных нарушений закона, они, тем не менее, должны быть проинформированы о его результатах.

Аналогичным образом, прозрачность включает публикацию дезагрегированных данных в отчетах о мониторинге. Важно, чтобы эти данные, а также решения Аудиовизуального совета, касающиеся языка ненависти и дискриминации, можно было найти с помощью поисковой системы на сайте учреждения. В отношении решений, касающихся случаев проявления языка ненависти, мы рекомендуем публиковать дезагрегированные данные, касающиеся:

- количества случаев использования языка ненависти, зафиксированных АС (в скольких случаях АС принял решение о санкциях и каковы были их виды; в скольких случаях АС посчитал, что это не является языком ненависти);
- какие медийные учреждения использовали язык ненависти, подстрекательство к дискриминации и т.д.;
- в каких видах программ были зафиксированы случаи проявления языка ненависти;
- кто использовал язык ненависти;
- какие группы пострадали от языка ненависти;
- какие формы принимал язык ненависти и т.д.

Примечание: Аудиовизуальный совет может публиковать другие соответствующие данные, которые он считает важными или которые медиа провайдеры, гражданское общество и общественность считают важными.

Наконец, прозрачность повышает эффективность сотрудничества, например, с Советом по предотвращению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, а также с представителями и организациями гражданского общества и важными заинтересованными сторонами в этой области. Независимо от того, предусмотрено ли официальное сотрудничество с соответствующими заинтересованными сторонами (в форме, например, подписанного меморандума о взаимопонимании), прозрачность регулятора СМИ в любом случае создает основу для развития плодотворного сотрудничества, результатом которого являются совместные усилия по защите общественных интересов и поддержанию медиапространства в соответствии с механизмами защиты прав человека.

Примеры применения прозрачности:

- Публикация решения регулятора на его веб-сайте и выпуск пресс-релизов, информирующих общественность о результатах, что еще больше укрепляет связь регулятора с гражданами и помогает укрепить доверие к его усилиям по работе в общественных интересах.
- Публикация протоколов заседаний Аудиовизуального совета. Некоторые части протоколов, если того требуют правовые нормы, могут быть исключены из публикуемых протоколов, но в принципе их публикация является основополагающим принципом соблюдения принципов прозрачности и подотчетности, а также свидетельством независимого процесса принятия решений, свободного от любого внешнего вмешательства или давления, будь то политического или из других центров власти.
- Подготовка резюме решений, регулярных отчетов, включая годовые отчеты, в которых приводятся как количественные, так и качественные показатели и тенденции на рынке СМИ, а также виды и характер нарушений и, самое главное, оценка и аргументация регулятора по каждому случаю.
- Создание регулярного (периодического) информационного бюллетеня, доступного для бесплатной подписки всем заинтересованным лицам.
- Создание аккаунтов в социальных сетях и обеспечение своевременной и точной коммуникации с общественностью.
- Полное соблюдение принципов права на доступ к свободной информации, удовлетворение каждого запроса на доступ к информации в полном объеме.

Способность регулятора противостоять многочисленным давлениям, от попыток политического вмешательства до давления со стороны регулируемых игроков, а также способность постоянно отслеживать общественные интересы вместо того, чтобы следовать конкретному интересу в сложившихся обстоятельствах, — все это может быть упомянуто в текстах регуляторов. Но помимо этого, такая возможность эффективна только тогда, когда она реализуется и ощутимо проявляется в прозрачности процесса принятия решений регулятором, а также в беспристрастном и справедливом исполнении им своих решений.²⁴

²⁴ Более подробную информацию можно найти, например, в документе EPRA: Пленарная сессия 2: Политика, стратегии и методы НРА в области соблюдения и правоприменения, подвергнутые испытанию, 2016 г.: https://cdn.epra.org/attachments/files/2858/original/BCN_Compliance_enforcement_final.pdf?1463756793

V. Подборка дел по проявлениям языка ненависти

В данной главе представлен ряд решений и/или постановлений по вопросам свободы выражения мнения в судебной практике Европейского суда по правам человека, регуляторов других стран, а также судов и Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства в Республике Молдова. Дела представлены с целью помочь читателям понять процесс анализа и оценки языка ненависти, а также как разработать аргументы для обоснования окончательных решений по предполагаемым случаям языка ненависти.

Некоторые из известных дел ЕСПЧ представлены здесь как руководящие принципы для молдавских властей, как бесценный источник информации, а также как юридическая практика, которую рекомендуется использовать при определении случаев языка ненависти. Важно повторить тройную проверку, используемую ЕСПЧ при рассмотрении подобных дел и предусматривающую основные критерии, на которые следует опираться при решении вопроса о том, соответствует ли санкционирование определенного высказывания законным ограничениям свободы слова или запрету на злоупотребление правами, которые представлены ниже. В этой связи особое внимание уделяется статье 10 – Право на свободу выражения мнения Конвенции о защите прав человека и основных свобод («Европейская конвенция по правам человека»; ЕКПЧ). Ее формулировку, и в частности положения пункта 2, важно постоянно учитывать при рассмотрении вопроса о возможном нарушении применимых норм и определении возможности отступления от определенной формы выражения мнения.

5.1 Дела Европейского суда по правам человека

Роль журналистов в информировании о языке ненависти

Йерсильд против Дании, 1994

Заявитель, журналист, снял документальный фильм, содержащий выдержки из телевизионного интервью, которое он провел с тремя членами группы молодых людей, которые сделали оскорбительные и унижительные замечания в адрес иммигрантов и этнических групп в Дании. Заявитель был осужден за пособничество и подстрекательство к распространению этих расистских высказываний. ЕСПЧ провел различие между интервьюируемыми лицами, которые открыто высказывали расистские замечания, и журналистом, который стремился разоблачить, проанализировать и объяснить эту конкретную группу молодых людей и затронуть тему, вызывающую «большую общественную озабоченность». Документальный фильм в целом был направлен не на пропаганду расистских взглядов и идей, а на информирование общественности о социальной проблеме. Соответственно, суд признал нарушение статьи 10 ЕКПЧ.

Язык ненависти в политическом контексте

Фере против Бельгии, 2009

Заявитель был членом парламента Бельгии и председателем политической партии Национальный фронт/Национальный фронт в Бельгии. Во время избирательной кампании распространялись листовки нескольких типов с лозунгами, в том числе «Встаньте против исламизации Бельгии», «Остановите фиктивную политику интеграции» и «Отправляйте неевропейских соискателей работы домой». Заявитель был осужден за подстрекательство к расовой дискриминации, приговорен к общественным работам и лишен права занимать должности в парламенте в течение 10 лет. ЕСПЧ постановил, что нарушения статьи 10 не было, и заявил, что комментарии заявителя явно могли вызвать чувство недоверия, неприятия или даже ненависти к иностранцам, особенно среди менее осведомленных представителей общественности. Его сообщение, переданное в предвыборном контексте, имело повышенный резонанс и явно было равносильно подстрекательству к расовой ненависти. Осуждение заявителя было оправдано в интересах предотвращения беспорядков и защиты прав других лиц.

Дела Будинова и Чапразов и Бехар и Гутман против Болгарии, 2021

Первое дело касается граждан Болгарии ромов этнического происхождения, а второе - граждан Болгарии еврейского этнического происхождения, все в отношении лидера-основателя В. Сидерова ультраправой националистической партии, вошедшей в парламент в 2005 году, бывшего журналиста, который широко использовал различные платформы - газетные статьи, книги, телепрограмму, которую он вел, предвыборные митинги, выступление в парламенте - для радикальной кампании против меньшинств. ЕСПЧ признал нарушение статьи 14 «Запрет дискриминации» в совокупности со статьей 8 «Право на уважение частной и семейной жизни» в связи с тем, что национальные суды не выполнили свое позитивное обязательство предоставить заявителям возмещение за дискриминационные публичные заявления политика. Суд предоставил инструмент для оценки оскорбительности таких заявлений с целью определения того, были ли они достаточно серьезными для применения статьи 8 и, следовательно, для применения статьи 14. ЕСПЧ установил, что речь, использованная этим политиком, равнозначна преследованию и подстрекательству к дискриминации в отношении лиц ромов, в то время как во втором случае суд ссылается на яростные антисемитские нарративы Сидерова, в частности, на его заявления, отрицающие реальность Холокоста, и рассматривает эти заявления как нападки на еврейскую общину и как подстрекательство к расовой ненависти. ЕСПЧ повторяет, что высказывания, поощряющие или оправдывающие насилие, ненависть, ксенофобию или любую другую форму нетерпимости, как правило, не могут претендовать на защиту в рамках права на свободу выражения мнения. Суд даже подчеркивает, что может быть оправданным применение даже серьезных уголовно-правовых санкций к журналистам или политикам в случаях разжигания ненависти или подстрекательства к насилию. Суд признал нарушения в случаях общих высказываний против меньшинств, ссылаясь на влияние злоупотребления идентичностью на достоинство личности и сформулировал критерии для оценки того, является ли высказывание достаточно предвзятым, чтобы повлиять на чувство идентичности общины/самооценку ее членов. Учитывая, что Сидеров был лидером парламентской партии на подъеме и имел значительное присутствие в СМИ, его заявления могли оказать достаточное влияние на чувство идентичности евреев/ромов и на самооценку евреев/ромов, достигнув порога «серьезности» для применения статей 8 и 14.

