



COUNCIL
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

ЖИТИ
разом

*Посібник з норм Ради Європи щодо внеску ЗМІ
в поліпшення соціальної згуртованості,
міжкультурного діалогу, взаєморозуміння,
терпимості та демократичної участі*

Відділ з питань ЗМІ та інформаційного суспільства
Генеральний директорат з прав людини
та юридичних питань

ЖИТИ РАЗОМ

**Посібник з норм Ради Європи щодо внеску ЗМІ
в поліпшення соціальної згуртованості,
міжкультурного діалогу, взаєморозуміння,
терпимості та демократичної участі**

Видається під керівництвом Яші Ланж

Рада Європи
2010 р.

Французьке видання: *Vivre ensemble*

Думки, висловлені в цій роботі, не повинні розглядатись як такі, що дають правовим документам, які тут згадуються, будь-яке офіційне тлумачення, котре мало би зобов'язуючий характер щодо урядів держав-членів, статутних органів Ради Європи або інших органів, утворених відповідно до Європейської конвенції про права людини.

Головний директорат з прав людини та юридичних питань
Рада Європи
F-67075 Страсбург Седекс

© Рада Європи
Надруковано в Раді Європи

Зміст

До читачів, 5

СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ТА ПОВАГА ДО ІНШИХ ОСІБ, 7

Тарлак Макгонагл

Вступ	7
Свобода вираження поглядів та інформації – основоположне право людини	8
Плюралізм і різноманітність ЗМІ	14
Висловлюй вільно свої погляди, але поважай мою гідність	17

ДІАЛОГ, ВЗАЄМОРОЗУМІННЯ ТА СОЦІАЛЬНА ЄДНІСТЬ, 21

Бісера Занкова

Вступ	21
Міжкультурний діалог і соціальна єдність.....	22
Мова ненависті та расизм.....	24
Конфлікти та їх урегулювання	26
Нові технології та нові виклики	27
Суспільні засоби масової інформації – за укріплення соціальних зв'язків	29
Підготовка журналістів.....	31
Громадські ЗМІ.....	32

УЧАСТЬ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ, 35

Тарлак Макгонагл

Вступ	35
Пояснення поняття участі в демократичному суспільстві.....	35
Доступ до інформації.....	39
Наша думка про те, що повідомляють ЗМІ.....	42
Наявність та доступність ЗМІ.....	45

ВИСНОВКИ, 49

Яша Ланж

Нормотворча діяльність	49
------------------------------	----

Свобода вираження поглядів і плюралізм.....	50
Сприяння взаєморозумінню	52
Участь.....	53
Моніторинг.....	55

ПРО АВТОРІВ, 59

ДОДАТОК, 61

Основні інформаційні документи

До читачів

Шановні читачі!

Книжка, яку ви тримаєте в руках, присвячена цінним принципам нашого життя – миру, різноманітності та соціальній згуртованості.

Ми, автори, співробітники та координатори, вітаємо інтерес, що ви виявляєте до опублікованого нещодавно посібника Ради Європи «Жити разом. Засоби масової інформації і соціальна згуртованість», в якому увага зосереджується на важливій ролі ЗМІ в поліпшенні діалогу та солідарності між людьми та на ролі Ради Європи у просуванні норм та позитивної практики.

Я згадую засідання та дискусії, що сприяли реалізації цієї цікавої та своєчасної ініціативи. Вони беруть початок від 12-15 червня 2007 року, коли на 5-ому засіданні Керівного комітету з питань ЗМІ та нових комунікаційних послуг (ККМК), Секретаріат цього Комітету запропонував новий видавничий проект під тимчасовою назвою «Жити разом». Такий загальний заголовок було обрано з метою охопити основні норми Ради Європи у тому, що стосується спільного життя в демократичному суспільстві та, зокрема, позитивного внеску ЗМІ в реалізацію цього важливого завдання. А точніше, він вбирає в себе такі вирішальні для мирного співіснування в складному багатокультурному суспільстві питання, як свобода вираження поглядів, соціальна згуртованість, різноманітність, плюралізм, терпимість, діалог та демократична участь, а також запобігання конфліктам та мові ненависті.

Робоча група почала розвивати цю ідею та вирішила підготувати брошуру під назвою «Жити разом», яка містила би в собі та пояснювала доступною мовою норми Ради Європи в галузі ЗМІ та соціальної згуртованості, підкріплюючи їх різноманітними прикладами, цитатами з рішень Європейського суду з прав людини та позитивною практикою. Виходячи з цього, робоча група зійшлася в думках за такими основними пунктами:

- Підготувати стисле довідкове видання щодо норм Ради Європи, які стосуються внеску ЗМІ у забезпечення гармонійного співіснування різних громад та груп у демократичному суспільстві.
- Це видання має бути призначеним широкому колу читачів – політичним діячам, членам урядів, педагогам, працівникам ЗМІ, неурядовим організаціям, представникам різних громад, студентам тощо. Текст повинен мати інформативний характер, бути легким для читання та допомогати всім зацікавленим сторонам застосовувати на практиці вищезгадані норми.

ЖИТЬ ВМЕСТЕ

- З метою скористатись як зовнішніми знаннями, так і внутрішнім досвідом, до написання тексту треба залучати як зовнішніх (наприклад, експертів, журналістів), так і внутрішніх (наприклад, членів Керівного комітету з питань ЗМІ та підпорядкованих йому робочих груп) спеціалістів. Зовнішній координатор/редактор матиме завданням об'єднати статті та підготувати видання до друку.
- Метою є забезпечити вихід у світ друкованої версії до першої першої Конференції Ради Європи міністрів з питань ЗМІ та нових комунікаційних послуг, яка відбудеться в травні 2009 року в Рейк'явіку (Ісландія), і таким чином притягнути увагу громадськості до ролі, котру відіграють ЗМІ та Рада Європи в міжкультурному діалозі, інтеграції та порозумінні.

Сьогодні, коли цей довідник підготовлено, я щиро вірю, що нам вдалося досягнути цілей, які ми собі поставили. «Жити разом» визначає керівні лінії у тому, що стосується свободи та відповідальності ЗМІ в плюралістичному суспільстві, норм, встановлених Радою Європи, та рішень Європейського суду з прав людини. Брошура дозволяє нам, таким чином, зрозуміти складну роль, яку ЗМІ можуть – і, напевно, повинні, – відігравати в розвитку різноманітності, діалогу та взаєморозуміння. Отже, це видання переслідує ті ж самі цілі, що і Біла книга Ради Європи з міжкультурного діалогу, яку було започатковано міністрами закордонних справ 47 держав-членів Ради Європи в травні 2008 року. Сьогодні, для вирішення питань багатокультурності, швидкого розвитку технологій та засобів комунікацій, нам потрібно будувати мости, перехрестя та зв'язки між культурами, традиціями та способами життя.

Як координатор проекту Керівного комітету з питань ЗМІ та нових комунікаційних послуг, я сподіваюсь, що ця брошура спонукатиме вас до створення живого, взаємодіючого та дружнього для всіх середовища.

На закінчення я хотіла би привітати безцінний внесок всіх членів нашої групи – головного редактору, авторів і координаторів, та у зв'язку з цим висловити щиро подяку Яші Ланж, Тарлаку МакГонагл, Євгену Чиботару та Францисці Клопфер за їх віддану та високопрофесійну роботу без якою ця книжка ніколи не вийшла б у світ. Я хотіла би також висловити особливу вдячність Івану Ніколчеву, який спочатку запропонував видати цю книжку, потім зібрав нас всіх і, нарешті, працював над поліпшенням тексту.

Бісера Занкова
Експерт з питань ЗМІ,
член Керівного комітету з питань ЗМІ та нових комунікаційних послуг,
Координатор проекту Керівного комітету з питань
ЗМІ та комунікаційних послуг «Жити разом».

Свобода вираження поглядів та повага до інших осіб

Тарлак Макгонагл

Вступ

Право на свободу вираження поглядів іноді розглядається як цінна спадщина, а іноді – як небезпечний інструмент, - і це справедливо. Воно може бути величезним джерелом повноважень, але може також призводити до зловживань. Згідно з відповідними нормами Ради Європи, питання постає не стільки в тому, чи треба обмежувати здійснення права на свободу вираження поглядів, скільки в тому, як це робити та якою мірою. З цієї причини Рада Європи не розцінює право на свободу вираження поглядів як абсолютне право і не розглядає його окремо. Натомість вона поміщає це право в систему тісно пов'язаних між собою прав людини.

Відповідні норми Ради Європи призначені забезпечувати «перенесення» принципів свободи вираження поглядів до законодавства, політики та практики; вони мають за мету гарантувати значуще та ефективне здійснення права.

Європейський суд з прав людини постійно наполягає на тому, що Європейська конвенція про права людини «має за мету гарантувати не теоретичні або ілюзорні права, а конкретні та ефективні».*

* «Імбріосія проти Швейцарії» (1993), § 38 (*Imbrioscia v. Switzerland*)

Це «перенесення» передбачає використання численних стратегій та механізмів, охоплюючих різні галузі, від правової та політичної до соціально-культурної та освітньої. Розглянуті разом норми Ради Європи характеризуються тісним логічним зв'язком, але окремі угоди та інші документи з ясністю свідчать про різні ступені пріоритетності та значимості. Дуже важливо усвідомлювати, що існуючі

норми відрізняються між собою за формою та суттю, а також знати про їх взаємозв'язок та відповідну роль у загальній нормативній системі. В рамках даного дослідження найбільш важливими документами та механізмами є:

Документи	Механізми/тип робіт
Європейська конвенція про захист прав людини (ЄКПЛ)	Європейський суд з прав людини/ юриспруденція
Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ЄКТТ)	Постійний комітет/документи
Рамкова конвенція про захист національних меншин (РКНМ)	Консультативний комітет/моніторинг
Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (ЄХРММ)	Комітет експертів/моніторинг
Нормативні угоди (рекомендації, резолюції, тощо)	Комітет міністрів (КМ), Парламентська асамблея (ПАРЕ), Венеціанська комісія, Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН)
Європейська конференція міністрів з питань політики в галузі ЗМІ	Міністри держав-членів

Свобода вираження поглядів та інформації - основоположне право людини

Сфера застосування свободи вираження поглядів

Справжнє значення та межі поняття свободи вираження поглядів в демократичному та плюралістичному суспільстві виявляються через динамічний і напружений зв'язок, що існує між основоположним правом на свободу вираження поглядів та певною кількістю факторів. Ці фактори буде розглянуто в цьому підрозділі. До них належать:

- Обов'язки і відповідальність, що регулюють здійснення права на свободу вираження поглядів;

- Точно визначені законні підстави для обмеження здійснення права на свободу вираження поглядів;
- Запобігання зловживанню правами;
- Взаємодія між правом на свободу вираження поглядів та іншими правами людини.

Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція), головна угода Ради Європи, відіграє вирішальну роль у захисті та просуванні права на свободу вираження поглядів. В статті 10 Конвенції говориться:

1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду і є необхідними в демократичному суспільстві.

Стаття 10(1) визначає право на свободу вираження поглядів як складене право, що включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї. Отже, воно складається з трьох компонентів, відповідаючих різним аспектам комунікаційного процесу, це: дотримування поглядів, одержання та передача змісту. Як правило, ми розглядаємо право на свободу вираження поглядів як цілісне поняття. Однак на практиці права промовців, слухачів та третіх сторін можуть відрізнятися або навіть доповнювати одно одне. Отже, наприклад, «право» промовця робити образливі заяви расистської спрямованості протистоїть «праву» слухача не бути жертвою расизму. І все це має бути розглянуто у співвідношенні з «правом» або прагненням третіх сторін не допускати публічних заяв расистського характеру.

На відміну від статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, в статті 10 Конвенції чітко не вказується на право шукати будь-яку інформацію та ідеї. Проте на практиці Європейський суд з прав людини визнає важливість цього аспекту, зокрема в тому, що стосується журналістських свобод (див. нижче).

Стаття 10(1) Конвенції не перешкоджає державам регулювати діяльність аудіовізуальних засобів масової інформації за допомогою механізмів ліцензування. Стаття 10(2) встановлює межі застосування фундаментального права, викладеного в попередньому пункті, перелічуючи декілька підстав, що можуть обумовлювати законне обмеження здійснення свободи вираження поглядів. Із всіх перелічених підстав це, мабуть, захист прав інших осіб, який найкраще відповідає стосункам між різними групами в плюралістичному демократичному суспільстві.

Кожного разу, коли запроваджуються обмеження на користування свободою вираження поглядів, вони повинні встановлюватися законом і бути необхідними в демократичному суспільстві. Вони мають застосовуватися лише у випадках крайньої необхідності та завжди точно інтерпретуватись. Інакше кажучи, право на свободу вираження поглядів є завжди нормою, а будь-які обмеження на здійснення цього права – виключенням.

Крім допустимих обмежень, що передбачаються в статті 10(2), право на свободу вираження поглядів може також обмежуватися відповідно до статті 17 Конвенції, яка називається «Заборона зловживання правами». В ній говориться:

«Ніщо в цій Конвенції не може тлумачитися як таке, що надає будь-якій державі, групі або особі будь-яке право займатися будь-якою діяльністю або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування будь-яких прав і свобод, що викладені в цій Конвенції, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж передбачено в Конвенції».