Дискриминация и право на протест

Бальдасси и другие против Франции, 2020

11 заявителей являются членами «Коллектива Палестина 68», который является местной передачей международной кампании «Бойкот, отчуждение и санкции» (БООС). Эта кампания была начата по призыву палестинских неправительственных организаций через год после вынесения Международным судом справедливости заключения, в котором говорилось, что строительство стены, возводимой Израилем, оккупирующей державой, и связанным с ним режимом, противоречит международному праву. Распространяя листовки и представляя петицию для подписания в гипермаркете, при поддержке кампании в

Интернете, активисты БОС призывали к бойкоту израильской продукции. Они были привлечены к ответственности и в итоге осуждены за подстрекательство к дискриминации на основании Закона Франции о свободе прессы и Уголовного кодекса Франции. Апелляционный суд назначил каждому из активистов условный штраф в размере 2 000 евро и обязал их совместно выплатить по 4 000 евро в качестве компенсации морального вреда каждой из четырех гражданских партий (Международной лиге против расизма и антисемитизма, ассоциации «Юристы без границ», ассоциации «Альянс Франция-Израиль» и «Национальному бюро по борьбе с антисемитизмом»), а также выплатить еще 6 000 евро на покрытие расходов гражданских партий.

ЕСПЧ отметил, что активисты были обычными гражданами и что их кампания была направлена на то, чтобы вызвать или стимулировать дебаты среди покупателей супермаркетов. Кроме того, Суд отметил, что заявители не были осуждены за расистские или антисемитские высказывания или подстрекательство к ненависти или насилию, поэтому Суд пришел к выводу, что национальные суды не смогли доказать, что осуждение активистов за их призыв бойкотировать продукцию из Израиля было необходимо в демократическом обществе для достижения законной цели защиты прав других лиц, и единогласно признал нарушение статьи 10 ЕКПЧ.

Язык ненависти по признаку этнической и национальной принадлежности

Павел Иванов против России, 2007

Владелец и редактор газеты, осужденный за публичное возбуждение национальной, расовой и религиозной вражды с использованием средств массовой информации, написал и опубликовал серию статей, в которых изобразил евреев как источник зла в России, призывая исключить их из общественной жизни. Он обвинил целую этническую группу в заговоре против русского народа и приписал еврейскому руководству фашистскую идеологию. Как в своих публикациях, так и в устных выступлениях на суде он последовательно отказывал евреям в праве на национальное достоинство, утверждая, что они не образуют нацию. ЕСПЧ признал дело неприемлемым, согласившись с национальными судами в том, что своими публикациями он стремился возбудить ненависть к еврейскому народу.

Язык ненависти в отношении представителей ЛГБТИ

Карл Йоханн Лилиендаль против Исландии, 2020

В качестве реакции на новостную статью в Интернете об образовании и консультировании ЛГБТИ в начальных и средних школах, заявитель высказал ряд негативных заявлений о гомосексуалистах и гомосексуальности на не очень известной онлайн-платформе, ссылаясь на «сексуальные отклонения» и совокупления с животными, квалифицировал план введения образования и консультирования по гомосексуальности в школах как «отвратительный», и был привлечен к ответственности за публичные угрозы, насмешки, дискредитацию и принижение группы лиц на основании их сексуальной ориентации и гендерной идентичности, в нарушение уголовного кодекса. Сначала он был оправдан окружным судом Рейкьявика, но Верховный суд Исландии признал его виновным, приговорив к денежному штрафу.

ЕСПЧ признал его высказывания крайне предвзятыми, но посчитал, что не сразу было ясно, что они направлены на разжигание насилия и ненависти или разрушение прав и свобод, защищаемых ЕКПЧ. Поэтому Лилиендаль не был лишен права ссылаться на свое право на свободу выражения мнения в данном случае. Оставалось решить, соответствует ли его осуждение статье 10 ЕКПЧ, и в частности, можно ли оправдать его как необходимое в демократическом обществе. В этой связи Суд заявил, что, хотя комментарии Лилиендаля не были конкретно направлены на уязвимые группы или лиц, он согласился с аргументацией Верховного суда Исландии, повторив, что дискриминация по признаку сексуальной ориентации является столь же серьезной, как и дискриминация по признаку расы, происхождения или цвета кожи. Суд отклонил жалобу как неприемлемую.

5.2 Дела органов по регулированию СМИ²⁵

Подстрекательство к ненависти и насилию

TV Alfa, Босния и Герцеговина

Речь идет о телепередаче под названием «Жертвоприношение», выпущенной иранским телеканалом Sahar, тема которой была посвящена конфликту между Палестиной и Израилем. В программе был показан видеоролик продолжительностью 5 минут 20 секунд. Вот краткое описание этого ролика: «Молодой человек украшает машину к свадьбе и готовится к отъезду. В это же время происходят сцены последствий конфликтов между палестинцами и израильтянами. Молодого человека провожает его мать и, возможно, подруга. Он заводит машину, после короткой поездки останавливается и открывает багажник, внутри которого находится взрывное устройство. Он освобождает устройство и надевает на голову кусок ткани с надписью «Кудс47 – наш», после чего продолжает движение в сторону израильского военного блокпоста. Они открывают огонь по нему и по машине, но он продолжает ехать к ним и израильскому флагу с явным намерением убить и принести себя в жертву. Следующая сцена показывает плачущую мать, затем большой взрыв и горящий израильский флаг. На заднем плане ролика звучит песня на арабском языке, перевод которой имеет подзаголовок».

Каждая сцена из этого ролика сопровождалась текстом, и одна из строк гласила: *«Торопись, брат, пришло время моего Sehadet48, пришло время моей жертвы, пришло время спасти родину. Оружие мое; мой камень разбивает стекло ночи. Мой крик, как топор, рубит корни ночи. Текбир, о мусульмане. Мы должны потопить лодку ночи, как шторм. Давайте разобьем ночь. Торопись, брат».*

После трансляции этого ролика ведущий обращается к зрителям со следующими словами:

«Уважаемые телезрители, мы посмотрели четвертый и заключительный выпуск программы «Жертвоприношение». С уважением и благодарностью ко всем борцам за правое дело, которые борются по всему миру, борются за реформы в своих обществах и изменения на мировой арене, мы благодарим вас за то, что вы были с нами на протяжении всех четырех выпусков программы «Жертвоприношение».»

Агентство по регулированию коммуникаций (АРК) Боснии и Герцеговины инициировало судебное разбирательство. Телеканал утверждал, что он передал новости и что его целью было представить своей аудитории информацию из других источников. АРК посчитало, что представление новостей с внутренней или международной политической сцены в справедливой и сбалансированной манере является редакционной задачей. Однако видеоролик не является новостью и не представляет другой источник, а представляет собой символическое описание печальных событий в Палестине и Израиле, которое косвенно посылает четкий сигнал о подстрекательстве. Данная передача может вызвать эмоции у многих людей одновременно, и телеканал обязан обеспечить, чтобы все программы были представлены на основе фактов и таким образом, чтобы свести к минимуму возможность поощрения насилия или усиления настроений национальной ненависти. Было установлено, что телеканал не проявил ответственности за содержание передачи, а также нарушил соответствующие положения о разжигании ненависти в комментариях ведущего, на основании чего на телеканал был наложен финансовый штраф.

²⁵ Внимание: Случаи, представленные в данном подразделе, относятся к вещательным материалам и были рассмотрены соответствующими органами по регулированию СМИ. Представленное содержание может показаться некоторым читателям вульгарным, оскорбительным и непристойным. Поскольку данная публикация предназначена для специалистов, занимающихся этими вопросами, содержание приведено в описательной и явной форме, как оно было показано в эфире.

Сексизм и неприемлемые формы выражения

TV Site1, Северная Македония

Это телешоу было посвящено инаугурации избранного на тот момент президента США Дональда Трампа. Прямая трансляция инаугурации (через Интернет), беседы и комментарии в студии ведущего и его гостей, а также некоторые дополнительные интервью и возможность для зрителей позвонить в программу.

Дональд Трамп был назван «плохим ублюдком», а затем «хамом». Когда появилась Хиллари Клинтон, ведущий прокомментировал это: *«Она убежала в лес, чтобы спрятаться... посмотрите, как она шизофренически меняет свой облик», а затем он смоделировал речь Билла Клинтона: «Я трахал ее, трахал, трахал, трахал, а ты... а потом, ты, в моем офисе, молодец, он всех трахал, я тебя не делал, привет, как дела - я здоров, эта твоя внучка, а ты, бабуля, нет, я бы не стал. Так вот, эта бабушка-блядь, нет... уходи, ты жирная». Тиффани Трамп, младшую дочь Дональда Трампа, гость назвал «девушкой плейбоя». Мелания Трамп была названа «МИЛФ65». По поводу Мишель и Барака Обамы ведущий сказал: «Признаются ли они наконец, что состоят в однополном браке? Что Мишель – мужчина? Пусть пишет стоя, зачем ей это скрывать!», а затем он назвал ее «Майкл» и «потенциальным будущим кандидатом в сенаторы, ой, в сенаторы». Было сказано, что Вашингтон – город, где проживает 60% афроамериканцев, но на передаче их было едва ли шесть, на что гость сказал: «Они заняты разбиванием витрин, товары там бесплатные». Был также комментарий типа: «Оператор ищет черных в зале, это его самая сложная работа». После того как на экране на мгновение появилась Мелания Трамп, он сказал: «Мой сосок – это, вау, можно вешать пальто, я возбуждился.»*

Агентство по регулированию аудио- и аудиовизуальной продукции Северной Македонии утверждало, что передача изобилвала вульгаризмом, грубыми комментариями, непристойными описаниями, публичным высмеиванием, оскорбительной экспрессивной лексикой, а также оскорблениями, связанными с расой, национальностью, полом и возрастом. Было заявлено, что здесь не было языка ненависти, а имело место нарушение программных принципов, касающихся бережного отношения и развития гуманных и моральных ценностей людей, защиты частной жизни и достоинства личности; равенства свобод и прав независимо от пола, расы, национального, этнического и социального происхождения, политических и религиозных убеждений, имущественного и социального положения людей; поощрение духа толерантности, взаимного уважения и понимания между людьми разного этнического и культурного происхождения, о чем телеканал получил соответствующее уведомление (поскольку правила не предусматривали санкций за подобное нарушение).

Язык ненависти на веб-порталах

Dnevno.hr веб-портал, 2015, Хорватия

На основании жалоб читателей был проведен анализ статьи «Вперед Хорватия – к новому хаосу!». В комментариях, среди прочего, содержались следующие утверждения:

«А почему среди африканцев и выходцев с Ближнего Востока почти нет лауреатов Нобелевской премии, нет астрофизиков и всемирно известных химиков?»

«Существует неписаное правило для каждого белого гражданина Америки - иметь дома безоткатную «Беретту-Xtrme2», а для белой немки, совершающей позднюю ночную пробежку в берлинском Кройцберге, желательно иметь в машине многоствольный миномет».

«Для трансгендерных, либеральных и антифашистских агитаторов ответственность за все несчастья на земле и бедственное положение африканцев и азиатов всегда лежит на пресловутых белых людях и экономической и политической среде. Они не хотят слышать ни слова о наследственности, биологическом наследовании и генах, которые играют важную роль в политическом или преступном поведении каждого человека. В конце концов, причину того, что Хорватия находится в тяжелом положении, следует искать прежде всего в отрицательном биологическом отборе,

возникшем в результате уничтожения наиболее интеллектуального слоя хорватского населения после Блейбурга – и насильственного навязывания преступных коммунистических хромосом».

«Потому что даже обычный человек без особого образования знает, что человеческому характеру и интеллекту нельзя научиться – их можно только унаследовать».

Агентство электронных СМИ Хорватии установило, что текст был направлен на то, чтобы представить иммигрантов и беженцев из Азии и Африки как угрозу общей безопасности Хорватии и остальной Европы. Автор текста представил непроверенную, ложную и пустую информацию без указания происхождения и/или расследования, которое он использовал в качестве источника. Текст был признан оскорбительным, он пропагандирует превосходство белой расы через ряд оскорблений в адрес представителей других рас, поощряет враждебность к ним и дискриминирует их по расовому и этническому признаку. Кроме того, текст косвенно подразумевает дискриминацию по политическим убеждениям посредством ряда уничижительных имен. Агентство вынесло предупреждение.

5.3 Случаи, рассмотренные на основе использования механизмов защиты Молдовы

На национальном уровне механизмы защиты, применимые к случаям языка ненависти, подстрекательства к дискриминации или сексистских высказываний не сильно отличаются от общих механизмов защиты от дискриминации.

Эти механизмы действуют как в сфере правосудия (суды, органы уголовного преследования, Конституционный суд), так и через органы по вопросам равенства или аналогичные учреждения (Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства – СПЛДОР, Управление омбудсмена, Совет по аудиовизуальным средствам, Центральная избирательная комиссия).

Язык ненависти в избирательной кампании

Подтверждение результатов выборов от 13 ноября 2016 года и утверждение мандата Президента Республики Молдова, в соответствии со статьей 135 пункт (1) подпункт е) Конституции

После уведомления Центральной избирательной комиссии о подтверждении результатов выборов 13 ноября 2016 года и утверждении мандата президента Республики Молдова, Конституционный суд установил, что кампания по выборам президента 2016 года была отмечена активным вовлечением церкви в избирательную деятельность. Один из лидеров Молдавской православной церкви, епископ Маркел, на пресс-конференции выразил свою поддержку Игорю Додону и сделал несколько сексистских заявлений в адрес другого конкурента на выборах, Майи Санду. Суд постановил, что заявления епископа Маркела действительно были сексистскими и дискриминационными, и что участие религиозных деятелей в избирательных процессах недопустимо. Суд дал несколько рекомендаций властям, в частности, о пересмотре законов и создании механизмов для предотвращения подобного вмешательства в будущем и, в случае необходимости, наказания за него.

Язык ненависти по этническому признаку

Дело Радица против Плугару

В 2012 году во время пресс-конференции на тему «*Политический кризис, конституционный кризис – другое решение*» *Анатол Плугару (политический аналитик) заявил следующее: «Создается впечатление, что г-н Михай Гимпу и его политические партнеры ведут себя точно как ромы с невытым ребенком – чем мыть его, лучше сделать другого».*

Суд постановил, что оспариваемое выражение было расистским и дискриминационным по отношению к ромам, но обязал ответчика оплатить только расходы, связанные с государственной пошлиной, в размере 200 леев, хотя истцы требовали возместить нематериальный ущерб в размере 60 000 леев.

Язык ненависти по национальному признаку

Дело Мохамед Абобакар против Михаила Мустеаца

В 2016 году Мохамед Абобакар, гражданин Сирии, работавший менеджером в заведении «H.S. Kebab», подвергся угрозам и оскорблениям со стороны клиента Михаила Мустеаца. Угрозы и оскорбления были основаны на его цвете кожи и расовой принадлежности, а также на предрассудках в отношении арабов и мусульман, причем эти предрассудки выражались публично и с использованием его рабочего положения (юрист в местной государственной администрации).

В феврале 2018 года суд установил, что поведение Михаила Мустеаца было расистским, а отношение, выраженное публично, являлось действием расовой сегрегации и подстрекательством к дискриминации. Суд потребовал от Михаила Мустеаца возместить нематериальный ущерб в размере 5 000 леев.

Высказывания ненависти на почве религиозных убеждений и сексуальной ориентации

Дело ГЕНДЕРДОК-М против епископа Маркела

В сентябре 2012 года в телеинтервью телеканалу Publika TV епископ Бэлцкой и Фэлештской епархии Молдавской митрополии Маркел сказал: *«Закон о равных возможностях, который широко открыл двери для, я бы сказал, создания в этом смысле условий Эдема, рая для гомосексуалистов, должен их немного остановить, так что им не разрешается даже устраиваться на работу в образовательные учреждения, учреждения здравоохранения и общественного питания, представьте себе, что гомосексуалист, 92 процента из которых являются ВИЧ-инфицированными больными СПИДом, работает на станции переливания крови, это катастрофа».*

В сентябре 2015 года суд постановил, что высказывания епископа представляют собой язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в отношении ЛГБТ. Суд обязал епископа Маркела воздержаться на время рассмотрения дела от высказываний, разжигающих ненависть и дискриминацию, принести публичные извинения и постановил взыскать с его счета 10 000 (десять тысяч) лей в качестве нематериального ущерба.

Однако Верховный суд отменил это решение, отметив, что речь епископа относилась к его способу выражения своих религиозных убеждений и подпадала под сферу действия свободы выражения мнений.

Дело ГЕНДЕРДОК-М против Геннадия Валуца

В 2014 году во время передачи «Фабрика» на телеканале Publika Геннадие Валуца (религиозный активист) обрызгал Анжелику Фролову (ЛГБТ-активистку) святой водой, чтобы совершить религиозный ритуал. СПЛДОР квалифицировал эти факты как подстрекательство к дискриминации по признаку сексуальной ориентации и рекомендовал Геннадию Валуца принести публичные извинения заявителю.

Дело Игоря Додона

12.05.2017 года в ходе передачи «Вглубь» с Лореной Богза на телеканале PRO TV Игорь Додон, на тот момент президент Республики Молдова, заявил следующее: *«Очень трудно быть президентом всех. Сегодня у меня была встреча с партнерами, с 30 или около того, 40 послами, ЕС, СНГ, США, Китая, и некоторые послы стран-членов ЕС сказали мне: «Слушай, через неделю или две в Кишиневе*

будут какие-то протесты или марши сексуальных меньшинств». Что ж, я, наверное, не смогу представлять их и сейчас, то есть, я уверен, что никогда не смогу представлять их в такой категории. Они все граждане Республики Молдова».

20.06.2017 года, во время передачи «Персональный акцент» на телеканале «Акцент», Игорь Додон заявил: «В связи с тем, что сказала дама, чтобы быть представителями всего народа, я никогда не пытался разделить, но есть определенные принципы, определенные категории, определенные вещи, которые я никогда не поддержу. Есть четыре основные вещи, которые для меня не могут быть предметом переговоров и обсуждения: 1) это государственность Республики Молдова (...); 2) я сторонник нейтралитета; 3) я защитник наших христианских ценностей. Да, есть другие религиозные культуры, мы должны уважать абсолютно все, но 98 процентов – это православные христиане, и это... Я категорически против, если кто-то будет пытаться сказать: смотрите, давайте зарегистрируем сексуальные меньшинства и так далее. Поэтому те, кто выступает за ликвидацию церкви, кто выступает за регистрацию сексуальных меньшинств, извините меня, но я не буду вашим представителем и не могу быть вашим президентом».

СПЛДОР установил, что заявления Игоря Додона представляли собой подстрекательство к дискриминации по признаку сексуальной ориентации. СПЛДОР рекомендовал Игорю Додону принести публичные извинения за дискриминационные заявления и заявления, подстрекающие к дискриминации по признаку сексуальной ориентации. СПЛДОР также рекомендовал ему проявлять больше ответственности в своих публичных позициях и воздержаться от дискриминационных заявлений и заявлений, подстрекающих к ненависти.