Отже, стаття 17 може розглядатись як захисний механізм, призначений запобігати неправильному використанню або зловживанню Конвенцією тими особами, чії наміри суперечать букві та духові Конвенції. Суд систематично застосовує її, аби забезпечувати непоширення захисної сили статті 10 на виступи расистського, ксенофобного або антисемітського характеру, на заяви, що заперечують, ставлять під сумнів, применшують чи виправдовують Голокост, або на (нео-)нацистські ідеї. Рішення Суду у справі «Норвуд проти Сполученого Королівства» є одним з багатьох прикладів, коли такого роду висловлюванням було відмовлено у захисті за статтею 10 Конвенції.

У справі «Норвуд» заявник, регіональний організатор діяльності Британської національної партії (крайня права політична партія), виставив у вікно своєї квартири плакат, на якому було зображено палаючі «башти-близюки», надпис «Іслам - геть з Британії! Захистимо британський народ», а також символи півмісяця та зірки, відтворені на заборонному знаці. Національні суди визнали заявника винним у порушенні громадського порядку.

Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що рішення британських судів не порушує статтю 10 Конвенції, оскільки: «[...] надпис і зображення на плакаті рівнозначні публічному вираженню ворожої критики, спрямованої проти всіх мусульман Сполученого Королівства. Такого роду загальні та різкі нападки проти однієї релігійної групи, внаслідок яких ця група асоціюється в цілому з серйозним актом тероризму, є несумісними з цінностями, проголошеними та гарантованими Конвенцією, а саме з толерантністю, соціальним миром та заборонаю дискримінації».*

* «Норвуд проти Сполученого Королівства» (*Norwood v. the United Kingdom*) (2004)

Сфера застосування права на свободу вираження поглядів визначається не тільки положеннями статей 10(2) та 17 Конвенції. Вона також обумовлюється його зв'язком з іншими правами, викладеними в Конвенції. Надійний захист свободи вираження поглядів уможливує краще здійснення свободи зібрань та об'єднань, свободи віросповідання, освітніх, культурних, мовних прав, оскільки кожне з цих прав містить важливі елементи вираження поглядів.

Свобода вираження поглядів, ЗМІ та демократія

Існує багато дуже різних за своєю природою підстав для гарантування права на свободу вираження поглядів. До них належать:

- Особистий розвиток
- Викриття правди та уникнення помилок
- Ефективна участь в демократичному суспільстві («демократичний аргумент»)
- Недовіра по відношенню до уряду в тому, що стосується регулювання здійснення свободи вираження поглядів
- Сприяння толерантності і взаєморозумінню та запобігання конфліктам.

З усіх вищеперелічених підстав привілейоване місце в юриспруденції Європейського суду з прав людини щодо статті 10 Конвенції займає так званий «демократичний аргумент». Очевидно, що лейтмотивом цієї частини юриспруденції є те значення, що надається просуванню демократичних принципів та практики, зокрема

відкритим дебатам за суспільно значущими питаннями. Суд неодноразово наголошував на важливій ролі ЗМІ у досягненні цих цілей. ЗМІ можуть робити суттєвий внесок у проведення публічних дебатів, поширюючи інформацію і ідеї та сприяючи формуванню громадської думки в суспільстві, - що постійно визнається Судом. І це твердження є особливо вірним у тому, що стосується аудіовізуальних ЗМІ, що пояснюється їх значним радіусом дії та впливу. ЗМІ можуть також служити форумом для публічних дебатів. Це стосується, зокрема, нових медіа технологій, які мають значний потенціал для забезпечення високого рівня індивідуальної і групової участі.

В демократичному суспільстві ми часто називаємо ЗМІ «сторожевим собакою суспільства». Інакше кажучи, вони здійснюють нагляд за діяльністю органів влади та публікують інформацію про будь-які допущені ними недоліки. У зв'язку з цим, але також, у більш широкому сенсі, у зв'язку з іншими питаннями, що становлять громадський інтерес, Суд знову і знову підкреслює, що:

«Поряд з функцією ЗМІ поширювати такі інформацію та ідеї існує право громадськості отримувати їх».¹

Зважаючи на суттєві демократичні функції, які ЗМІ можуть виконувати в суспільстві, юриспруденція Суду є схильною визнавати за журналістами ширші свободи (у порівнянні з пересічними громадянами). Те ж саме стосується відповідних нормативних документів, прийнятих Радою Європи.

Ці розширені свободи охоплюють правове визнання та захист специфічної журналістської діяльності та реалій: свободу повідомляти та коментувати факти, що становлять суспільний інтерес, свободу публікувати та подавати інформацію (у тому числі вдаватися до перебільшень), захист джерел інформації і право інтелектуальної власності. На іншому рівні, ці розширені свободи передбачають також захист від обшуків робочих та приватних приміщень, від конфіскації матеріалів, а також від фізичного насильства та залякувань.

У справі *«Озгур Гюндем проти Туреччини»* заявник (власник газети) стверджував, що газета (та її співробітники) були об'єктом нападків та переслідувань. В результаті це призвело до закриття газети. Європейський суд заявив, що «конкретне і ефективне здійснення» свободи вираження поглядів «залежить не лише від виконання обов'язку невтручання, що покладається на державу, але може також вимагати вживання позитивних захисних заходів, навіть у сфері відносин між приватними особами».*

1. Втілення в життя цього принципу буде розглянуто далі в розділі 4 - «Участь у демократичному суспільстві».

Суд прийшов до висновку, що турецькі органи влади не виконали свого позитивного обв'язку захистити право газети на свободу вираження поглядів шляхом проведення ефективного розслідування і, у разі необхідності, забезпечення захисту від протизаконних дій, пов'язаних із насильством.†

* «Озгюр Гюндем проти Туреччини» (*Özgür Gündem v. Turkey*) (2000), § 43

† Там же, § 45

Усі разом ці свободи сприяють охороні незалежності, необхідної для виконання журналістами своїх функцій в демократичному суспільстві.

Визначення порушень свободи вираження поглядів

З метою визначити, чи було порушено статтю 10 Конвенції, Європейський суд розробив перевірочний тест, що складається з декількох етапів. Коротко кажучи, якщо встановлено, що було здійснено втручання у здійснення права на свободу вираження поглядів, це втручання повинне:

- Передбачатися законом – тобто бути достатньо зрозумілим та розумною мірою прогнозованим щодо його наслідків;
- Переслідувати законну мету – тобто відповідати одній з цілей, перелічених у статті 10(2);
- Бути необхідним у демократичному суспільстві – тобто відповідати «невідкладній суспільній потребі» та бути пропорційним до переслідуваної законної мети.

Держави мають певну свободу дій, право розсуду, у визначенні порядку регулювання свободи вираження поглядів. Межі цієї свободи дій, яка є предметом нагляду Європейського суду, можуть різнитися. Держави мають досить обмежену свободу дій у тому, що стосується свободи вираження політичних поглядів, та більш широкую – у тому, що стосується питань громадської моралі, пристойності або релігії. Як правило, це пояснюється відсутністю європейського консенсусу щодо доречності та порядку здійснення регулювання в цих галузях. Завданням Суду у здійсненні своєї наглядової функції є не заміна національних органів, а аналіз рішень, які вони приймають згідно з їх правом розсуду відповідно до статті 10 Конвенції. Отже, Суд детально вивчає кожну подану скаргу і визначає, чи були підстави для обмеження свободи вираження поглядів, на які посилаються органи влади, та методи його застосування «відповідними та достатніми» в контексті інтерпретації Конвенції.²

2. Див., наприклад, «Отто-Премінгер Інститут проти Австрії» (*Otto-Preminger-Institut v. Austria*) (1994).

Суд визнає різні категорії висловлювань, зокрема, політичні, художні та комерційні. Політичні висловлювання користуються найбільшим захистом, комерційні – найменшим. Однак, зважаючи на те, що границі між різними категоріями є досить часто дуже розпливчастими, а також беручи до уваги існування багатьох змішаних категорій висловлювань, користь від цієї системи класифікації є декілька обмеженою. Так, наприклад, картина може бути вираженням художніх поглядів, але може також передавати спірні політичні ідеї і, таким чином, сприяти публічним дебатам.

Плюралізм і різноманітність ЗМІ

Демократичному суспільству для проведення публічних дебатів необхідно мати простір. Демократичні суспільства, однак, не є ідеальними, отже, публічні дебати обов'язково призводять до сперечань, суперечностей та конфронтацій протилежних поглядів. Такі сперечання та конфронтації, навіть якщо вони виражаються у формі гострих висловлювань, як правило, підпадають під захист статті 10 Конвенції (оскільки ця стаття захищає не тільки суть інформації та ідей, але й їх форму).

Згідно з відомою заявою Європейського суду з прав людини у справі «Хендсайд», інформація та ідеї, які «ображають, шокують чи дратують» державу або певну групу населення, повинні мати можливість поширюватися задля охорони «плюралізму, терпимості та широти поглядів, без яких неможливе демократичне суспільство».³

Однак, плюралізм вимагає існування певної рівноваги між (іноді) суперечливими інтересами груп більшості та меншості в суспільстві. Як неодноразово заявляв Суд:

«Навіть якщо іноді необхідно підпорядковувати особисті інтереси інтересам групи, демократія не означає, що погляди більшості повинні завжди переважати: має бути знайдено рівновагу, що гарантуватиме меншості справедливе та належне ставлення та дозволить уникати зловживання домінуючим положенням».

Суд вважає, що свобода вираження поглядів, плюралізм і терпимість є дуже важливими векторами ефективної політичної демократії. Основний принцип полягає в тому, що в демократичному та плюралістичному суспільстві кожен повинен бути спроможним брати участь у публічних дебатах.

3. «Хендсайд проти Сполученого Королівства» (*Handyside v. the United Kingdom*) (1976) § 49

Справа «Стіл і Морріс проти Сполученого Королівства» (більше відома під назвою «справа МакЛібел») стосується членів невеликої екологічної організації, які поширювали листівки з критикою на адресу МакДональдса. Листівки містили дуже серйозні заяви, представлені як факти, а не погляди. Члени організації, Стіл і Морріс, були визнані британськими судами винними у дифамації. Європейський суд з прав людини дійшов, проте, висновку, що це було порушенням їх права на свободу вираження поглядів. Він надав більшого значення загальному інтересу, що являл розгляд питань, зачіплених у цій справі, та необхідності дотримання процесуальної справедливості у тому, що стосується переслідувань за дифамацію, ніж точності всіх фактів, викладених у листівці.*

Суд прийшов до висновку, що «в демократичному суспільстві навіть малі та неформальні групи активістів [...] повинні мати можливість ефективно здійснювати свою діяльність [...], і існує очевидний громадський інтерес у тому, щоб такі групи і окремі особи, що не належать до домінуючої течії, могли би робити внесок у публічні дебати шляхом поширення інформації та ідей за питаннями, які мають громадське значення».†

* «Стіл і Морріс проти Сполученого Королівства» (*Steel and Morris v. the United Kingdom*) (2005).

† Там же, § 89

Вищенаведені приклади стосуються «демократичного аргументу» на користь свободи вираження поглядів. Сприяння терпимості, взаєморозумінню, запобігання конфліктам є, однак, теж важливими аргументами. Чим більше різні групи знають одна про одну та чим більше вони взаємодіють, тим менше ризик виникнення соціальної напруги. Завдяки своїй здатності широко розповсюджувати інформацію та служити форумами для обміну думками та діалогу, ЗМІ можуть відігравати суттєву роль у сприянні плюралізму та толерантності в рамках проведення публічних дебатів.

Рада Європи вже давно цікавиться плюралізмом в ЗМІ. Відповідно до юриспруденції Європейського суду з прав людини, держава є «основним гарантом» плюралізму в ЗМІ.

Для державних органів влади цей принцип має практичні наслідки, що було певною мірою розвинуто в юриспруденції Європейського суду та в Європейській конвенції про транскордонне телебачення (ЄКТТ), а також в різних нормативних документах, прийнятих Комітетом міністрів, Парламентською асамблеєю Ради Європи та Європейською комісією за демократію через право (більш відомою під назвою Венеціанської комісії), консультативним органом Ради Європи з конституційних питань. Стаття 10bis Європейської конвенції про транскордонне

телебачення, що називається «Плюралізм в ЗМІ», вимагає від держав «докладати зусиль, щоб програмні послуги, які транслюються або ретранслюються [...] у межах їх юрисдикції[...], не загрозували плюралізму засобів масової інформації». Формулювання цього положення є досить розпливчастим, крім того воно зобов'язує держави лише «докладати зусиль». Незважаючи на це, дане положення вказує на важливість цього питання.⁴

Інші документи Комітету міністрів є більш детальними та рішучими. Одним із перших прикладів виявлення бажання вирішувати це питання є *Декларація про свободу вираження поглядів та інформації* (1982), в якій говориться, що держави «повинні прийняти політику, спрямовану на заохочення різноманітності ЗМІ та плюралізму інформаційних джерел, сприяючи таким чином плюралізму ідей та думок». Декларація ставить державам за мету досягти «існування широкого кола незалежних і автономних ЗМІ, що дасть можливість відображати різноманітність ідей та думок».

Важливим етапом було прийняття *Рекомендації R(99)1 про заходи сприяння плюралізму в ЗМІ*. Цей документ було потім замінено *Рекомендацією (2007)2 про плюралізм в ЗМІ та розмаїття медіа контенту та Декларацією про захист ролі ЗМІ в демократичних суспільствах в контексті концентрації ЗМІ*, що характеризуються дуже широким та детальним підходом до вирішення цього питання.