Сексистский дискурс

Дело Дорина Киртоакэ

В 2015 году во время пресс-конференции Дорин Киртоакэ (в то время генеральный мэр муниципалитета Кишинева) сделал следующие заявления:

«Я хочу поблагодарить госпожу Гречаную за участие. Поздравить ее с тем, что у нее хватило смелости принять участие в этой кампании. Хуже для мужчин в ПСРМ и далее, из Кремля, которые прятались за ее юбкой. Они должны были выйти вперед, как и положено в таких обстоятельствах. А не дама, которая уже на исходе своей деятельности, в 59 лет, в пенсионном возрасте – давай, иди и баллотируйся в мэры Кишиневского муниципалитета. С самого начала было ясно, что это проблема. Я понимаю, когда дама в полном расцвете сил, как профессиональных, так и личных, как вы хотите, приходит участвовать в конкурсе; как госпожа Круду в Крузешти [...], да, мы за это, но не тогда, когда кого-то заставляют и ставят в такие обстоятельства, чтобы он выставил свою кандидатуру. [...] Поэтому мы рекомендуем Кремлю и, по крайней мере, социалистам не быть, не совершать актов трусости, не прятаться за пальцем или за юбкой некоторых дам».

СПЛДОР установил, что заявления Дорина Киртоакэ были подстрекательством к дискриминации по признаку пола и возраста, представляя собой сексистский и эйджистский дискурс (по признаку пола и возраста). СПЛДОР рекомендовал Дорину Киртоакэ принести публичные извинения через те же СМИ, через которые он распространял сексистский и эйджистский дискурс, используя следующий текст: «Я приношу извинения за свои дискриминационные заявления в отношении женщин и мужчин в политике и прошу прощения за свои сексистские заявления в отношении женщин».

Дело Герман против Додона

В 2020 году, во время десятого выпуска передачи «Президент отвечает» Игорь Додон, в то время президент Республики Молдова, прокомментировал инициативу партии «Действие и солидарность» подписать пакт о ненападении с правыми партиями следующим образом: «Этот пакт о ненападении ... Я не

понимаю, кто там что предлагает, кто выше, кто ниже. Кто на кого напал: Майя напала на Андрея или Андрей напал на Майю? ПУН, «сумн», или какие там еще есть названия? И вообще, уважаемые мужчины правого крыла, пришла дама с инициативой, а вы, как джентльмены, что сделали? Вы послали ее дальше. Не по-пацански как-то, не по-мужски. Госпожа Санду, если они не хотят подписывать, приходите ко мне, я подпишу с вами этот пакт о ненападении, или как он там называется... Это шутка, а теперь серьезно: кто там что предлагает?»

СПЛДОР обратил внимание на то, что хотя свобода выражения мнений является одним из основных свободных прав, она не является абсолютной, и что она может и должна быть ограничена, когда формы выражения идей, информации или мнений принимают форму высказываний, подстрекающих к дискриминации или носящих сексистский характер. Кроме того, СПЛДОР отметил, что пределы свободы выражения мнений политиков и общественных деятелей более ограничены, чем у других членов общества. В отличие от последних, политики должны неизбежно и осознанно принимать строгую проверку каждого слова и каждого поступка, как со стороны журналистов, так и со стороны общественности, и поэтому должны проявлять большую степень ответственности в публичных выступлениях.

Таким образом, СПЛДОР установил, что выступление Игоря Додона было подстрекательством к дискриминации и сексистским высказыванием. Он рекомендовал экс-президенту Республики Молдова принести публичные извинения за сексистские и подстрекающие к дискриминации высказывания тем же способом и с помощью тех же средств, с помощью которых они были распространены. СПЛДОР также рекомендовал Игорю Додону приложить все усилия и ответственность на своих публичных должностях и в будущем воздерживаться от сексистских и подстрекающих к дискриминации заявлений.

Язык ненависти в интернет-среде

Дело Брега против Privesc.eu

В 2011 году в ходе прямой трансляции пресс-конференции информационного центра «ГЕНДЕРДОК-М» модератор и другие участники дискуссии в разделе «Комментарии» на сайте www.privesc.eu высказали несколько оскорблений в адрес ЛГБТ-сообщества.

Олег Брега (гражданский активист) включился в дискуссию и попытался объяснить собеседникам цели проекта, о котором шла речь на пресс-конференции, а также обратил внимание модератора чата на высказывания ненависти в адрес ЛГБТ. В результате Олег Брега стал объектом нападок, будучи связанным с ЛГБТ-сообществом.

В 2012 году Верховный суд признал, что суды первой и апелляционной инстанций правильно установили, что высказывания модератора «Csiting» и посетителей чата на сайте www.privesc.eu представляют собой разжигание ненависти и оскорбление предполагаемых лиц гомосексуальной ориентации, а также гражданского активиста Олега Брега, как оскорбительные. Кроме того, SRL «PRIVESC.EU» и А.О. «Privesc.Eu» были признаны повторно ответственными за разжигание ненависти к лицам предполагаемой гомосексуальной ориентации и оскорбление Олега Брега путем отказа от модерации чата на своем сайте www.privesc.eu. Суд обязал владельцев сайта www.privesc.eu принести публичные извинения Олегу Бреге и возместить ему нематериальный ущерб и судебные издержки в размере 5 200 леев.

VI. Выводы и рекомендации

Феномен языка ненависти является одним из вызовов, требующих всестороннего и непрерывного предотвращения и противодействия, начиная с национального и заканчивая глобальным уровнем. Сложность языка ненависти, учитывая разнообразие форм, которые он может принимать, а также сфер, в которых он может проявляться, затрудняет достижение всеобщего консенсуса в отношении его определения, однако обширный набор существующих определений, международных стандартов и практик обеспечивает достаточную теоретическую и практическую поддержку для мониторинга, выявления и наказания за язык ненависти, в том числе в аудиовизуальных средствах массовой информации. Важность их немедленного применения обусловлена долгосрочными рисками и опасностями языка ненависти, который может привести не только к унижению и принижению, но и к дискриминации, актам насилия и преступлениям на почве ненависти, а также к их наихудшим формам, таким как геноцид.

В связи с этим, данное Руководство, с одной стороны, представляет качественные полезные материалы для мониторинга языка ненависти, а с другой стороны, обращает внимание на некоторые практические действия и меры, которые может предпринять Аудиовизуальный совет, чтобы обеспечить мониторинг и иметь инструменты для обоснования санкций против языка ненависти.

Руководство не следует рассматривать как исчерпывающий и достаточный инструмент. В будущем оно должно быть дополнено: а) переводом анкеты мониторинга в цифровой формат, б) обеспечением прозрачности данных, собранных с помощью анкеты мониторинга, в) обучением сотрудников Аудиовизуального совета в области равенства, недискриминации, языка ненависти и других форм нетерпимости и г) разработкой вспомогательных инструментов (инструкций, руководств, пояснительных записок и т.д.) для поставщиков медиа услуг с целью предотвращения использования языка ненависти. Эти действия будут способствовать не только установлению необходимых областей вмешательства Аудиовизуального совета и других ответственных учреждений и гражданского общества, сокращению случаев неконтролируемого и несанкционированного языка вражды в аудиовизуальных СМИ, но и повышению уровня подготовки представителей СМИ и повышению осведомленности и знаний об этом явлении в обществе в целом.

На данный момент отсутствуют дезагрегированные данные о проявлении языка вражды в аудиовизуальных СМИ, его динамике, группах, наиболее часто страдающих от языка вражды, контекстах, в которых этот вид дискурса проявляется в аудиовизуальных СМИ, и т.д. Это не позволяет определить, какие действия необходимо предпринять Аудиовизуальному совету для совершенствования законодательной базы, разработки новых практических инструментов для собственных сотрудников и поставщиков медиа-услуг, а также для создания стратегических направлений на национальном уровне для предотвращения использования этого типа дискурса в аудиовизуальной продукции.

Руководство и соответствующие инструменты должны регулярно пересматриваться и дополняться в зависимости от результатов мониторинга, который будет проводиться Аудиовизуальным советом, а также в результате общественных обсуждений и консультаций с соответствующими субъектами.

Еще одним инструментом, который может способствовать процессу мониторинга языка ненависти в Республике Молдова и который Аудиовизуальному совету абсолютно необходимо усовершенствовать,

является подача жалоб. Отсутствие стандартизированной формы, а также отсутствие ее продвижения и действий, вытекающих из их приема, делают его неэффективным как для Аудиовизуального совета, так и для общества.

Санционированию использования языка ненависти в аудиовизуальных СМИ должны предшествовать анализ и оценка дела в соответствии с Рабатским планом действий и трехступенчатой проверкой ЕСПЧ, как это представлено в настоящем документе. В процессе оценки Аудиовизуальный совет должен убедиться, что право на свободу выражения мнения не нарушено и что его ограничение наложено в соответствии с положениями закона.

На момент написания данного руководства, в 2021 году, можно было заметить, что решения Аудиовизуального совета были неполными и не содержали достаточных аргументов для создания прецедентов в отношении санкционирования языка вражды в аудиовизуальных СМИ на национальном уровне или для восприятия поставщиками медиа услуг и общественностью в качестве поддержки с целью предотвращения возможных будущих санкций. В настоящее время в процессе оценки нарушений Кодекса аудиовизуальных медиа услуг новые члены Аудиовизуального совета начали более детально представлять свои аргументы. При оценке потенциальных случаев ненависти Аудиовизуальный совет должен принимать во внимание всю информацию, полученную в процессе мониторинга и оценки. Поскольку Аудиовизуальный совет обязан отслеживать, продвигают ли провайдеры аудиовизуальных медиа-услуг или генерируют ли они на своих веб-страницах контент, подстрекающий к насилию, ненависти или дискриминации, это должно рассматриваться с точки зрения права на свободу выражения мнения, а также как гарантия того, что в отношении поставщика медиа-услуг не будет вынесено повторное наказание за одно и то же нарушение.

Процесс мониторинга, выявления и санкционирования языка ненависти требует соблюдения и применения национального законодательства, а также международных стандартов. Однако работа Аудиовизуального совета не должна ограничиваться основными полномочиями и компетенцией, которые способствуют созданию эффективной структуры для предотвращения языка ненависти. Использование только санкционных инструментов для предотвращения того, что, к сожалению, является повторяющейся проблемой, не может быть достаточно эффективным для предотвращения языка ненависти. Именно поэтому Аудиовизуальный совет должен обеспечить прозрачность процесса регулирования, включение механизмов и процедур, межведомственное, региональное и международное сотрудничество, организацию мероприятий по медийной и информационной грамотности, повышение профессионализма и развитие контрпропагандистских инициатив и кампаний.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

В связи с тем, что определение языка ненависти в различных законах различно и не обеспечивает адекватных механизмов защиты, предлагается принять единое определение языка ненависти. При этом следует обратиться к международным нормативным документам, например, к вышеупомянутым терминам из Общей рекомендации № 15 Европейской комиссии по вопросам политики в области борьбы с языком ненависти.

Отмечается, что отсутствие в Избирательном кодексе положений, касающихся языка ненависти в предвыборных (рекламных) материалах, неизбежно приводит к безнаказанности в случаях языка ненависти в отношении политических субъектов, в том числе в аудиовизуальных СМИ. В связи с этим рекомендуется рассмотреть возможность внесения изменений в соответствующее законодательство, а также необходимость сотрудничества Аудиовизуального совета в этом вопросе с другими национальными органами власти: Советом по превенции и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, Офисом Омбудсмана, Центральной избирательной комиссией и др.

2. АУДИОВИЗУАЛЬНЫЙ СОВЕТ

2.1 Обеспечение прозрачности процесса регулирования

- Корректировка формата решений Аудиовизуального совета путем разработки разделов на основе: соответствующего национального и международного права, аргументов и объяснений Аудиовизуального совета в процессе оценки обсуждаемого дела, а также обеспечение их обезличивания.
- Твердая и последовательная реакция Аудиовизуального совета на все случаи языка ненависти и дискриминации, в том числе в случаях, когда такого рода высказывания не были порождены или продвигались учреждениями СМИ, а представители поставщиков аудиовизуальных услуг принимали все меры для предотвращения и прекращения распространения нетерпимых сообщений в плане передачи дела в соответствующие учреждения, такие как ювенальные судебные органы.
- Изменение дизайна веб-сайта Аудиовизуального совета путем включения системы тематического поиска по решениям Аудиовизуального совета, включая решения по вопросам языка ненависти и дискриминации, с целью обеспечения прозрачности и инклюзивности механизмов и процедур.
- Представление дезагрегированных данных о случаях языка ненависти и дискриминации в отчетах о мониторинге и на веб-сайте учреждения (контекст, наиболее распространенные типы сообщений ненависти, темы, затронутые в зарегистрированных случаях; затронутые группы и т.д.).
- Упорядочение коммуникации с поставщиками медиа-услуг посредством использования традиционных информационных инструментов, а также цифровых инструментов (социальные сети, онлайн-платформы и т.д.).
- Улучшение внешней коммуникации Аудиовизуального совета с государственными учреждениями, гражданским обществом и общественностью через веб-сайт, социальные сети и медийные учреждения.

2.2 Усовершенствование механизмов и процедур регулирования

- Разработка стандартной формы жалобы (в том числе в электронном формате) для уведомления Совета по аудиовизуальным средствам в потенциальных случаях нарушения действующих правил и норм, включая предполагаемые случаи разжигания ненависти и дискриминации, для физических и юридических лиц, допускающей также процедуру анонимной жалобы и обеспечивающей последующую коммуникацию.
- Организация публичных дебатов с участием поставщиков медиа-услуг, гражданского общества, государственных учреждений и т.д. по конкретным темам, выявленным в процессе мониторинга, или по темам, представляющим общественный интерес.

2.3 Улучшение межведомственного сотрудничества

- Запрос мнения Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства или привлечение национальных экспертов для оценки сложных случаев языка вражды и подстрекательства к дискриминации, в том числе путем участия представителей или экспертов СПЛДОР в заседаниях Аудиовизуального совета.
- Сотрудничество и обращение Аудиовизуального совета в другие государственные органы (СПЛДОР, Центральная избирательная комиссия, судебные органы и т.д.). В этой связи особое внимание следует уделить рассмотрению поправок к Избирательному кодексу, предусматривающих

ответственность Центральной избирательной комиссии или судебных органов за принятие решений о нарушениях положений, касающихся языка ненависти, разжигания ненависти и дискриминации со стороны политических субъектов.

- Признание аудиовизуальным советом опыта некоторых учреждений/организаций (например, НПО) и заключение контрактов на их услуги в тех случаях, когда аудиовизуальный совет не располагает достаточными людскими ресурсами для тематического мониторинга.

2.4 Повышение уровня сотрудничества и профессионализма

- Разработка непрерывного внутреннего обучения по выявлению языка ненависти, сексизма, расизма, гомофобии и так далее, защищенных характеристик и предрассудков в обществе, для сотрудников и членов Аудиовизуального совета в партнерстве с СРЕДЕЕ, международными партнерами и неправительственными организациями Республики Молдова в этой области.
- Оцифровка анкеты для отчетности и сбора дезагрегированных данных о случаях языка ненависти и дискриминации, зарегистрированных Аудиовизуальным советом как в процессе мониторинга, так и в процессе анализа жалоб.
- Сотрудничество между Аудиовизуальным советом, СПЛДОР, Центральной избирательной комиссией и неправительственными организациями с целью разработки инструкций/руководств/пояснительных видео и т.д. по предотвращению и борьбе с языком вражды и дискриминацией в аудиовизуальных медиа-продуктах для журналистов, редакторов и т.д.
- Организация регулярных внешних тренингов по предотвращению и борьбе с языком ненависти и дискриминацией в теле- и радиорепортажах и передачах для журналистов, редакторов, редакторов и т.д., проводимых Аудиовизуальным советом, СПЛДОР, Советом по прессе и специализированными неправительственными организациями.

2.5 Разработка инициатив и кампаний контрнарративов

- Организация информационных кампаний по противодействию использованию языка ненависти и подстрекательства к дискриминации в аудиовизуальных СМИ и в общественном пространстве Советом по аудиовизуальным средствам массовой информации в партнерстве с поставщиками медиа-услуг, Советом по прессе, организациями гражданского общества и т.д.

Борьба с языком ненависти не может ограничиваться его репрессивным аспектом. Как отмечается в исследовании ЮНЕСКО, «если сосредоточиться исключительно на принудительных мерах, мы рискуем упустить из виду всю сложность все еще непонятого явления, которое требует индивидуального и скоординированного реагирования со стороны широкого круга субъектов общества».²⁶ Эффективная политика борьбы с языком ненависти должна также, и прежде всего, сопровождаться превентивной (чтобы избежать распространения языка ненависти) и образовательной (чтобы расшифровать язык ненависти и объяснить его потенциал для нанесения вреда), с целью продвижения культуры толерантности. Это задача органов государственной власти, регуляторов СМИ, медиаорганизаций, платформ, организаций гражданского общества и т.д., которую они могут выполнить, проводя и поддерживая мероприятия по повышению осведомленности, поощряя принятие кодексов поведения учреждениями СМИ, поощряя постоянное обучение по управлению языком ненависти, дискриминацией в СМИ и продвигая этическую журналистику и толерантность в журналистике.

²⁶ ЮНЕСКО, *Борьба с языком ненависти в Интернете*, 2015.

Приложение 1. Обзор соответствующих международных стандартов

Организация Объединенных Наций

Инструмент	Ссылки
<p>Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)</p>	<p>Статья 2.</p> <p>1. Каждое государство-участник настоящего Пакта обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.</p> <p>Статья 3.</p> <p>Государства-участники настоящего Пакта обязуются обеспечить равное право мужчин и женщин на пользование всеми гражданскими и политическими правами, изложенными в настоящем Пакте.</p> <p>Статья 19.</p> <p>1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своего мнения</p> <p>2. Каждый человек имеет право на свободу выражения мнений; это право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати, в форме произведений искусства или с помощью любых других средств по своему выбору.</p> <p>3. Осуществление прав, предусмотренных в пункте 2 настоящей Статьи, налагает особые обязанности и ответственность. Поэтому на него могут распространяться определенные ограничения, но они должны быть только такими, какие предусмотрены законом и являются необходимыми:</p> <p>(а) для уважения прав или репутации других лиц;</p> <p>(б) для защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.</p> <p>Статья 20</p> <p>1. Любая пропаганда войны должна быть запрещена законом.</p> <p>2. Любая пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, запрещена законом</p>
<p>Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин</p>	<p>Статья 1.</p> <p>Для целей настоящей Конвенции термин «дискриминация в отношении женщин» означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое имеет своим следствием или целью умаление или отрицание признания, пользования или осуществления женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равенства мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.</p> <p>Статья 7.</p> <p>Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам наравне с мужчинами право:</p> <p>(а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и иметь право быть избранным во все публично избираемые органы;</p> <p>(б) Участвовать в разработке государственной политики и ее реализации, занимать государственные должности и выполнять все государственные функции на всех уровнях власти;</p> <p>(с) Участвовать в неправительственных организациях и ассоциациях, занимающихся вопросами общественной и политической жизнью страны.</p>