Рекомендація (2007)2 розрізняє такі поняття, як структурний плюралізм та розмаїття контенту, вказуючи на особливості нових технологій. Вона також наголошує на важливості ефективного використання медіа технологій та виділяє особливі потреби меншин та інших груп.

Рекомендація (2007)2 викладає важливі загальні принципи для сприяння (i) структурному плюралізму ЗМІ та (ii) розмаїттю медіа контенту: Держави-члени повинні прагнути забезпечити наявність достатньої кількості засобів масової інформації, що пропонуються різними власниками, як приватними, так і державними, беручи до уваги характеристики медіа ринку, особливо конкретні комерційні та конкурентні аспекти.

4. У тому, що стосується цього та інших посилань на Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, будь ласка, візьміть до уваги, що Конвенція зараз переглядається з метою її узгодження з Директивою ЄС щодо аудіовізуальних медіа послуг, що може означати внесення змін до Конвенції.

Плюралізм інформації та розмаїття медіа контенту не гарантуватимуться автоматично шляхом розмноження засобів масової інформації, запропонованих громадськості, тому держави-члени повинні визначити та запровадити активну політику в цій сфері, у тому числі процедури моніторингу, вжити необхідних заходів з метою гарантування того, що достатня кількість інформації, думок і програм поширюється за допомогою ЗМІ та є доступними для громадськості.

Загальні повноваження, надані ЗМІ, вимагають від них обслуговувати всі сектори суспільства. Дуже часто їх мандат включає також специфічні вимоги щодо сприяння толерантності та взаєморозумінню між різними суспільними групами. Отже, внесок суспільних ЗМІ, - як потенційний, так і реальний, - є суттєвим, і його важливість визнається в численних документах Ради Європи (див. наступний розділ). Парламентська асамблея Ради Європи також постійно висловлює своє занепокоєння тенденцією концентрації ЗМІ. Вона прийняла як загальні рекомендації щодо цього питання, так і рекомендації, призначені окремим країнам (наприклад, Резолюцію 1387(2004) щодо монополізації електронних ЗМІ та можливості зловживання владою в Італії). Проблема концентрації ЗМІ в Італії була також розглянута Венеціанською комісією. Плюралізм ЗМІ було також включено до індикаторів для ЗМІ в демократичному суспільстві (див. Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи 1636 (2008), що носить таку назву).

Керівний комітет Ради Європи з питань ЗМІ і нових комунікаційних послуг розглянув питання стосовно різноманітності ЗМІ в державах-членах. Особливо було взято до уваги політичні методи вирішення проблеми концентрації ЗМІ.

Нарешті, слід відзначити, що інші нормативні документи можуть відігравати та відіграють значну роль у просуванні принципу плюралізму в ЗМІ. Наприклад, сприяючи доступу національних меншин та носіїв регіональних мов або мов меншин до ЗМІ, Рамкова конвенція про захист національних меншин та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин сприяють плюралізму в ЗМІ, позитивно впливаючи на різноманітність інформаційних установ та медіа контенту.

Висловлюй вільно свої погляди, але поважай мою гідність

Навіть якщо людська гідність не визнається Європейською конвенцією про права людини як окреме право, очевидно, що її захист відповідає загальним цілям Конвенції. Отже Суд заявив, що «істинною суттю Конвенції є повага до людської гідності та свобод людини».⁵ Він також заявив, що «терпимість та повага до рівної

гідності всіх людей становлять підвалини демократичного плюралістичного суспільства»⁶.

Суд розглядав поняття людської гідності в контексті різних положень, включаючи заборону катування. «Расове насильство» розцінюється як «особливе посягання на людську гідність, і, зважаючи на його серйозні наслідки, вимагає від органів влади надзвичайної пильності та рішучих дій». Суд постійно наголошує на негативній дії, що може здійснювати на людську гідність «мова ворожнечі». Те ж саме стосується заперечення Голокосту, яке систематично розглядається як посягання на гідність жертв Голокосту та не може користуватися будь-яким захистом за Конвенцією.

Стаття 7(1) Європейської конвенції про транскордонне телебачення наполягає на тому, що всі елементи програмних послуг у тому, що стосується їхнього представлення та змісту, повинні «поважати гідність людини та основні права інших людей».

Через відсутність чіткого та зобов'язуючого визначення, дуже важко вирішити, які саме типи висловлювань можуть справедливо розглядатись як посягання на людську гідність. Ось чому будь-яке вивчення норм Ради Європи, що існують у цій галузі, повинно зосереджуватися не лише на прямих посиланнях на людську гідність, але також на інших елементах, здатних являти загрозу для людської гідності, як, наприклад, «мова ворожнечі».

Розглядаючи систему існуючих у даній сфері норм в цілому, можна виділити два основні аспекти підходу, що застосовується Радою Європи: (1) запобігання, заборона або покарання певних типів висловлень (заохочення до ненависті, висловлення расистського характеру тощо); (2) сприяння терпимості, взаєморозумінню та діалогові між різними групами та культурами.

Застосування такого подвійного підходу простежується в остаточних висновках Європейського суду на користь свободи ЗМІ у справі «Єрсілд проти Данії».

5. «Прітті проти Сполученого Королівства» (*Pretty v. the United Kingdom*) (2002), § 65

6. «Гюндюз проти Туреччини» (*Gündüz v. Turkey*) (2004), § 40

Справа «Єрсїлд» стосується засудження датського журналіста за підсобництво та сприяння поширенню расистських ідей. Журналіст підготував і передав в ефір інтерв'ю, під час якого члени організації, відомої під назвою «зелені куртки», висловлювали свої расистські погляди. Журналіста було засуджено головним чином за те, що він не заперечував особам, що давали інтерв'ю, або не проявляв стриманості стосовно виражених ними поглядів.*

Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що було порушено право журналіста на свободу вираження поглядів, оскільки, поміж іншого, судовим органам не належало визначати, якою саме технікою мав користуватися журналіст. Суд постановив, що «методи об'єктивного та збалансованого репортажу можуть значно варіюватись в залежності від найрізноманітніших обставин, у тому числі і від того, який засіб інформації використовується. Ні Суд, ні національні судові інстанції не повинні підмінювати собою пресу для того, щоб визначати, якою саме технікою репортажу має скористатися журналіст. В цьому контексті Суд нагадує, що стаття 10 Конвенції захищає не тільки зміст виражених ідей та інформації, але і форму їх передачі»†.

* «Єрсїлд проти Данії» (*Jersild v. Denmark*) (1994)

† Там же, § 31

Цей ключовий принцип лежить в основі відповідної нормотворчої діяльності Ради Європи, наприклад, в рамках проведення моніторингу за застосуванням державами Рамкової конвенції про захист національних меншин та здійснення контролю Європейською комісією проти расизму та нетерпимості. Цей принцип було консолідовано та розвинуто в двох ключових рекомендаціях, прийнятих Комітетом міністрів у 1997 році: в *Рекомендації (97)20 про пропаганду ненависті та Рекомендації (97)21 про ЗМІ та сприяння культурі терпимості*.

Навіть якщо ці рекомендації стосуються схожих питань, було вирішено підготувати два окремі документи, один – щодо негативної ролі, яку ЗМІ можуть відігравати у поширенні «мови ненависті», другий – щодо їх можливого позитивного внеску у боротьбу з такою мовою. Це рішення пояснювалося, головним чином, так:

«У тому, що стосується пропагування расизму та нетерпимості, в принципі, існує можливість запровадити норми, що мали би обов'язкову юридичну силу, не порушуючи при цьому свободу вираження поглядів та принцип редакційної незалежності. Однак, у тому, що стосується сприяння позитивній ролі ЗМІ, треба

дуже уважно дбати про те, щоб ці принципи не порушувалися. В даному випадку краще вживати заохочувальних заходів, аніж правових».

Рекомендація (97)21 не вимагає від ЗМІ, але заохочує їх вживати заходів або застосовувати позитивну практику, що спрямовані на підвищення свідомості працівників ЗМІ щодо питань багатокультурності та терпимості. Це включає організацію навчальних програм, сприяння доступу до ЗМІ різних суспільних груп, сприяння розробці міжкультурних програм, уникнення негативного або стереотипного змалювання окремих груп суспільства.

Особлива увага також приділяється необхідності захищати людську гідність у контексті постійних технологічних змін, наприклад, в *Рекомендації (2003)9 про заходи підтримки демократичної та соціальної ролі цифрового мовлення* та в *Декларації про європейську політику в галузі новітніх інформаційних технологій* (1999).

Інші рекомендації зосереджують увагу на захисті людської гідності в специфічному контексті. Мова йде, наприклад, про зображення насильства в електронних засобах масової інформації, про демократичний та соціальний внесок цифрового мовлення тощо. Крім того, у тому, що стосується певних типів телевізійних передач (зокрема, реаліті-шоу), Декларація, зроблена Постійним комітетом з питань транскордонного телебачення в 2002 році, наголошує на необхідності забезпечувати в телевізійних програмах поважання людської гідності та основних прав інших осіб.

На закінчення треба зазначити, що здорові та відкриті дебати в демократичному та плюралістичному суспільстві можуть мати місце лише за умови надання вагомих попередніх гарантій дотримання права на свободу вираження поглядів. Навіть обмеження на здійснення цього права, передбачені нормами Ради Європи, було розроблено на захист інтересів демократичного та плюралістичного суспільства. Підхід, який застосовується в рамках угод та інших нормативних документів в даній сфері, полягає у відкритті простору для вираження критичних думок та для дебатів між групами, що відрізняються за своїми поглядами та положенням в суспільстві, але також у забезпеченні того, щоб цей простір залишався простіром терпимості і не знищувався ненавистю.

Діалог, взаєморозуміння та соціальна єдність

Бісера Занкова

Вступ

Рада Європи постійно наполягає на тому, що мирне співіснування в плюралістичній Європі залежить від діалогу та взаєморозуміння.

В 1993 році, на Першому саміті глав держав та урядів, було заявлено, що багата європейська спадщина характеризується культурним різноманіттям і що толерантність є гарантією відкритого та процвітаючого суспільства. В 2005 році, на Третньому саміті глав держав та урядів, підкреслювалося, що *міжкультурний діалог* є головним засобом запобігання конфліктам та забезпечення інтеграції та соціальної єдності.

Засоби масової інформації відіграють у цьому суттєву роль – скоріше позитивну, як зазначається в важливій *Рекомендації (97) 21 Комітету міністрів про ЗМІ та сприяння культурі терпимості*.

У додатку до Рекомендації R (97)21 детально визначається роль засобів масової інформації, яка полягає у:

- поданні достовірної і точної інформації про випадки расизму й нетерпимості;
- зваженій і об'єктивній характеристиці окремих осіб та громад, яка відображала би їхні особливі перспективи та світогляд;
- збудженні громадської думки щодо негативних соціальних наслідків нетерпимості та заохочуванні громадськості до відкритості та визнання несхожості, як джерела збагачення.

Сприяти соціальній єдності та притягувати увагу до діалогу в багатокультурному суспільстві повинні, особливо, впливові аудіовізуальні засоби масової інформації. Вони мають присвячувати певні обсяги ефірного часу висвітленню життя та традицій різних етнічних, релігійних та інших груп суспільства та докладати зусиль щодо пропагування багатокультурності. Регулятивні рамки, кодекси поведінки, багатонаціональний склад журналістських колективів та фахова підготовка є необхідними для досягнення цих цілей.

Міжкультурний діалог і соціальна єдність

Біла книга з міжкультурного діалогу (2008) визначає міжкультурний діалог як «відкритий і ввічливий обмін думками між особами та групами осіб різного етнічного, культурного, релігійного та мовного походження й традицій на основі взаєморозуміння і взаємоповаги. Діалог відбувається на всіх рівнях – у суспільствах, між суспільствами Європи та між Європою та іншим світом».

Міжкультурний діалог є чимось більшим, ніж простим обміном поглядами. Вважається, що він також сприяє кращому та глибшому розумінню ідей та поведінки інших груп. Отже, він є суттєво важливим для забезпечення соціальної єдності.

У справі «Горджелік та інші проти Польщі» викладач з м. Катовіце покаржився на те, що органи влади відмовили у реєстрації об'єднання під назвою «Союз представників сілезької національності», порушуючи його право на свободу об'єднань, гарантоване за статтею 11 Конвенції.*

Суд наголосив на важливості культурного плюралізму для сприяння соціальній єдності в демократичному суспільстві. У своєму рішенні він постановив:

«Навіть якщо іноді необхідно підпорядковувати особисті інтереси інтересам групи, демократія не означає, що погляди більшості повинні завжди переважати: має бути знайдено рівновагу, що гарантуватиме меншості справедливе та належне ставлення та дозволить уникати зловживання домінуючим положенням.

[...]

Плюралізм ґрунтується на справжньому визнанні та повазі до розмаїття і динаміки культурних традицій, етнічної та культурної ідентичності, релігійних поглядів, художніх, літературних і соціально-економічних ідей та концепцій, і що гармонійна взаємодія людей і груп різного походження є важливим елементом досягнення соціальної єдності».†

* «Горджелік та інші проти Польщі» (*Gorzelik and others v. Poland*) (2004)

† Там же, § 90ff

Забезпечення міжкультурного діалогу залежить від чіткого застосування правових норм і дотримання прав людини та вимагає зусиль від всіх секторів суспільства. Така інтерпретація вперше з'явилася в Декларації Фаро (2005 рік), прийнятій заступниками міністрів з приводу 50-ої річниці Європейської культурної конвенції. Цей документ означає зобов'язання європейських держав «пропагувати модель демократичної культури шляхом підтримання закону і установ та активного залучення громадянського суспільства і громадян, а також робити все необхідне для того, щоб різноманіття було джерелом взаємного збагачення, через сприяння політичному, міжкультурному та міжрелігійному діалогу».

Більш широкі політичні виміри було визначено в нещодавній *Декларації про сприяння міжкультурному діалогу*, прийнятій під час Конференції міністрів культури в Баку (грудень 2008 року). В ній заявляється, що налагодження міжкультурного діалогу вимагає чітку взаємодію між різними політичними секторами та повноцінну участь різних сторін, включаючи державні органи влади, ЗМІ та громадянське суспільство.

Міжрелігійний діалог є дуже важливим елементом діалогу в сучасних суспільствах. Проведення Радою Європи щорічних обмінів з питань релігійного виміру міжкультурного діалогу є новаторською і перспективною ініціативою, спрямованою на поліпшення взаєморозуміння, послаблення напруги та підвищення взаємоповаги. Вона спирається на ідею про те, що релігійні групи та культурні громади повинні бути толерантними до критики, якщо мова не йде про навмисні образи чи мову ненависті, або про підбурювання до насильства, дискримінації чи порушення суспільного миру та порядку.

В своїй *Резолюції 1510 (2006) про свободу вираження поглядів та повагу до релігійних вірувань* Парламентська асамблея наголошує на важливості забезпечення рівноваги між двома правами, що можуть конфліктувати. В ній говориться, що не може існувати будь-яких спеціальних обмежень на здійснення свободи вираження поглядів для релігійних груп окрім тих, що вже було визначено в статті 10 Конвенції. У той же час увага притягується до того факту, що мова ненависті на адресу тієї чи іншої релігійної групи є несумісною з Конвенцією та практикою Суду.

Таке «зрівноваження» вказує на важливість міжкультурного та міжрелігійного діалогу для забезпечення мирного співіснування, як підкреслюється в доповіді Венеціанської комісії про співвідношення свободи вираження поглядів та свободи віросповідання. В одному з її висновків говориться, що «не тільки судам (і, навіть, не в першу чергу судам) слід винаходити рівновагу між свободою віросповідання та свободою вираження поглядів, але все суспільство в цілому повинне це робити шляхом організації доцільних дебатів за участю всіх груп суспільства, включаючи як віруючих, так і невіруючих».

Мова ненависті та расизм

Незважаючи на те, що ЗМІ можуть сприяти діалогові та взаєморозумінню, вони також можуть бути чинником соціальної напруги, передаючи стереотипну та неточну інформацію; щонайгірше – ЗМІ можуть поширювати «мову ненависті» або ідеї, основані на расовій або етнічній дискримінації. Зрозуміло, що така ситуація є небажаною і навіть нестерпною у включеному суспільстві. Проблема постає в тому, де провести межу між свободою вираження поглядів, мовою ворожнечі та правом на недискримінацію.

В своїй Рекомендації (97)20 Комітет міністрів визначає «мову ненависті» таким чином: «всі форми висловлювань, які поширюють, підбурюють, заохочують чи виправдовують расову ненависть, ксенофобію, антисемітизм або інші форми ненависті, що ґрунтуються на нетерпимості, у т.ч. нетерпимості, що знаходить своє вираження у войовничому націоналізмі й етноцентризмі, дискримінації та ворожості стосовно меншин, мігрантів, осіб іммігрантського походження».

Європейський суд з прав людини заявив, що він «цілком усвідомлює життєву необхідність боротися з расовою дискримінацією у всіх її формах і проявах». ⁷ Суд також дійшов висновку, що «в принципі можна вважати необхідним в демократичному суспільстві карати або запобігати всім формам висловлювань, які поширюють, підбурюють, заохочують чи виправдовують ненависть, що ґрунтується на нетерпимості (включаючи релігійну нетерпимість)». ⁸ Інакше кажучи, мова ворожнечі є неприпустимою. Так само як і той факт, що певні форми висловлювань не можуть розглядатись як «мова ненависті», є дуже важливим для визначення того,

7. «Єрсіда проти Данії» (1994)

8. «Гюндюз проти Туреччини» (*Gündüz v. Turkey*) (2003), § 40

чи є обмеження на здійснення права на свободу вираження поглядів необхідними в демократичному суспільстві.^{9 10}

В своїй Рекомендації (97) 20 Рада Європи рекомендує державам-членам вживати відповідних заходів, спрямованих на боротьбу з мовою ворожнечі – у тому числі й з тою, що поширюється через ЗМІ, - запроваджуючи жорсткі та вичерпні правові рамки, дозволяючи узгоджувати свободу вираження поглядів та свободу не бути жертвою дискримінації. Для того, щоб захистити право на свободу вираження поглядів, обмеження на його здійснення повинні бути точно визначені, застосовуватись у законний спосіб та бути пізніше предметом судового контролю.

Різні європейські органи займаються проблемами дискримінації та мови ненависті і виявляють також увагу до питань ЗМІ та соціальної єдності.

Європейська агенція з питань захисту засадних прав (FRA) була заснована Європейським союзом у січні 2007 року замість Європейського моніторингового центру з питань расизму та ксенофобії (EUMC). Європейська агенція продовжує вивчати явища расизму та ксенофобії в Європі.¹¹ В рамках своєї діяльності вона співробітнічає з різними національними та міжнародними органами, зокрема з Радою Європи.

Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН) є спеціальним наглядовим органом Ради Європи, що займається проблемами расизму, ксенофобії, антисемітизму та нетерпимості. Вона публікує доповіді по країнам та прийняла 11 загальнополітичних рекомендацій з метою допомогти державам-членам розробити антидискримінаційну політику. Одним із напрямків діяльності комісії є збирання прикладів «позитивної практики» в сфері боротьби з расизмом та нетерпимістю, що застосовується в державах-членах, включаючи ЗМІ. Комісія публікує ці приклади в спеціальній серії, яка є джерелом порівнянь та натхнення.¹² В листопаді 2006 року ЄКРН організувала семінар під назвою «Боротися з расиз-

9. «Ержін проти Туреччини» (*Ergin v. Turkey*) (2006), § 34; «Хан проти Туреччини» (*Han v. Turkey*) (2005), §32.

10. Докладніше про прецедентну практику Європейського суду з прав людини щодо мови ненависті, будь ласка, див. Weber, Anne (2009) Manuel sur le discours de haine, Council of Europe Manuals 'Human Rights in Culturally Diverse Societies', Leiden, Boston: Martin Nijhoff Publishers; Steering Committee for Human Rights (CDDH), Committee of Experts for the Development of Human Rights (DH-DEV) "Report: Human Rights in a Multicultural Society - Hate Speech", http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3_committees/04.%20development%20of%20human%20rights%20%28dh-dev%29/04.%20meeting%20reports/36thAReport_en.asp#TopOfPage

11. Див., наприклад, інформацію про проєкт «RAXEN»

http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm

12. Щодо збірки прикладів позитивної практики в ЗМІ див.: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/2-Examples_of_good_practices/2-Media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf

мом, поважаючи свободу вираження поглядів». Один з головних висновків семінару полягав у тому, що рівновага між цими двома основоположними правами повинна визначатися на рівні законодавства за умови, що воно надаватиме відповідних гарантій та застосовуватиметься передбачливо.¹³

Конфлікти та їх урегулювання

Соціальна напруга та конфлікти можуть ставити під загрозу вільне вираження поглядів у той самий час, коли спілкування та порозуміння є конче необхідними. Під час кризових ситуацій ЗМІ стають часто першими жертвами, отже в цей момент спостерігається обмеження свободи вираження поглядів та посягання на безпеку журналістів.

Визначення поняття «криза» надано в *Керівних принципах Комітету міністрів щодо захисту свободи вираження поглядів та інформації в часи криз* (2007): «форсмажорні ситуації, такі як війни, терористичні акти, природні катастрофи та катастрофи, у виникненні яких винні люди, тобто будь-які ситуації, при яких свобода вираження поглядів та інформації знаходиться під загрозою (наприклад, якщо її обмежено з причин безпеки)».

За таких виключних обставин дуже важливо, щоб ЗМІ могли інформувати громадськість, наприклад, про порушення прав людини. Це є провідною ідеєю *Рекомендації (96) 4 Комітету міністрів про захист журналістів за умов конфліктів і тиску*. Документ рекомендує державам-членам проводити діяльність та політику, спрямовані на запобігання, на достатнє страхове забезпечення журналістів, запровадження гарячих ліній та створення сприятливих і безпечних умов праці. Отже, він закликає держави притягнути увагу медіа установ, журналістів та професійних організацій до необхідності вживати значних запобіжних заходів на забезпечення захисту фізичної безпеки журналістів.

Треба відзначити, що в часи криз нормальний доступ до інформації є часто обмеженим, отже прийняті нещодавно *Керівні принципи Комітету міністрів щодо захисту свободи вираження поглядів та інформації в часи криз* закликають до забезпечення відкритості, оскільки вільний доступ до інформації може сприяти ефективному врегулюванню конфліктів та викриванню можливих зловживань, які вони спричиняють (розділ V, принципи 17 та 18). Документ закликає ЗМІ дотримуватися професійних норм. Отже, для врегулювання кризових ситуацій Комітет міністрів ратує за відкритість у поєднанні з відповідальністю.

13. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom_of_expression_Seminar_2006/NSBR2006_proceedings_en.pdf

В Керівних принципах Комітету міністрів Ради Європи щодо захисту свободи вираження поглядів та інформації в часи криз (2007) ЗМІ розглядаються як один із засобів урегулювання кризисних ситуацій, але за умови, що вони діятимуть відповідно до норм професійної етики. В документі говориться:

«Впевнений не тільки в тому, що ЗМІ можуть відігравати суттєву роль в часи криз, надаючи громадськості точну, своєчасну та повну інформацію, але також у тому, що працівники ЗМІ можуть робити позитивний внесок у запобігання або врегулювання певних конфліктних ситуацій, дотримуючись жорстких професійних норм та сприяючи культурі терпимості та порозуміння між різними групами суспільства».

[...]

Працівники ЗМІ повинні дотримуватись, особливо в часи криз, жорстких професійних норм та норм професійної етики, зважаючи на особливу відповідальність, що покладається на них під час кризових ситуацій, надавати громадськості своєчасну, точну, повну та основану на фактах інформацію, з уважністю ставлячись до прав інших осіб, їх особливої чутливості та можливого відчуття невпевненості та страху».

Нові технології та нові виклики

Інтернет надає небувалі можливості створювати, виготовляти та поширювати контент, брати активну участь в соціальних мережах та здобувати нові навички та знання. В цій якості Інтернет сприяє комунікаційним, інформаційним та демократичним процесам. Але у той же час широке розповсюдження нових технологій також пов'язане з певними ризиками: посяганням на приватне життя та на людську гідність, швидким та безмежним поширенням неправдивої інформації, порушенням журналістських професійних норм або обмеженим доступом для певних груп.

Декларація Комітету міністрів про права людини та принцип верховенства права в інформаційному суспільстві (2005) вказує на ці позитивні та негативні наслідки поширення інформаційних та комунікаційних технологій для прав людини та суспільства в цілому. В Рекомендації (2007)¹⁶ Комітету міністрів про заходи просування цінності Інтернету як суспільної служби наголошується на соціальному та етичному вимірах інформаційного суспільства. Вона надає великого значення,

зокрема, цінності Інтернету як важливому інструменту, необхідному людям для виконання щоденних завдань та для укріплення культури діалогу та взаємоповаги. Охорона та просування цих цінностей потребують узгоджених зусиль: доступ до інформації, захист людської гідності, захист неповнолітніх, захист споживачів та захист приватного життя повинні забезпечуватися державними органами влади, приватним сектором, громадянським суспільством та самими ЗМІ. Доступ до інформаційних та комунікаційних технологій, наприклад, має забезпечуватися на недискримінаційній основі, бути надійним та прийнятним щодо своєї ціни для того, щоб гарантувати культурну та мовну різноманітність. Навчання використанню нових технологій та інформаційній грамотності повинне бути організоване для представників незаможних соціальних груп.

Крім проблеми доступу для певних груп населення та захисту гідності неповнолітніх, Інтернет ставить перед нами інші складні завдання, пов'язані з правами людини та мирним співіснуванням. Європейська комісія проти расизму та нетерпимості прийняла загальнополітичну рекомендацію про боротьбу з поширенням через Інтернет матеріалів расистського, ксенофобного та антисемітського характеру (2000). Ця рекомендація вказує на негативну роль Інтернету, яку він може відігравати, поширюючи інформацію расистського характеру поза кордони, та закликає уряди держав-членів Ради Європи вжити необхідних заходів.

Рекомендація ЄКРН про боротьбу з поширенням через Інтернет матеріалів расистського, ксенофобного та антисемітського характеру, прийнята в 2000 році, закликає до співробітництва між правоохоронними органами та підтверджує, що «те, що є недозволенним поза підключенням до Інтернету, є також недозволенним під час підключення до Інтернету». Вона заохочує держави-члени:

«Вжити необхідних заходів задля налагодження міжнародного співробітництва та взаємодопомоги між правоохоронними органами з метою ведення більш ефективної боротьби з поширенням через Інтернет матеріалів расистського, ксенофобного та антисемітського характеру;

Забезпечувати застосування відповідного національного законодавства також до правопорушень расистського, ксенофобного та антисемітського характеру, вчинених через Інтернет, та переслідування винних у скоєнні такого роду правопорушень»;

Докладати значних зусиль задля організації підготовки працівників правоохоронних органів у тому, що стосується проблеми поширення через Інтернет матеріалів расистського, ксенофобного та антисемітського характеру».