Инструмент	Ссылки
<p>Конвенция о правах ребенка</p>	<p>Статья 2.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Государства-участники уважают и обеспечивают права, изложенные в настоящей Конвенции, каждому ребенку, находящемуся под их юрисдикцией, без какой бы то ни было дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, инвалидности, рождения или иного статуса ребенка или его родителей или законных опекунов. 2. Государства-участники принимают все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основании статуса, деятельности, выражаемых мнений или убеждений родителей, законных опекунов или членов семьи ребенка. <p>Статья 13.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Государства-участники обеспечивают ребенку, способному формировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка. 2. С этой целью ребенку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного и административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган, в порядке, соответствующем процессуальным нормам национального законодательства.
<p>Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации</p>	<p>Статья 5.</p> <p>В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и гарантировать право каждого человека, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, на равенство перед законом, в частности в осуществлении следующих прав:</p> <p>...(d) (viii) Право на свободу мнений и их выражения</p>
<p>Общая рекомендация № 35 о борьбе с ненавистническими высказываниями расистского толка (2013)</p>	<p>II. Расистское разжигание ненависти</p> <p>6. Расистские высказывания на почве ненависти, рассматриваемые в практике Комитета, включают все конкретные формы высказываний ...направленные против групп ... которые запрещают дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения - таких как коренные народы, группы, основанные на происхождении, и иммигранты или неграждане, включая домашних работников-мигрантов, беженцев и просителей убежища, а также высказывания, направленные против женщин – членов этих и других уязвимых групп». Комитет также заявил, что «расистские высказывания на почве ненависти могут принимать различные формы и не ограничиваются явно расовыми высказываниями... высказывания, направленные против определенных расовых или этнических групп, могут использовать косвенные формулировки, чтобы замаскировать свои цели и задачи... Принципы, сформулированные в настоящей рекомендации, применимы к расистскому языку ненависти, исходящему от отдельных лиц или групп, в какой бы форме он ни проявлялся, устно или в печати, или распространялся через электронные средства массовой информации, включая Интернет и сайты социальных сетей, а также к невербальным формам выражения, таким как демонстрация расистских символов, изображений и поведения на общественных собраниях, включая спортивные мероприятия».</p> <p>В Статье 4. 10, Комитет принимает довольно широкое определение языка ненависти на расовой почве, который должен «пониматься как форма дискурса, направленная против других, отвергающая основополагающие принципы прав человека, человеческого достоинства и равенства и направленная на ослабление положения отдельных лиц и групп в обществе».</p> <p>Статья 4.16. касается понятия подстрекательства, оно «в целом относится к любому действию, направленному на то, чтобы повлиять на других людей с целью вовлечения их в определенные формы поведения, включая совершение преступления, посредством поощрения или угроз. Подстрекательство может быть явным или скрытым, посредством таких действий, как демонстрация расистских символов, распространение материалов или использование определенных слов».</p>

Инструмент	Ссылки
	<p>Дополнительные ссылки:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 2. Конвенция о правах инвалидов 3. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 4. Резолюция Совета Безопасности ООН 1624 (2005) 5. Совет по правам человека ООН «От риторики к реальности: глобальный призыв к конкретным действиям против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (2019) 6. Стратегия и план действий по борьбе с языком ненависти.

Европейский Союз

Инструмент	Ссылки
<p>Хартия Европейского Союза об основных правах</p>	<p>Статья 11. Свобода слова и информации</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Каждый человек имеет право на свободу слова. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственной власти и независимо от государственных границ. 2. Свобода и плюрализм средств массовой информации должны соблюдаться. <p>Статья 21. Отсутствие дискриминации</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Запрещается любая дискриминация по любым признакам, таким как пол, раса, цвет кожи, этническое или социальное происхождение, генетические особенности, язык, религия или убеждения, политические или любые другие взгляды, принадлежность к национальному меньшинству, имущественное положение, рождение, инвалидность, возраст или сексуальная ориентация. 2. В пределах сферы применения Договоров и без ущерба для любых их конкретных положений запрещается любая дискриминация по признаку гражданства.
<p>Директива об аудиовизуальных медиа услугах (Директива (ЕС) 2018/1808 Европейского Парламента, вносящая изменения в Директиву 2010/13/EU о координации некоторых положений, установленных законом, регламентом или административными действиями в государствах-членах в отношении предоставления аудиовизуальных медиа услуг с учетом меняющихся реалий рынка)</p>	<p>Статья 6.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Без ущерба для обязательства государств-членов уважать и защищать человеческое достоинство, государства-члены обеспечивают соответствующими средствами, чтобы аудиовизуальные медиа услуги, предоставляемые поставщиками медиа услуг под их юрисдикцией, не содержали никакого: <ol style="list-style-type: none"> a. подстрекательства к насилию или ненависти, направленного против группы лиц или члена группы на основе любого из оснований, упомянутых в статье 21 Хартии; b. публичное провоцирование на совершение террористического преступления, как указано в статье 5 Директивы (ЕС) 2017/541. 2. Меры, принимаемые для целей настоящей Статьи, должны быть необходимыми и соразмерными и должны уважать права и соблюдать принципы, изложенные в Хартии.

Инструмент	Ссылки
<p>Рамочное решение о борьбе с некоторыми формами и проявлениями расизма и ксенофобии посредством уголовного права</p>	<p>Статья 1. Преступления, связанные с расизмом и ксенофобией</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Каждое государство-член должно принять меры, необходимые для обеспечения наказуемости следующего умышленного поведения: <ol style="list-style-type: none"> a. публичное подстрекательство к насилию или ненависти, направленное против группы лиц или члена такой группы, определяемой по признаку расы, цвета кожи, религии, родового, национального или этнического происхождения; b. совершение деяния, указанного в пункте (а), путем публичного распространения или распределения буклетов, картинок или других материалов c. публичное потворствование, отрицание или грубая тривиализация преступлений геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, как они определены в статьях 6, 7 и 8 Статута Международного уголовного суда, направленных против группы лиц или члена такой группы, определенного по признаку расы, цвета кожи, религии, родового, национального или этнического происхождения, когда поведение осуществляется таким образом, что может подстрекать к насилию или ненависти в отношении такой группы или члена такой группы; d. публичное потворствование, отрицание или грубая тривиализация преступлений, определенных в статье 6 Устава Международного военного трибунала, приложенного к Лондонскому соглашению от 8 августа 1945 года, направленных против группы лиц или члена такой группы, определенных по признаку расы, цвета кожи, религии, родового, национального или этнического происхождения, когда поведение осуществляется таким образом, что оно может подстрекать к насилию или ненависти против такой группы или члена такой группы. 2. Для целей пункта 1 государства-члены могут выбрать наказание только за поведение, которое либо осуществляется таким образом, что может нарушить общественный порядок, либо является угрожающим, оскорбительным или нецензурным. 3. Для целей пункта 1 ссылка на религию призвана охватить, по меньшей мере, поведение, которое является предлогом для направления действий против группы лиц или члена такой группы, определяемой по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. 4. Любое государство-член может после принятия настоящего Рамочного решения или позднее сделать заявление о том, что оно сделает наказуемым акт отрицания или грубой тривиализации преступлений, указанных в пункте 1(с) и/или (d), только если преступления, указанные в этих пунктах, были установлены решением национального суда этого государства-члена и/или международного суда или окончательным решением только международного суда. <p>Статья 2. Подстрекательство, содействие и пособничество</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Каждое Государство-Член Должно Принять Меры, Необходимые Для Обеспечения Того, Чтобы Подстрекательство К Поведению, Указанному В Статье 1(1)(C) И (D), Было Наказуемо. 2. Каждое Государство-Член Должно Принять Меры, Необходимые Для Обеспечения Того, Чтобы Содействие И Пособничество В Совершении Поведения, Указанного В Статье 1, Было Наказуемым.
<p>Кодекс поведения ЕС по противодействию незаконному языку ненависти в интернете</p>	<p>Вышеупомянутое Рамочное решение предусматривает уголовную ответственность за публичное подстрекательство к насилию или ненависти, направленное против группы лиц, и определяет, что разжигание ненависти является уголовным преступлением и в Интернете. В результате данный Кодекс поведения был представлен Европейской комиссией и основными платформами, такими как Facebook, Microsoft, Twitter и YouTube, за которыми следуют Instagram, Google+, Snapchat, Dailymotion и Jeuxvideo. Европейская комиссия регулярно проводит мониторинговые оценки, и эти выводы будут учтены в текущей подготовке пакета законов о цифровых услугах, публичные консультации по которому находятся на стадии оценки. Европейская комиссия рассматривает способы побудить все платформы, занимающиеся незаконной пропагандой ненависти, создать эффективные системы уведомления и принятия мер.</p>