У той же час в рекомендації підкреслюється, що Інтернет надає безпрецедентні можливості для покращення транскордонних обмінів за питаннями прав людини та боротьби з дискримінацією, а також для запровадження освітніх мереж та мереж з підвищення свідомості в галузі боротьби з расизмом та нетерпимістю.

Суспільні засоби масової інформації - за укріплення соціальних зв'язків

Суспільне телерадіомовлення, відповідаючи потребам всіх людей, розглядається як важливий елемент демократичних суспільств. Рада Європи вже давно надає особливого значення суспільним електронним ЗМІ та їх ролі у поширенні різноманітної інформації, у заохоченні до демократичної участі та у сприянні соціальній згуртованості.

Роль суспільних електронних ЗМІ відображається в їх місії, про яку згадується в різних документах Ради Європи. Їх головним завданням є «просування цінностей, що лежать в основі політичних, правових та соціальних структур демократичних суспільств».

В Рекомендації (2007)3 Комітету міністрів про місію суспільних ЗМІ в інформаційному суспільстві говориться, що суспільні електронні ЗМІ повинні бути орієнтиром для всіх членів суспільства, форумом для плюралістичних публічних дебатів (сприяючи демократичній участі людей) та чинником соціального єднання та інтеграції всіх людей і спільнот.

Крім того, вважається, що суспільні електронні ЗМІ є джерелом об'єктивних та незалежних новин та інформації, різноманітного та інноваційного контенту, що відповідає високим стандартам якості; вони роблять внесок у виробництво аудіовізуального продукту, що має відношення до національної та європейської культурної спадщини.

Діючи у такий спосіб, суспільне телерадіомовлення повинне притягувати увагу широкої аудиторії (що демонструватиме їх зацікавленість та роль у забезпеченні соціальної єдності), виготовляючи продукцію, що відрізнялася би від продукції комерційних каналів (різноманітність, якість, плюралізм). Ці на вигляд суперечливі цілі визначають межі місії та функціонування суспільного телерадіомовлення.

Суспільні електронні ЗМІ намагаються досягти цих цілей, пропонуючи різний контент на різних платформах та різним суспільним групам.

- Вони повинні пропонувати новини, освітні, культурні, спортивні й розважальні програми, що відповідають поглядам та смакам усіх категорій суспільства, сприяючи таким чином плюралізму, соціальній єдності та порозумінню. Підтримуючи аудіовізуальну креативність, суспільне телерадіомовлення сприяє культурній різноманітності та самобутності.
- Крім того, суспільні електронні ЗМІ повинні об'єднувати всі спільноти та соціальні групи, в тому числі групи меншин, молодь, людей похилого віку, незаможні та знедолені соціальні верстви, відображаючи їх проблеми, роблячи про них репортажі та просуваючи контент, який створюється для них і ними. Завдяки виробленню таких різноманітних програм суспільне телерадіомовлення сприяє спільній відповідальності та взаємному довір'ю.
- Та нарешті, вони повинні робити це, удаючись до нових технологій, інтерактивних послуг та цифрових платформ. Виникаючі таким чином можливості мають використовуватися для сприяння соціальній інтеграції та демократичним дебатам: завдяки ефективному використанню інтерактивних послуг, суспільні електронні ЗМІ можуть заохочувати до діалогу молодь та охоплювати потенційно маргінальних громадян, таких як представники груп меншин, шукачі притулку, мігранти та іммігранти.

Як про це свідчить останній пункт, кількісне зростання контенту в Інтернеті та на інших цифрових каналах відбивається на місії суспільного телерадіомовлення. Навіть якщо де-хто стверджує, що суспільні електронні ЗМІ можуть стати непотрібними в «цифрову» епоху, Рада Європи дотримується протилежного погляду та неодноразово заявляла, що нам більше ніж будь-коли потрібні ЗМІ, що служили би всім людям.

Дійсно, в преамбулі Рекомендації (2007)3 Комітету міністрів державам-членам про місію суспільних ЗМІ в інформаційному суспільстві вказується на виникнення суспільних ЗМІ як новий феномен, що відповідає позиції Ради Європи.

Рекомендація, що містить в собі низку керівних принципів, ратує за те, щоб місія суспільного телерадіомовлення була *розширена* й стала більш *різноманітною*, а також охоплювала нові комунікаційні послуги та платформи. Держави-члени закликаються до забезпечення технічних, правових та фінансових умов,

необхідних для виконання ЗМІ цієї ролі. Для того, щоб допомогти державам-членам, робоча група з питань суспільних ЗМІ в інформаційному суспільстві Керівного комітету з питань ЗМІ та нових комунікаційних послуг (MC-S-PSM) підготувала «Збірку прикладів позитивної практики: як держави-члени забезпечують правові, фінансові, технічні та інші умови, необхідні для виконання суспільними ЗМІ їх місії».¹⁴

Підготовка журналістів

Освіта та професійна підготовка вже давно є пріоритетами Ради Європи. Ключова роль освіти у забезпеченні соціальної згуртованості та порозуміння згадується в різних документах цієї організації. На практиці Рада Європи є тісно залученою до підготовки працівників ЗМІ за широким колом питань.

В своїй *Рекомендації 1789 (2007) про освіту та професійну підготовку журналістів* Парламентська асамблея закликає держави-члени:

«надавати підтримку професійній підготовці журналістів на національному рівні та на рівні Ради Європи, якщо можливо, у співробітництві з ЗМІ та їх професійними організаціями», а також сприяти «залученню університетів, створенню мереж центрів професійної підготовки, організації обмінів журналістів з навчальними закладами та медіа установами через спільні програми з Європейським союзом».

Біла книга з міжкультурного діалогу чітко вказує на важливе значення міжкультурних компетенцій працівників ЗМІ – в багатокультурному суспільстві вони повинні демонструвати достатнє розуміння прав людини, знання історії та розуміння різних культур для того, щоб забезпечувати належну обробку інформації. Підготовка журналістів з найбільш значних ЗМІ може бути спрямованою на збудження в них інтересу до здійснення репортажів про групи меншин. Щодо журналістів, що належать до менш значних ЗМІ, їх підготовка могла би зосереджуватися на здобуванні мовних навичок та виробленні контенту, в тому числі регіональними мовами або мовами меншин.

Різні зацікавлені сторони – уряди, громадянське суспільство, власники медіа установ, професійні асоціації журналістів та навчальні заклади – заохочуються до забезпечення справедливого доступу до такої підготовки для того, щоб всі журналісти, як з найбільш, так і найменш значних ЗМІ, могли нею скористатися. Навчальні програми, в цілому, повинні відбивати плюралістичний характер

14. Незабаром можна буде ознайомитися з доповіддю на: <http://www.coe.int/media>

європейських суспільств і таким чином сприяти діалогові та порозумінню через ЗМІ.

Громадські ЗМІ

В 2007 році Комітет міністрів прийняв два нормативні документи, в яких вказується на необхідність розвитку різних типів ЗМІ, сприяючи плюралізму та різноманіттю: Декларацію про захист ролі ЗМІ в демократичних суспільствах в контексті концентрації ЗМІ (31 січня 2007 року) та Рекомендацію про плюралізм в ЗМІ та розмаїття медіа контенту (СМ/Rec (2007)2). Обидва документи наголошують на здатності громадських, місцевих, меншинних або соціальних ЗМІ створювати простір для діалогу, задовольняючи специфічні потреби або вимоги певних груп громадянського суспільства та виступаючи чинником соціальної єдності та інтеграції. В 2009 році Комітет міністрів розробив нову декларацію, яка стосується особливо громадських ЗМІ : Декларацію про роль громадських ЗМІ в сприянні соціальної згуртованості та міжкультурному діалогу.

В Європі не існує єдиного визначення громадських ЗМІ з причини існування різних місцевих контекстів та способів функціонування цих ЗМІ. Так як і не існує в даній сфері єдиної термінології: громадські ЗМІ також називають «ЗМІ третього сектору», «меншинні ЗМІ» або «соціальні чи громадянські ЗМІ». Вищезгадана Декларація визначає громадські ЗМІ як «ЗМІ, що мають певні з таких ознак: незалежність по відношенню до урядових, комерційних і релігійних установ та політичних партій; їх неприбутковий характер; добровільна участь членів громадянського суспільства в розробці та веденні програм; діяльність, спрямована на соціальний розвиток та громадське благо; прихильність до інтеграційної та міжкультурної практики».

Громадські ЗМІ становлять окремий сектор. Вони доповнюють собою суспільні та комерційні ЗМІ, ось чому іноді їх називають «ЗМІ третього сектору». Вони працюють в багатьох державах-членах Ради Європи та, відповідно до існуючої інформації, в більш ніж 115 країнах світу. За своєю природою громадські ЗМІ є дуже близькими до своєї публіки; використовуючи, наприклад, мову своєї публіки, вони здатні заціпати аудиторію, що належить до меншинної групи. Вони реагують на численні потреби суспільства та виконують функції, які ні суспільні, ні комерційні ЗМІ не можуть повністю або відповідним чином задовільнити або взяти на себе.

В сьогоdnішньому, зазнавшому радикальних змін, медійному ландшафті, громадські ЗМІ можуть відігравати важливу роль, зокрема, сприяючи соціальній згуртованості, міжкультурному діалогу та терпимості, а також сприяючи культурі

порозуміння між різними етнічними, культурними та релігійними групами в громадянському суспільстві.

В Декларації про роль громадських ЗМІ в сприянні соціальної згуртованості та міжкультурному діалогу підкреслюється, що громадські ЗМІ здатні заохочувати публічні дебати, політичний плюралізм та уважне ставлення до різних поглядів, зокрема, надаючи різним групам суспільства – включаючи культурні, мовні, етнічні, релігійні та інші меншини – можливість отримувати або передавати інформацію, виражати свої думки та обмінюватись ідеями. Згідно з Декларацією, громадські ЗМІ можуть також сприяти заангажованості населення та демократичній участі на місцевому та на регіональному рівнях.

Визнаючи позитивну роль, яку громадські ЗМІ можуть відігравати в тому, що стосується соціальної згуртованості та міжкультурного діалогу, Рада Європи підкреслює в своїй Декларації, що у той же час вони можуть, у певних випадках, сприяти соціальній ізоляції та нетерпимості. Задля уникнення цього ризику, громадські ЗМІ повинні завжди дотримуватись основних журналістських цінностей та норм професійної етики, спільних для всіх ЗМІ. У зв'язку з цим Декларація заохочує громадські ЗМІ добре усвідомлювати свою місію просування діалогу та порозуміння та з цією метою розробляти і приймати кодекси професійної етики або внутрішні керівні принципи та забезпечувати їх дотримання.

Зважаючи на важливість громадських ЗМІ та їх позитивну роль у сприянні соціальної згуртованості та міжкультурному діалогові, Комітет міністрів Ради Європи висловлює в Декларації свою підтримку громадським ЗМІ та наголошує на необхідності розглянути питання про те, як змінити правові рамки для того, щоб вони дозволяли громадським ЗМІ розвиватися та виконувати у відповідний спосіб свої соціальні функції.

Згідно з Декларацією, належне функціонування громадських ЗМІ залежить від певної кількості конкретних технічних, фінансових та освітніх факторів. Це означає, що держава повинна робити все необхідне для того, щоб цим ЗМІ забезпечувалася достатня кількість наземних радіочастот, як в аналоговому, так і цифровому середовищі; повинно також передбачатися відповідне фінансування на національному, регіональному та місцевому рівнях задля надання прямої та непрямой підтримки цьому сектору, з належним урахуванням комерційних аспектів.

Держави-члени повинні розглянути конкретні способи надання громадським ЗМІ допомоги у тому, що стосується їх розвитку та виконання їх ролі у сприянні соціальної згуртованості та міжкультурному діалогові. Кожна країна має вирішувати самостійно, яких *специфічних* (практичних) заходів вона буде вживати, беручи до уваги ситуацію в країні та ступінь розвитку сектору громадських ЗМІ.

Участь в демократичному суспільстві

Тарлак Макгонагл

Вступ

Участь в демократичному суспільстві визначається ефективністю здійснення цілої сукупності прав. До цих прав, у першу чергу, належать: право на свободу вираження поглядів, право на зібрання та об'єднання, право голосувати і право балотуватися та інші. Навіть якщо Європейська конвенція про права людини не згадує безпосередньо право на участь в демократичному суспільстві, інші угоди, зокрема Рамкова конвенція про захист національних меншин (РКНМ), визнають його існування. Це питання також постійно розглядається в документах щодо ЗМІ, прийнятих Комітетом міністрів та Парламентською асамблеєю.

Незважаючи на те, що формальна участь в *офіційних* демократичних структурах та процесах посідає центральне місце в будь-якій демократичній державі, важливість участі в *неофіційних* демократичних процесах, зокрема в публічних дебатах, у тому числі в ЗМІ, не повинна бути недооціненою. Ця друга форма участі може мати істотне соціальне значення. В цьому розділі увага зосереджується на обох вимірах участі в демократичному суспільстві: офіційній та неофіційній участі.

Пояснення поняття участі в демократичному суспільстві

Сфера застосування права на участь

Поняття участі в демократичному суспільстві є досить широким і стосується участі в різних типах діяльності (в політичній, соціальній, культурній та економіч-

ній), які разом складають державні справи. Інакше кажучи, навіть якщо демократичне суспільство не може існувати без політичної участі, важливість участі в інших сферах суспільного життя не повинна бути заниженою.

У справі «Баумен проти Сполученого Королівства», що стосується переслідувань за поширення брошур проти абортів під час виборчої кампанії, Європейський суд з прав людини заявив, що «вільні вибори та свобода вираження поглядів, зокрема свобода проведення політичних дебатів, лежать в основі будь-якого демократичного режиму».*

* «Баумен проти Сполученого Королівства» (*Bowman v. the United Kingdom*) (1998), § 42

Для того, щоб брати участь в державних справах і в усьому, що вони охоплюють, треба перш за все мати можливість вільно збиратися, вільно об'єднуватися та вільно виражати свої погляди за питаннями, що становлять інтерес. У справі «Горджелік та інші проти Польщі» Суд заявив:

«Цілком натурально, в громадянському суспільстві, котре добре функціонує, що участь громадян в демократичних процесах здійснюється, головним чином, через членство в різних організаціях, в яких вони можуть об'єднатися з іншими людьми та разом досягати спільних цілей».¹⁵

Навіть якщо Європейська конвенція про права людини не згадує окремо право на участь, його суть впливає з різних статей Конвенції. Крім того, Суд постійно наголошує на важливому значенні демократичного суспільства, яке залишилося би пустим поняттям без ефективної участі.

Однак, незважаючи на те, що право на участь не закріплено в Європейській конвенції про права людини, воно гарантується іншими нормативними документами Ради Європи, в першу чергу Європейською хартією місцевого самоврядування та статтею 15 Рамкової конвенції про захист національних меншин, в якій говориться:

«Сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються».

Ця стаття надає особам, що належать до національних меншин, загальне право на ефективну участь та окреме право на участь у справах, що їх стосуються безпосередньо. Використання в статті 15 прикметника «ефективна» має величезне потен-

15. «Горджелік та інші проти Польщі» (2004), § 92

ційне значення. Це означає, що виключно символічні консультації з меншинами або їх представництво не є достатніми. Їх участь має бути дійсною та ефективною.

Участь та ІКТ

Європейська конвенція про права людини не є статичним документом, вона повинна інтерпретуватись у «динамічний та прогресуючий спосіб».

Європейський суд з прав людини постійно нагадує, що ЄКПЛ є «живим документом», який «повинен інтерпретуватися відповідно до сучасного контексту».

Додержуючись цього пояснювального підходу, Європейський суд з прав людини визнає, що права мають динамічний характер і що їх зміст з часом може зазнавати розвитку. Так само і фактори, що впливають на ефективність здійснення прав, можуть також з часом змінюватися, зокрема під впливом соціального та технологічного прогресу. Це особливо стосується права на участь, оскільки його здійснення все більше й більше залежить від здатності людей використовувати сучасні комунікаційні технології. Наприклад, з метою заохочення до офіційної участі поширюється так звана електронна демократія. Однак, чим більше суспільних послуг надаватиметься в режимі онлайн, тим більше буде необхідність забезпечити всім членам суспільства необмежений доступ до інформаційних та комунікаційних технологій (ІКТ). В цьому відношенні важливо відзначити *Рекомендацію (2007)11 про свободу вираження поглядів та інформації в комунікаційному середовищі*, в якій говориться, що доступ до Інтернету відіграє важливу роль у доступі до інформації і, отже, в «*участі в суспільному житті та демократичних процесах*».

Схожі принципи лежать в основі Рекомендації (2007)2 про плюралізм в ЗМІ та розмаїття медіа контенту.

Рекомендація про плюралізм в ЗМІ та розмаїття медіа контенту включає окремий пункт, в якому увага зосереджується на «сприянні ширшій демократичній участі та на внутрішньому розмаїтті» та привертається увага до ролі ЗМІ в сприянні демократичній участі. В ньому заявляється, що держави-члени повинні, поважаючи принцип редакційної незалежності, заохочувати ЗМІ до:

«забезпечення суспільства різноманітним медіа контентом, здатним сприяти проведенню важливих дискусій та ширшій демократичній участі людей, які належать до всіх спільнот і поколінь;

Робити внесок у міжкультурний та міжрелігійний діалог для того, щоб сприяти взаємоповазі та терпимості і запобігати потенційним конфліктам через проведення дискусій».

З цією метою Рекомендація закликає ЗМІ розробляти політику, що дозволяла би адаптувати участь меншин та їх здатність реагувати до «динамічних технологічних змін», включаючи сприяння обізнаності з цифровими ЗМІ.*

* Див.крім того: Розділ 4 нижче

Ефективна участь в демократичних суспільствах все більше й більше вимагає усунення так званого цифрового поділу – тобто подолання нерівності між тими, хто має доступ до (цифрової) інформації та тими, хто такого доступу не має. Різні рекомендації Комітету міністрів та інші нормативні документи є спрямованими на просування цієї мети.¹⁶

Загалом, відповідні норми Ради Європи сприяють участі в демократичному суспільстві в широкому сенсі, але вони також містять численні специфічні елементи, які наголошують на ролі ЗМІ у заохоченні участі окремих осіб та груп у державних справах. Здатність ЗМІ сприяти публічним дебатам – яка посилюється завдяки постійному технічному прогресу – має у зв'язку з цим дуже важливе значення.

16. Наприклад: Рекомендація Rec 99(14) про загальні громадські послуги, що стосуються нових комунікаційних та інформаційних послуг, Рекомендація Rec(2003)9 про заходи підтримки демократичної та соціальної ролі цифрового мовлення, Декларація про права людини та верховенство права в інформаційному суспільстві (2005), Рекомендація CM/ Rec (2007)2 про плюралізм в ЗМІ та розмаїття медіа контенту та Рекомендація CM/ Rec (2007)11 про сприяння свободі вираження поглядів та інформації в новому інформаційному та комунікаційному середовищі.

Доступ до інформації

Для того, щоб брати участь у державних справах, треба мати не тільки право поширювати інформацію, але також право її отримувати. Отже, наявність і доступність інформації є передумовами існування добре функціонуючого демократичного суспільства. Право отримувати та передавати, незважаючи на кордони, будь-яку інформацію є правом, яке гарантується міжнародними угодами загального характеру в галузі прав людини. В тому, що стосується норм Ради Європи, ключовим положенням у даній сфері є стаття 10 ЄКПЛ.¹⁷

Відповідно до юриспруденції Європейського суду з прав людини «свобода отримувати інформацію, яка гарантована статтю 10 ЄКПЛ, по суті забороняє уряду обмежувати право особи отримувати інформацію, яку інші особи бажають або бажали б їй передати». («Ліндер проти Швеції» (*Leander v. Sweden*)).

Згідно з висновками Суду, свобода отримувати інформацію не може розглядатись як накладення на державу обов'язку:

- Надавати доступ до інформації, що стосується приватного або сімейного життя особи («Гескін проти Сполученого Королівства» (*Gaskin v. the United Kingdom*))
- Збирати або поширювати інформацію за власною ініціативою («Герра та інші проти Італії» (*Guerra & others v. Italy*))
- Публікувати секретні документи або інформацію, що стосується її армії, секретних служб, поліції («Сірбу та інші проти Молдови» (*Sirbu & others v. Moldova*)).

Ці приклади свідчать про певну нерішучість Суду визнавати за державою обов'язок публікувати або поширювати інформацію за деяких обставин.

Інша частина прецедентної практики Суду щодо права отримувати інформацію – це справи, що стосуються обмеження свободи преси. У зв'язку з цим Суд «у багатьох випадках визнав право громадськості отримувати інформацію, що є наслідком виконання специфічної журналістської функції, яка полягає в повідомленні інформації та ідей, котрі є предметом загального інтересу».

Головна увага тут приділяється доступу громадськості до офіційної інформації, що знаходиться в розпорядженні урядових органів. На сьогоднішній час більшість держав-членів Ради Європи запровадили законодавство, структури та процедури, що дозволяють у різний ступінь мати доступ до офіційних документів. Це дає можливість стверджувати, що на національному рівні право на отримання інформації зазнає розвитку.

17. «Санді Таймс проти Сполученого Королівства» (*The Sunday Times v. the United Kingdom*) (1979).

Ця тенденція також проявляється у відповідних нормах Ради Європи: (1) досить рідко в юриспруденції Європейського суду, але більш чітко та більш широко в (2) *Рекомендації (2002)2 про доступ до офіційних документів*.

Юриспруденція

Вищенаведені приклади стосуються справ, у яких Суд не визнав за державою обов'язку надати доступ до інформації. Проте, його рішення у справі «Маткі проти Чеської Республіки» (*Matky v. Czech Republic*) є більш обіцяючим у плані гарантування правового визнання права на доступ до інформації. В основі цієї справи лежить відмова задовільнити прохання однієї екологічної неурядової організації щодо доступу до інформації про будівництво атомної електростанції.

Навіть якщо заявник не виграв справу в Суді, той факт, що Суд визнав, що стаття 10 може застосовуватися в особливому контексті цієї справи, розглядався деякими коментаторами як потенційно важливий крок уперед.

Рекомендація

В преамбулі своєї Рекомендації (2002)2 про доступ до офіційних документів Комітет міністрів відзначає, що «широкий доступ до офіційних документів на основі рівноправності та відповідно до чітких правил:

- дає громадянам можливість виробити адекватне бачення та сформулювати критичні погляди щодо стану суспільства, в якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують, заохочуючи тим самим громадян до поінформованої участі в питаннях, що є предметом загального інтересу;
- сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їхню цілісність, усуваючи ризик корупції;
- є чинником, що підтверджує легітимність органів управління як державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади.»

Після викладення основних підстав для сприяння доступу до офіційних документів, Рекомендація переходить, як багато інших рекомендацій Комітету міністрів, до визначення порядку застосування цих принципів, з метою забезпечити, аби доступ до офіційних документів був здійснимим та ефективним на практиці.

Таке уважне ставлення до практичних деталей сприяє запровадженню ефективних нормативних рамок доступу до інформації, що включають відповідні процедурні гарантії.

Рекомендація (2002)2 про доступ до офіційних документів не тільки викладає принципи, але й містить в собі практичні деталі:

По-перше, вона пропонує визначення «органів державної влади» та формулює загальні принципи доступу до офіційних документів, а потім викладає досить точно можливі обмеження щодо реалізації цих принципів.

По-друге, вона розглядає процедурні питання. Наприклад, вона виділяє різні форми доступу до інформації та наголошує на тому, що ознайомлення з оригіналами офіційних документів має бути, в принципі, безкоштовним і що ціна за копії документів повинна бути розумною та не перевищувати дійсних витрат з боку органів державної влади. Це є дуже важливим для обмеження потенційних перешкод для подання запитів про доступ до офіційної інформації.

По-третє, Рекомендація наголошує на важливості запровадження незалежної процедури перегляду рішень щодо відмови в запиті про доступ до офіційних документів.

Конвенція

Наприкінці 2008 року Рада Європи ухвалила Конвенцію про доступ до офіційних документів, яка розглядається як перший міжнародний документ обов'язкової дії, що закріплює право на доступ до офіційних документів, які перебувають у володінні органів державної влади.

В Пояснювальному меморандумі до Конвенції говориться: «Прозорість діяльності державних органів влади є однією з головних ознак ефективного здійснення управлінських функцій та показником існування чи відсутності дійсно демократичного та плюралістичного суспільства, що протистоїть усім формам корупції, є здатним критикувати тих, хто їм керує, та відкритим для обізнаної участі громадян в обговоренні суспільно значущих питань. Отже, право на доступ до офіційних документів є необхідним для саморозвитку людей та здійснення основних прав людини».

Незважаючи на свій історичний характер, цей документ став предметом критики з боку різних міжнародних НУО, активно діючих у даній сфері, з приводу його недосконалості та надто низьких стандартів гарантування доступу до офіційних документів. Деякі з їх критичних зауважень та коментарів відбилися у документах,

прийнятих в даній сфері Парламентською асамблеєю Ради Європи. В цілому схвалюючи проект Конвенції, Парламентська асамблея однак виступила за:

- «Поширення визначення «органів державної влади», з тим, щоб воно включало більш повний перелік їх видів діяльності і, отже, інформації, що надається».
- «Визначення максимальних строків розгляду запитів про доступ до інформації» (оскільки інформація є товаром, який швидко псується).
- «Внесення більшої ясності та посилення процедури перегляду рішень про відмову в доступі до інформації», яку передбачено в проекті Конвенції».

Зрештою Комітет міністрів ухвалив проект Конвенції без урахування рекомендацій Парламентської асамблеї.

Нарешті, в цьому розділі треба відзначити, що політична мета сприяти кращому доступу до інформації дуже часто є складовою частиною більш широкої політичної мети сприяти кращому державному управлінню. Під цим кутом зору доступність інформації є засобом забезпечення прозорості управління та громадських послуг. У свою чергу прозорість є засобом забезпечення відповідальності. Крім того, надання доступу до офіційних документів веде до набування своєрідної інформаційної незалежності, яка здатна посилювати спільні регулятивні процеси (тобто процеси, до яких залучаються, крім державних органів, інші сторони. Ці сторони є в результаті краще інтегрованими в такі регулятивні моделі, ніж в традиційні, в яких домінуюча позиція належить державі). Такого роду зв'язок застосовується також, поза офіційними структурами, щодо інших вимірів суспільного життя.