Инструмент	Ссылки
<p>Конвенция о защите прав человека и основных свобод</p>	<p>СТАТЬЯ 8 Право на уважение частной и семейной жизни</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Каждый человек имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции. 2. Не допускается вмешательство со стороны органа государственной власти в осуществление этого права, за исключением такого, которое соответствует закону и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, общественной безопасности или экономического благосостояния страны, для предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, или для защиты прав и свобод других лиц. <p>СТАТЬЯ 10 Свобода выражения мнения</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Каждый человек имеет право на свободу выражения мнений. Это право включает свободу придерживаться своих мнений и свободу получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны публичной власти и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам требовать лицензирования предприятий радиовещания, телевидения или кинематографии. 4. 2. Осуществление этих свобод, поскольку оно налагает обязанности и ответственность, может быть сопряжено с такими формальностями, условиями, ограничениями или наказаниями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе, в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности, для предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, для защиты репутации или прав других лиц, для предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или для поддержания авторитета и беспристрастности судебной власти. <p>СТАТЬЯ 14 Запрет дискриминации</p> <p>Пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без дискриминации по какому бы то ни было признаку, такому как пол, раса, цвет кожи, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, принадлежность к национальному меньшинству, имущественное, сословное или иное положение.</p>
<p>Рекомендация № R97(20) государствам-членам о языке ненависти (1997)</p>	<p>Определяет термин «язык ненависти»: он «должен пониматься как охватывающий все формы выражения, которые пропагандируют, подстрекают, поощряют или оправдывают расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм или другие формы ненависти, основанные на нетерпимости, включая нетерпимость, выраженную в форме агрессивного национализма и этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, иммигрантов и людей из иммигрантской среды».</p> <p>Принцип 5</p> <p>Национальное законодательство и практика должны позволять компетентным органам прокуратуры уделять особое внимание, насколько это позволяет их усмотрение, делам, связанным с разжиганием ненависти. В этой связи данные органы должны, в частности, тщательно учитывать право подозреваемого на свободу выражения мнения, поскольку наложение уголовного наказания обычно представляет собой серьезное вмешательство в эту свободу. Компетентные суды должны при назначении уголовных наказаний лицам, осужденным за преступления, связанные с разжиганием ненависти, обеспечивать строгое соблюдение принципа соразмерности.</p> <p>Принцип 6</p> <p>Национальное законодательство и практика в области языка ненависти должны должным образом учитывать роль СМИ в передаче информации и идей, которые разоблачают, анализируют и объясняют конкретные случаи языка ненависти и лежащее в его основе явление в целом, а также право общественности на получение такой информации и идей. С этой целью национальное законодательство и практика должны четко разграничивать ответственность автора выражений языка ненависти, с одной стороны, и любую ответственность СМИ и работников СМИ, способствующих их распространению в рамках своей миссии по передаче информации и идей по вопросам, представляющим общественный интерес, с другой стороны.</p>

Инструмент	Ссылки
<p>Рекомендация № R97(20) государствам-членам о языке ненависти (1997)</p>	<p><i>(Продолжение)</i></p> <p>Принцип 7</p> <p>В продолжение принципа 6 национальное законодательство и практика должны учитывать тот факт, что:</p> <ul style="list-style-type: none"> • сообщения о расизме, ксенофобии, антисемитизме или других формах нетерпимости полностью защищены пунктом 1 статьи 10 Европейской конвенции по правам человека и могут быть нарушены только при условиях, изложенных в пункте 2 этого положения; • стандарты, применяемые национальными властями для оценки необходимости ограничения свободы выражения мнений, должны соответствовать принципам, воплощенным в статье 10, как это установлено в прецедентном праве органов Конвенции, принимая во внимание, в частности, способ, содержание, контекст и цель отчетности; • уважение журналистских свобод также подразумевает, что суды или органы государственной власти не должны навязывать средствам массовой информации свои взгляды на то, какие методы освещения событий должны использоваться журналистами.
<p>Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) Общая политическая рекомендация № 15 по борьбе с языком ненависти (2015)</p>	<p>Данный документ дает более широкое представление об определении языка ненависти: «Пропаганда, продвижение или поощрение в любой форме принижения, ненависти или дискредитации лица или группы лиц, преследования, оскорбления, негативных стереотипов, стигматизации или угрозы в адрес лица или группы лиц и оправдание всех предыдущих видов выражения по признаку «расы», цвета кожи, семейного, национального или этнического происхождения, возраста, инвалидности, языка, религии или убеждений, пола, гендерной идентичности, сексуальной ориентации, других личных характеристик или статуса».</p> <p>Такое определение «отличается от многих других документов тем, что оно относится к:</p> <ul style="list-style-type: none"> • призывам и подстрекательству в любой форме к очернению, ненависти или клевете, а также к поощрению таких демонстрации, а также преследование, обзывание, негативные стереотипы, стигматизация или угрозы; • практике, которая не только направлена на подстрекательство к совершению актов насилия, запугивания, враждебности или дискриминации, но от которой можно обоснованно ожидать такого эффекта, и – к основаниям, отличным от «расы», цвета кожи, языка, религии или убеждений, гражданства или национального или этнического происхождения и принадлежности к роду».
<p>Декларация Комитета министров о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации (2004)</p>	<p>I. Свобода выражения мнений и информации через средства массовой информации</p> <p>Плюралистическая демократия и свобода политических дебатов требуют, чтобы общественность была информирована по вопросам, представляющим общественный интерес, что включает право СМИ распространять негативную информацию и критические мнения в отношении политических деятелей и государственных должностных лиц, а также право общественности получать их.</p> <p>II. Свобода критиковать государство или общественные институты</p> <p>Государство, правительство или любой другой институт исполнительной, законодательной или судебной власти может подвергаться критике в средствах массовой информации. В силу своего доминирующего положения эти институты как таковые не должны быть защищены уголовным законодательством от клеветнических или оскорбительных заявлений. Однако там, где эти учреждения пользуются такой защитой, эта защита должна применяться ограничительно, ни при каких обстоятельствах не допуская ее использования для ограничения свободы критики. Кроме того, лица, представляющие эти учреждения, остаются под защитой как частные лица.</p> <p>III. Общественные дебаты и контроль над политическими деятелями</p> <p>Политические деятели решили обратиться к доверию общественности и согласились подвергнуть себя публичным политическим дебатам и поэтому подвергаются пристальному общественному контролю и потенциально жесткой и сильной общественной критике через средства массовой информации за то, как они выполняли или выполняют свои функции.</p> <p>IV. Общественный контроль за деятельностью государственных служащих</p> <p>Государственные служащие должны признать, что они будут подвергаться общественному контролю и критике, особенно через средства массовой информации, за то, как они выполняли или выполняют свои функции, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения прозрачности и ответственного выполнения их функций.</p>

Инструмент	Ссылки
<p>Декларация Комитета министров о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации (2004)</p>	<p><i>(Продолжение)</i></p> <p>I. Свобода сатиры Юмористический и сатирический жанр, охраняемый статьей 10 Конвенции, допускает более широкую степень преувеличения и даже провокации, при условии, что общественность не вводится в заблуждение относительно фактов.</p> <p>II. Репутация политических деятелей и государственных должностных лиц Политические деятели не должны пользоваться большей защитой своей репутации и других прав, чем другие лица, и поэтому в соответствии с национальным законодательством не должны применяться более суровые санкции в отношении средств массовой информации, когда последние критикуют политических деятелей. Этот принцип также применим к государственным должностным лицам; отступления должны быть допустимы только в тех случаях, когда они строго необходимы для того, чтобы государственные должностные лица могли надлежащим образом выполнять свои функции.</p>
<p>Комитет министров Рекомендация государствам-членам о гендерном равенстве и средствах массовой информации (2013)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Если это еще не сделано, государства-члены должны принять соответствующую правовую базу, призванную обеспечить уважение принципа человеческого достоинства и запрет любой дискриминации по признаку пола, а также подстрекательства к ненависти и любой форме насилия по признаку пола в средствах массовой информации. 2. Государства-члены должны, в частности, обеспечить с помощью соответствующих средств, чтобы регуляторы СМИ соблюдали принципы гендерного равенства при принятии решений и в своей практике. 3. Государствам-членам следует поддерживать инициативы и кампании по повышению осведомленности о борьбе с гендерными стереотипами в средствах массовой информации.
<p>Парламентская Ассамблея Резолюция о свободе выражения и уважении религиозных убеждений (2006)</p>	<p>Ассамблея считает, что свобода выражения мнений, защищенная Статьей 10 Европейской конвенции по правам человека, не должна быть еще более ограничена в угоду растущей чувствительности некоторых религиозных групп. В то же время Ассамблея подчеркивает, что язык ненависти в отношении любой религиозной группы несовместим с основными правами и свободами, гарантированными Европейской конвенцией по правам человека и прецедентным правом Европейского суда по правам человека</p>
<p>Парламентская Ассамблея Резолюция о стратегии по предотвращению расизма и нетерпимости (2014)</p>	<p>8. В свете этих соображений Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:</p> <p>8.1 в отношении законодательной базы, касающейся языка ненависти и преступлений на почве ненависти, и ее применения:</p> <p>8.1.1 обеспечить, чтобы правовая база в отношении языка ненависти и преступлений на почве ненависти включала максимально широкий спектр дискриминационных мотивов, включая пол, расу, цвет кожи, этническую принадлежность, язык, религию, инвалидность, статус мигранта, сексуальную ориентацию и гендерную идентичность;</p> <p>8.1.2 требовать обязательной регистрации, расследования и государственного преследования подозреваемых в преступлениях на почве ненависти</p>