Наша думка про те, що повідомляють ЗМІ

ЗМІ мають певні повноваження, але також користуються правовим захистом та привілеями, що дозволяють їм виконувати їхні демократичні функції. Отже, громадськість повинна мати можливість реагувати на інформацію та ідеї, що поширюються ЗМІ.

Громадськість також повинна знати, хто володіє ЗМІ та хто їх контролює. Така прозорість є необхідною для того, щоб громадськість могла діяти в обізнаний спосіб.

В Рекомендації (94)13 про заходи сприяння прозорості ЗМІ говориться: «Члени громади повинні мати доступ, що ґрунтується на принципах справедливості й неупередженості, до певної основної інформації про ЗМІ, ці відомості давали б їм можливість формувати думку про те, яку цінність має інформація, ідеї та міркування, що їх поширюють ЗМІ».

Велике значення, що приділяється прозорості в секторі ЗМІ, має відношення не тільки до інформації про те, хто володіє медіа установами або про їх організаційні структури, але також до інформації про процедуру видачі ліцензій на телерадіомовлення. Ці важливі питання постійно зачіпаються в різних нормативних документах Ради Європи.

Традиційно, одним з найбільш відомих механізмів реагування на продукцію ЗМІ є так зване «право» на відповідь. Цей механізм може бути важливою гарантією справедливості, рівноваги, неупередженості, точності та репутації. Він дозволяє особам, зворушеним певним викладом подій або висловленням певних думок в ЗМІ, відреагувати на зроблені заяви та піддати сумніву упереджені точки зору або виправити неточності. Крім своєї коригуючої функції, право реагування на конкретні заяви або репортажі, зроблені ЗМІ, може мати більш широку мету. Отже, згідно з *Рекомендацією (2004)16 про право на відповідь у новому медіа середовищі*, «отримувати інформацію з різних джерел є в інтересах громадськості, так як це гарантує отримання повної інформації». Це вказує на важливу роль ЗМІ в наданні інформації громадськості та в сприянні формуванню громадської думки.

Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ЄКТТ) є єдиною угодою Ради Європи (на відміну від інших нормативних документів необов'язкової дії), що передбачає право на відповідь. В її відповідному положенні говориться:

Стаття 8 ЄКТТ - Право на відповідь

1. Кожна сторона, що здійснює трансляцію, забезпечує кожній фізичній чи юридичній особі, незалежно від громадянства чи місця проживання, можливість здійснювати право на відповідь або пошук інших правових чи адміністративних засобів, які можна порівняти, стосовно програм, які транслює телемовник, що підпадає під її юрисдикцію, у значенні статті 5. Зокрема, вона забезпечує такий вибір часу і інші заходи стосовно здійснення права на відповідь, за яких це право можна було б здійснювати результативно. Результативне здійснення цього права або інших правових чи адміністративних засобів, які можна порівняти, забезпечується як вибором часу, так і способами.
2. Для цього назва програмної послуги або телемовника, відповідального за цю програмну послугу, буде зазначена в самій програмній послугі через рівні проміжки часу за допомогою відповідних засобів.

Якщо стаття 8 ЄКТТ стосується лише телемовлення, *Рекомендація (2004)16 про право на відповідь у новому медіа середовищі* має за мету сприяти здійсненню права на відповідь також щодо інших ЗМІ. Рекомендація застосовується до «будь-яких засобів комунікації для періодичного поширення відредагованої інформації

громадськості, он-лайнних або оф-лайнних, таких як: газети, періодичні видання, радіо, телебачення та інтернет-служби новин». В ній розглядаються такі питання, як швидкість опублікування відповідей, забезпечення їх видимості та безкоштовності їх оприлюднення. В рекомендації також викладено перелік допустимих винятків застосування права на відповідь, з метою гарантувати ефективне здійснення цього права.

Важливе значення політичних дебатів у демократичному суспільстві також враховується в контексті права на відповідь. Один із керівних принципів, викладених в *Рекомендації (2007)15 про заходи щодо висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній* каже:

«З огляду на коротку тривалість виборчої кампанії, кандидату або політичній партії, що мають право скористатися правом на відповідь або іншим рівнозначним засобом, передбаченим у національному законодавстві або системах, повинна забезпечуватися можливість скористатися цим правом або рівнозначним засобом під час виборчої кампанії без надмірних зволікань».

Все частіше стає можливим відреагувати на продукцію ЗМІ шляхом дискусій в режимі он-лайн. Дискусійні форуми, до яких надходять коментарі читачів, глядачів та користувачів, дуже часто утримуються та регулюються самими ЗМІ. Рівень регулювання таких форумів варіює на практиці залежно від ЗМІ. У той же час зростаюча присутність ЗМІ в мережі Інтернет спрощує з ними зворотній зв'язок. Отже, так добре відоме нам надіслання «листа в редакцію» здійснюється сьогодні за допомогою клавіш та миші.

Крім того, слід відзначити, що використання права на відповідь – та інших механізмів сприяння участі громадськості в діяльності ЗМІ – не залежить виключно від регулятивних заходів, вироблених державними органами влади. Норми Ради Європи в даній галузі визнають корисність та постійно нагадують доцільність просування заходів саморегуляції та кореляції задля досягнення цих цілей. Це рівнозначно важливому визнанню цінності вкладу специфічного сектору в регулятивний та політичний процеси та навіть його здатності за певних умов випереджати традиційний процес регулювання, в якому домінуюча позиція належить державі. Ініціативи та практика, розроблені внутрі сектору ЗМІ, є такими, що мають часто більше шансів бути прийнятими та ефективно застосовуватися. В цьому випадку існуючі норми можуть відбивати специфічну для цього сектору та дуже цінну компетентність, а усвідомлення причетності до їх вироблення може викликати в секторі ЗМІ почуття власності, що посилюватиме зобов'язання застосовувати ці норми.

Наявність та доступність ЗМІ

Потенціал участі ЗМІ та їхня ефективність у передачі інформації залежать (принаймні) від їх:

- Наявності;
- Вартості;
- Доступності;
- Функціональності.

По-перше, наявність ЗМІ означає здатність громадськості отримувати інформацію, ідеї та погляди, що їх поширюють ЗМІ, включаючи її здатність отримувати інформацію незалежно від технічних засобів, які використовуються для її поширення. Для досягнення цієї мети декілька нормативних документів Ради Європи пропонують запровадити та розвинути певні форми ЗМІ, такі як цифрове телерадіомовлення або інформаційні та комунікаційні технології. Наявність ЗМІ залежить часто від їх вартості: занадто висока вартість запровадження нових технологій може стати перешкодою для їх прийняття суспільством і, отже, для їх загальної наявності.

Особливе значення в цьому відношенні мають вищезгадані документи, прийняті Комітетом міністрів: Рекомендація (99)14 про загальну громадську послугу в галузі комунікаційних та інформаційних послуг, Рекомендація (2003)9 про заходи підтримки демократичної та соціальної ролі цифрового мовлення, Декларація про права людини та верховенство права в інформаційному суспільстві (2005), Рекомендація (2007)11 про сприяння свободі вираження поглядів та інформації в новому інформаційному та комунікаційному середовищі.

Рекомендація про загальну громадську послугу містить в собі принципи, що стосуються доступу, зміста та послуг, інформації та підготовки, а також фінансування загальної громадської послуги та гарантій чесної конкуренції. Всі ці принципи призначені служити керівними лініями при розробці європейської політики, спрямованої на запровадження загальної громадської послуги. Рекомендація про демократичну та соціальну роль цифрового мовлення викладає «основні принципи цифрового мовлення». Увага зосереджується на питанні переходу до цифрового телебачення та на проблемах орієнтації громадськості в цифровому середовищі. Мова також йде про діяльність телерадіомовників, зокрема громадських телерадіомовників, у цифровому середовищі (розглядаються питання щодо їх місії, загального доступу та фінансування). Тематичні пріоритети керівних принципів, викладених в Рекомендації (2007)11, свідчать про її спрямованість на аспекти участі та соціальні аспекти нових технологій:

- Надання широких можливостей індивідуальним користувачам;

- Загальні норми та стратегії для забезпечення надійності інформації, вироблення гнучкого контенту та прозорості в обробці інформації;
- Доступ до інформаційних та комунікаційних послуг за розумну ціну;
- Доступ до інформації як громадська послуга;
- Співробітництво між зацікавленими сторонами.

Якщо розглядати поняття наявності ЗМІ в широкому сенсі, воно могло би також включати наявність плюралістичного медіа ландшафту, важливе значення якого для свободи вираження поглядів та соціальної згуртованості розглядалось у попередніх розділах.

Доступність окремих ЗМІ для певних категорій суспільства залежить від наявності ЗМІ та їх вартості, а також від здатності громадськості ними обізнано користуватися, що вимагає технічних та мовних знань, але також розуміння того, як вони функціонують, що іноді називається «медіа грамотність».

Питання про сприяння «медіа грамотності» регулярно включаються до документів Комітету міністрів загального характеру, але іноді також до документів, що переслідують специфічні цілі. Отже, *Рекомендація (2006)12 про надання дітям широких можливостей в галузі інформаційних та комунікаційних технологій*, наприклад, стосується конкретно дітей, тоді як *Рекомендація 1466 (2000) Парламентської асамблеї Ради Європи про освіту з питань ЗМІ* присвячена проблемам медіа грамотності в цілому.

Рекомендація 1466 (2000) дає таке визначення освіти з питань ЗМІ: «діяльність учителя, спрямована на розвиток знань про ЗМІ, тобто на критичне й розпізнавальне ставлення з метою формування поміркованих громадян, які спроможні самі робити висновки на підставі доступної інформації. Це уможливорює їхній доступ до потрібної інформації, її аналіз і визначення економічних, політичних, соціальних та/або культурних інтересів, що лежать поза цією інформацією. Освіта з питань ЗМІ вчить людей тлумачити й продукувати повідомлення, вибирати найвідповідніші засоби для спілкування і, нарешті, більше впливати на пропозицію з їхнього боку, відтак їхню діяльність».

Цю Рекомендацію було розроблено, щоб відреагувати на проблему великого обсягу інформації, яка поступає з численних та різноманітних джерел в сучасному суспільстві, та труднощів, з якими стикаються (певні) громадяни, аби зорієнтуватися в цьому насиченому інформаційному просторі. Освіта з питань ЗМІ є важливим засобом сприяння медіа грамотності. Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи спрямована, крім іншого, на забезпечення «скоординованого міжсекторального підходу» до вирішення цієї проблеми, а також на просування

найуспішнішої практики в галузі освіти з питань ЗМІ. Конкретніше, вона заохочує до розроблення й розвитку (за участю всіх зацікавлених сторін) програм з медіа грамотності для дітей, підлітків і дорослих. Вона також рекомендує включати відповідні програми до програм з підготовки вчителів.

Нарешті, в тому, що стосується користувачів, *функціональність* ЗМІ залежить значною мірою від їх доступності. Питання функціональності ЗМІ набуває особливого значення щодо осіб, які належать до груп меншин. Наявність ЗМІ домінуючою або державною мовою має для представників мовних меншин незначну функціональну цінність. Так само як і місцеве радіомовлення може стати мало корисним, з точки зору його функціональності, для групи, члени якої проживають в різних кутках країни або в різних державах. Як такі, критерії наявності, розумної вартості, доступності є передумовами (але не обов'язково гарантіями) ефективної функціональності ЗМІ.

На закінчення треба відзначити, що доступ до інформаційних та комунікаційних технологій та офіційної інформації є все більш необхідною умовою для ефективної участі в діяльності офіційних структур та демократичних процесах, але також в неофіційній демократичній діяльності, такій як публічні дебати в ЗМІ. Норми Ради Європи в даній сфері, як обов'язкові для виконання, так і необов'язкові, являють собою важливі заходи, спрямовані на збільшення потенціалу нових комунікаційних технологій з метою посилення участі в демократичному суспільстві в цілому, та в публічних дебатах в ЗМІ зокрема.

Висновки

Яша Ланж

Нормотворча діяльність

Нормотворча діяльність Ради Європи мала значні наслідки, як ми це побачили в попередніх розділах. Різні угоди та рекомендації з соціальних та культурних питань надали орієнтирів щодо того, як будувати суспільство, що гарантує свободу вираження поглядів, зберігаючи в ньому терпимість та повагу.

Всі разом угоди, конвенції, судова практика та рекомендації вказують на те, як знайти рівновагу між суперечливими правами та обов'язками: свободою вираження поглядів та повагою до приватного життя або захистом репутації; доступом до інформації та національною безпекою; просуванням демократії і плюралізму та сприянням терпимості і запобіганням конфліктам, правами окремої особи та громадськими інтересами тощо.

Рада Європи справляє свій вплив через сукупність обов'язкових для виконання текстів (зокрема, конвенцій та судових рішень) та недовірливих документів (рекомендацій). В деяких випадках закони вважаються занадто обмежувальними або несумісними зі свободою вираження поглядів – наприклад, у тому, що стосується просування терпимості та взаєморозуміння. Висловлення, що ґрунтуються на нетерпимості, могли би, врешті-решт, теж розглядатись як свобода вираження поглядів. В таких випадках рекомендації мають за мету просувати позитивну практику, визначати норми та встановлювати межі (необов'язкові для дотримання) того, що є *бажаним*.