Инструмент	Ссылки
<p>Рекомендация Комитета министров государствам-членам о свободе Интернета (2016)</p>	<p>2.4. Законность, легитимность и соразмерность ограничений</p> <p>2.4.1 Любое ограничение права на свободу выражения мнения в Интернете соответствует требованиям Статьи 10 Конвенции, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none"> • предписывается законом, который является доступным, ясным, недвусмысленным и достаточно точным, чтобы позволить людям регулировать свое поведение. Закон обеспечивает жесткий контроль над сферой действия ограничения и эффективный судебный контроль для предотвращения любого злоупотребления властью. Закон с достаточной ясностью указывает объем свободы усмотрения, предоставленной государственным органам в отношении введения ограничений, и порядок осуществления этой свободы усмотрения.; • преследует законную цель, исчерпывающе перечисленную в статье 10 Конвенции; • необходимо в демократическом обществе и соразмерно преследуемой законной цели. Существует насущная социальная необходимость в ограничении, которое осуществляется на основании решения суда или независимого административного органа, подлежащего судебному пересмотру. Решение должно быть целенаправленным и конкретным. Кроме того, оно должно быть основано на оценке эффективности ограничения и рисков чрезмерного блокирования. Эта оценка должна определить, может ли ограничение привести к непропорциональному запрету доступа к интернет-контенту или к определенным видам контента, и является ли оно наименее ограничительным средством для достижения заявленной законной цели. <p>2.4.2. Государство не устанавливает в своем законодательстве чрезмерных ограничений на свободу выражения мнений в Интернете. Законы о дискредитации являются конкретными и узко определенными с точки зрения сферы их применения. Они не препятствуют общественным дебатам или критике государственных органов и не предусматривают чрезмерных штрафов или непропорционально высоких сумм возмещения ущерба или судебных издержек. Суровые санкции, такие как тюремное заключение, применяются только в тех случаях, когда серьезно ущемляются основные права других людей, например, в случаях подстрекательства к насилию или ненависти.</p> <p>2.4.3. Законы, направленные на борьбу с разжиганием ненависти или защиту общественного порядка, общественной морали, несовершеннолетних, национальной безопасности или служебной тайны, а также законы о защите данных не применяются так, чтобы подавлять общественные дискуссии. Такие законы налагают ограничения на свободу выражения мнений только в ответ на насущный вопрос, представляющий общественный интерес, определяются настолько узко, насколько это возможно для удовлетворения общественных интересов, и предусматривают соразмерные санкции.</p>

Инструмент	Ссылки
<p>Рекомендация СМ/Рес(2022)16[1] Комитета министров государствам-членам о борьбе с разжиганием ненависти была принята Комитетом министров 20 мая 2022 года.</p>	<p>Принципы и руководящие указания по комплексному подходу к борьбе с языком ненависти</p> <p>2. Под языком ненависти понимаются все виды выражения, которые подстрекают, поощряют, распространяют или оправдывают насилие, ненависть или дискриминацию в отношении человека или группы людей, или унижают их по причине их реальных или приписываемых личных характеристик или статуса, таких как «раса», цвет кожи, язык, религия, национальность, национальное или этническое происхождение, возраст, инвалидность, пол, гендерная идентичность и сексуальная ориентация.</p> <p>3. Поскольку язык ненависти охватывает целый ряд враждебных выражений, которые различаются по степени тяжести, причиняемому ими вреду и воздействию на членов определенных групп в различных контекстах, государства-члены должны обеспечить наличие целого ряда надлежащим образом выверенных мер для эффективного предотвращения и борьбы с языком ненависти. Такой комплексный подход должен быть полностью согласован с Европейской конвенцией по правам человека и соответствующим прецедентным правом Европейского суда по правам человека (Суд) и должен проводить различие между:</p> <p>a.</p> <ul style="list-style-type: none"> i. языком ненависти, который запрещен уголовным законодательством; и ii. языком ненависти, который не достигает уровня тяжести, требуемого для уголовной ответственности, но, тем не менее, подпадает под действие гражданского или административного законодательства; и <p>b.</p> <p>оскорбительными или вредными видами выражения, которые не являются достаточно серьезными, чтобы быть законно ограниченными в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека, но, тем не менее, требуют альтернативных ответных мер, как указано ниже, таких как: использование ответных речей и других контрмер; меры, способствующие межкультурному диалогу и взаимопониманию, в том числе через СМИ и социальные медиа; и соответствующие образовательные, информационные и просветительские мероприятия</p>

Приложение 2. Глоссарий полезных определений

Пропаганда ненависти – намерение публично пропагандировать ненависть к целевой группе.

Антисемитизм – предубеждение против евреев как этнической или религиозной группы, ненависть к ним или дискриминация по отношению к ним.

Преступления против человечности – означают любое из деяний, перечисленных в статье 7 Римского статута Международного уголовного суда, когда они совершаются в рамках широкомасштабного или систематического нападения, направленного против любого гражданского населения, с осознанием факта нападения.

Дискриминация – любое различие, исключение, ограничение или предпочтение в правах и свободах человека или группы лиц, а также поддержка дискриминационного поведения на основе реальных критериев, предусмотренных законом, или на основе предполагаемых критериев.

Ложное заявление (дезинформация) – достоверно ложная или вводящая в заблуждение информация, которая в совокупности: (а) «Создается, представляется и распространяется с целью получения экономической выгоды или намеренного обмана общественности»; и (б) «Может нанести общественный вред», подразумевая «угрозу демократическим политическим и директивным процессам, а также общественным благам, таким как защита здоровья граждан ЕС, окружающей среды или безопасности».

Геноцид – любое из деяний, перечисленных в статье 6 Римского статута Международного уголовного суда, совершенное с намерением уничтожить, полностью или частично, национальную, этническую, расовую или религиозную группу.

Глорификация – прославление или восхваление кого-либо за совершение чего-либо.

Ненависть и враждебность – интенсивные и иррациональные эмоции осуждения, вражды и отвращения по отношению к целевой группе.

Холокост – систематическое преследование и уничтожение евреев, ромов, людей с умственными и физическими недостатками, гомосексуалистов и других социальных групп нацистской Германией, а также ее союзниками в 1933-1945 гг.

Гомофобия – предубеждение, ненависть или страх перед гомосексуальностью или людьми, которые идентифицируются или воспринимаются как бисексуалы, геи, лесбиянки или трансгендеры.

Враждебность – проявление ненависти, выходящее за рамки простого душевного состояния.

Подстрекательство к дискриминации – любое поведение, посредством которого лицо оказывает давление или демонстрирует намеренное поведение с целью дискриминации третьего лица на основании критериев, предусмотренных настоящим законом.

Подстрекательство к ненависти – заявления о национальных, расовых или религиозных группах, которые создают неминуемый риск дискриминации, враждебности или насилия в отношении лиц, принадлежащих к этим группам.

Оскорбление – устное, письменное или невербальное выражение, намеренно оскорбляющее человека и противоречащее общепринятым нормам поведения в демократическом обществе.

Исламофобия – предубеждение против религии ислама или мусульман, ненависть к ним или страх перед ними.

Оправдание – приведение аргументов и причин для действий и/или заявлений ненависти и дискриминации.

Нейтральный тон (нейтральность) – освещение всех сторон вопроса без предпочтения какой-либо одной из них.

Предрассудки – отношение (положительное или отрицательное) к группе или ее членам, которое формирует или поддерживает иерархические статусы между группами.

Расизм – убеждение, что такое основание, как «раса», цвет кожи, язык, религия, национальность или национальное или этническое происхождение, оправдывает презрение к человеку или группе людей, или представление о превосходстве человека или группы людей.

Сексизм – любое действие, жест, визуальное изображение, устные или письменные слова, практика или поведение, основанное на идее, что человек или группа людей являются неполноценными по признаку пола, которое происходит в общественной или государственной сфере, онлайн или оффлайн, с целью или для того, чтобы:

- i. нарушить достоинства или права, присущие человеку или группе людей; или
- ii. причинить физический, сексуальный, психологический или социально-экономический вред или страдания человеку или группе людей; или
- iii. создать запугивающую, враждебную, унижающую, унижительную или оскорбительную обстановку;
- iv. создать препятствия для самостоятельности и полной реализации прав человека человеком или группой людей; или
- v. поддерживать и укреплять гендерные стереотипы.

Распространение – акт публичного продвижения и расширения масштабов распространения ненавистнических и дискриминационных мнений.

Стереотип – разделяемые убеждения или мысли о конкретных группах, которые могут быть положительными или отрицательными (или нейтральными). Они становятся вредными, когда жестко применяются к отдельным людям и используются в качестве причины для различного отношения или поведения или ценностных представлений о конкретном явлении или людях... ложные, ошибочные или, по крайней мере, чрезмерно упрощенные и обобщенные представления о социальном мире, предрассудки, связанные с негативными эмоционально заряженными стереотипами (другими словами, представление конкретных социальных групп, относящееся к врожденным и приобретенным характеристикам людей и социальных групп, которые подчеркиваются для того, чтобы отличить группы и их членов от других и не рассматривать человека в его сущности).

Стигматизация – навешивание негативного ярлыка на группу лиц.

Трансфобия – предубеждение, ненависть или страх перед транссексуальностью и транссексуалами или трансгендерными людьми, основанные на выражении их внутренней гендерной идентичности.

Насилие – применение физической силы или власти против другого человека или против группы или сообщества, которое приводит или с большой вероятностью может привести к травме, смерти, психологическому ущербу, неправильному развитию или лишениям.

Ксенофобия – предубеждение, ненависть или страх перед людьми из других стран или культур

Цель настоящего Руководства – помочь Аудиовизуальному совету и соответствующим органам власти Республики Молдова выявлять случаи языка вражды в медиасреде и эффективно бороться с неприемлемыми формами выражения мнения в публичной сфере, особенно в аудиовизуальных медиа службах

Государства-члены Европейского союза решили объединить свои наработки, ресурсы и судьбы. Вместе они построили зону стабильности, демократии и устойчивого развития, сохраняя при этом культурное разнообразие, толерантность и индивидуальные свободы. Европейский Союз стремится поделиться своими достижениями и ценностями со странами и народами за пределами своих границ.

www.europa.eu

Совет Европы – ведущая правозащитная организация континента. В него входят 46 государств-членов, включая всех членов Европейского Союза. Все государства-члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию по правам человека – договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство закона. Европейский суд по правам человека следит за выполнением Конвенции в странах-членах.

www.coe.int

Софинансируется
Европейским Союзом



ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Софинансируется
и реализуется
Советом Европы