В широкому ряді прийнятих рекомендацій також надаються докладні керівні вказівки щодо їх імплементації. Таким чином підготовляється ґрунт для здійснення ефективної діяльності в таких галузях, як захист неповнолітніх, запобігання мові ворожнечі, просування терпимості, освіта та грамотність, концентрація ЗМІ, громадське телерадіомовлення, ЗМІ груп меншин та доступ до інформації.

Та нарешті, Рада Європи стежить за виконанням рекомендацій, постійно і активно здійснюючи контроль за їх реалізацією (державами-членами, але також іншими зацікавленими сторонами) та надаючи в цьому цілеспрямовану підтримку.

Діючи у такий спосіб, Рада Європи підтвердила своє бажання постійно та ефективно працювати на користь суспільним інтересам, визначаючи керівні лінії в наступних трьох галузях:

- Свобода вираження поглядів та плюралізм думок;
- Поважання людської гідності, культурного розмаїття та «прав інших осіб» з метою забезпечення терпимості та порозуміння;
- Сприяння участі всіх громадян у державних справах через надання їм доступу до інформації та ЗМІ.

Це саме ці три галузі, які разом визначають здатність членів суспільства «жити разом».

Свобода вираження поглядів і плюралізм

Свобода вираження поглядів, у тій формі, в якій вона гарантується статтю 10 Європейської конвенції про права людини, може обмежуватися лише у випадках, передбачених законом, і якщо це є необхідним у демократичному суспільстві. Інакше кажучи, право є широким, а його обмеження вузьким. Як правило, переважає суспільний інтерес, хоча захист може також надаватися групам і окремим особам – як про це свідчить справа, що стала віхою в судовій практиці.

«Санді Таймс проти Сполученого Королівства». Ця газета мала намір опублікувати статтю про медичний препарат, що призначався вагітним жінкам, які через це народжували дітей із серйозними фізичними вадами. Метою статті було допомогти батькам отримати більш значне відшкодування. Фармацевтична компанія, що випускала цей препарат, заважала опублікуванню статті. Європейський суд з прав людини постановив, що втручання в здійснення права на свободу вираження поглядів не виправдовувалося «невідкладною суспільною потребою» і, отже, не могло розглядатись як «необхідне в демократичному суспільстві».*

* «Санді Таймс проти Сполученого Королівства» (*The Sunday Times v. the United Kingdom* (1979))

Суд визнає, що не може бути вільного і демократичного суспільства без вільної преси, та заявляє, що державні діячі та різні компанії повинні погоджуватися з опублікуванням незручної або неприємної для них інформації. Суд у багатьох

випадках застосовував принцип верховенства суспільного інтересу, навіть коли ставилися під загрозу повага до приватного життя або збереження так званих секретних матеріалів.

Рішення Суду мають дуже важливе значення та наслідки. Вони можуть зобов'язувати держави вносити зміни до національного законодавства, адаптувати місцеву юриспруденцію та приводити практику у відповідність до нових норм. Ефективність Суду та його рішень у галузі захисту прав людини навряд чи можуть бути недооцінені. Протягом двох з половиною років Суд винес 62 рішення, пов'язані із свободою вираження поглядів, гарантованою за статтею 10 Європейської конвенції про права людини.

Крім свободи вираження поглядів Європейський суд і Рада Європи займаються питаннями захисту та просування плюралізму. Суд визнав, що поняття інформація також охоплює ідеї, що «ображають, шокують або дратують», оскільки вони є частиною публічних дебатів, в яких всі мають право брати участь. Погляди більшості не можуть брати верх над поглядами окремої особи. Інакше кажучи, навіть якщо більшості людей не подобаються погляди окремої особи, це не означає, що вони повинні заборонятися.

На держави покладається спеціальний обов'язок, зокрема в рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи, гарантувати плюралізм в ЗМІ. Деякі з цих рекомендацій закликають держави-члени прийняти заходи, спрямовані на «сприяння різноманітності ЗМІ», з метою «забезпечити плюралізм ідей та поглядів».

Рекомендація про плюралізм в ЗМІ та розмаїття медіа контенту, прийнята в 2007 році, розрізняє поняття «структурного плюралізму» та «розмаїття контенту» ЗМІ. Держави заохочуються до забезпечення наявності для громадськості достатньої кількості ЗМІ, що пропонуються різними власниками, як приватними, так і суспільними».

Для цього їм потрібно запровадити регулюючі рамки, що враховували би, зокрема, перехід до цифрових технологій, інтеграцію та концентрацію ЗМІ. Вони повинні обмежувати «вплив, який може справляти в сфері ЗМІ окрема особа, компанія або група», і ввести з цієї метою «пороги, що ґрунтуються на об'єктивних та реалістичних критеріях», для того, щоб надати можливість існувати «іншим ЗМІ», наприклад, «громадським, місцевим, меншинним або соціальним».

Держави повинні сприяти розмаїттю контенту та «вживати необхідних заходів з метою гарантувати, щоб достатня кількість інформації, думок і програм поширювалася за допомогою ЗМІ». Так звані канали обов'язкового наповнення повинні бути зобов'язані виробляти «різноманітний контент». Підтримка може надаватися «створенню, підготовці та поширенню аудіовізуального, друкованого та всіх інших видів медіа контенту, що робить цінний внесок у розмаїття ЗМІ».

Сприяння взаєморозумінню

Для забезпечення рівноваги між свободою вираження поглядів та плюралізмом ЗМІ, Рада Європи неодноразово закликала в своїх угодах та рекомендаціях до поважання людської гідності, терпимості та «основних прав інших осіб». Мова ворожнечі та підбурювання до насильства і расизму є забороненими, тоді як порозуміння та повага знаходять підтримку та всіляко просуваються.

Різні документи прямо або посередньо посилаються на міжкультурний діалог, який є «обміном думками між особами та групами різного етнічного, культурного, релігійного та мовного походження». Він вважається «необхідним для будування Європи без розділень», оскільки він «сприяє обміну знаннями». Як чітко зазначається в Білій книзі, присвяченій цьому питанню, міжкультурний діалог не є простим обміном поглядами, він повинен здійснюватися на основі взаєморозуміння та поваги, бути вільним від упереджень та ґрунтуватися на довірі та взаємності.

Що це конкретно означає, докладно визначено у вирішальній за своїм значенням *Рекомендації 97(21) про ЗМІ та сприяння культурі терпимості*. В ній зазначається, що ЗМІ повинні передавати точну та неупереджену інформацію, але також із увагою ставитися до напруги, що може виникати між різними громадами. Вони повинні уникати стереотипів, визнавати рівність всіх людей, обговорюючи їх поведінку поза їх належністю до конкретної громади, коли це не має ніякого відношення до викладеного питання». Ця вимога набуває особливого значення в тому, що стосується етнічних, культурних або релігійних меншин: за виключенням тих випадків, коли поведінка особи – або, в певному випадку, вчинений нею злочин – є типовим для її культури, немає ніякої необхідності вказувати на її належність до певної меншини. Паралельно до своєї діяльності, спрямованої на просування порозуміння, Рада Європи бореться з мовою ворожнечі, дискримінацією, расизмом та ксенофобією. Для надання особливого значення цій боротьбі було також прийнято низку документів. Отже, спеціальна рекомендація Комітету

міністрів заохочує держави вживати відповідних заходів на запобігання та викоренення мови ворожнечі.

Рекомендація про пропаганду ненависті закликає до розроблення чітких правових рамок, що охоплюють цивільні, кримінальні та адміністративні законодавчі положення задля узгодження свободи вираження поглядів та свободи не бути жертвою дискримінації. В ній наполягається на необхідності ввести пропорційні кримінальні санкції щодо тих осіб, які поширюють образливі або ненависницькі висловлювання. Однак, в документі зазначається, що ЗМІ не можуть визнаватися відповідальними за викладення або аналізування феномену «мови ворожнечі». Інакше кажучи, расизм є недопустимим, але ЗМІ мають право про нього повідомляти.

Крім прийняття Конвенції та Рекомендації, Рада Європи утворила Європейську комісію проти расизму та нетерпимості, яка вже ухвалила 11 рекомендацій з питань антидискримінаційної політики, спрямованої на боротьбу з расизмом. Одним із прикладів є рекомендація щодо Інтернету, в якій держави закликаються до боротьби з расистськими, ксенофобними та антисемітськими злочинами, вчиненими через мережу Інтернет, спираючись на національне та міжнародне законодавство та політику.¹⁸

Участь

Ідея про те, що кожен повинен мати можливість брати участь у суспільному житті, є третім принципом, на якому постійно наголошує Рада Європи. Для того, щоб сприяти демократії та правам людини, «участь» не має бути лише символічною, але «ефективною». Тобто, кожний громадянин повинен мати можливість брати реальну участь у державних справах – культурних, соціальних або політичних – через ЗМІ, асоціації або особисто, незалежно від фінансових можливостей, віку, освіти тощо.

Цифровий поділ

Для забезпечення ефективної участі необхідно подолати те, що часто називають «цифровий поділ», нерівність між тими, хто має доступ до інформації через нові

18. Загальнополітична рекомендація ЄКРН №6 про боротьбу з поширенням через Інтернет матеріалів расистського, ксенофобного та антисемітського характеру, прийнята 15 грудня 2000 року.

інформаційні та комунікаційні технології, та тими, хто його не має. Різні документи закликають державні органи влади, приватний сектор та громадськість сприяти та полегшувати доступ до інформаційних та комунікаційних технологій та цифрового обладнання.

В Рекомендації (2003) 9 про заходи підтримки демократичної та соціальної ролі цифрового мовлення говориться:

«Враховуючи той факт, що для споживачів перехід до цифрового мовлення означає придбання нового обладнання, необхідного для декодування та дешифрування цифрових сигналів, і, отже, є пов'язаним з певними витратами, а також, щоб уникати будь-яких форм матеріальної дискримінації та ризику виникнення «цифрового поділу» між різними соціальними категоріями громадян, держави-члени повинні приділяти особливу увагу способам зниження цін на таке обладнання».

Отже, наголос ставиться на двох аспектах: для того, щоб подолати «цифровий поділ», доступ до цифрових технологій повинен бути можливим з фінансової точки зору та зрозумілим. Це демонструє турботу про тих громадян, які, скоріше всього, не були би першими користувачами цих технологій, мали би обмежені технічні знання та навички, не могли би придбати занадто дороге для них обладнання, залишалися би в результаті на відшибі та не могли би здійснювати їхнє право отримувати інформацію та брати активну участь у суспільному житті.

По-перше, Рекомендація (2007)11 про сприяння свободі вираження поглядів та інформації в новому інформаційному та комунікаційному середовищі вказує на необхідність забезпечувати доступ за *припустимих умов*. Держави-члени повинні сприяти забезпеченню цих умов, «створюючи сприятливе та привабливе середовище для приватного сектору, заохочуючи його інвестувати капітал у розвиток нових інформаційних та комунікаційних інфраструктури та послуг, запроваджуючи стабільні правові та регулюючі рамки» та «сприяючи створенню громадських мереж».

По-друге, особливе значення надається здатності громадян користуватися ЗМІ. Медіа грамотність розглядається як ключовий фактор у зниженні ризику виникнення «цифрового поділу». Існують підстави побоюватися, що «найбільш знедолені верстви населення» не зможуть зрозуміти, як функціонують ці медіа, або не матимуть необхідних технічних знань для використання нового обладнання (наприклад, декодерів для цифрового телебачення або комп'ютерів).

Отже, Рекомендація (2003)9 про заходи підтримки демократичної та соціальної ролі цифрового мовлення рекомендує, щоб «громадськості була надана вичерпна інформація про заходи масової інформації». Відповідні заходи, такі як «адапто-

вана підготовка з питань використання цифрового обладнання та користування новими послугами», повинні вживатися щодо груп ризику державами-членами, телерадіомовниками, регулятивними органами та іншими державними або приватними установами, яких стосується питання переходу до цифрового мовлення».

Цифровий дивіденд

Цифровий дивіденд розглядався як унікальна можливість розподілити радіочастотний спектр та відкрити його для різноманітних нових послуг. Оскільки вважається, що цифрове мовлення є приблизно в шість разів більш ефективним, воно створює простір для наземних технологій (більш ніж для повітряних), таких, як відео на мобільних телефонах, широкосмугове безпроводне підключення, що охоплює значні території, або телебачення з високою чіткістю зображення. Однак, ці нові можливості викликають також занепокоєння: чи всі матимуть до них доступ, як їх використати на просування плюралізму та культурного різноманіття?

Декларація Комітету міністрів про розподіл та управління цифровим дивідендом та громадський інтерес (2008) закликає знайти рівновагу між «виключно ринковим підходом» та цілями суспільного значення такими, як забезпечення участі, плюралізму, доступу та мовного розмаїття.

В ній визнається, що перехід до цифрових технологій та утворення в результаті цього радіочастотного спектру є «чудовою можливістю» задовільнити швидко зростаючі потреби нових послуг, що могло би навіть сприяти подоланню «цифрового поділу». Однак, при цьому треба забезпечити «всім ефективний та рівний доступ [...], зокрема, з метою уникнення «цифрового виключення». В рекомендації нагадуються необхідність стежити за забезпеченням «загального суспільного інтересу».

Наголос робиться, зокрема, на тому, що держави-члени повинні «приділяти особливу увагу просуванню новаторства, плюралізму, культурного та мовного розмаїття та доступу громадськості до аудіовізуальних послуг при розподілі та управлінні цифровим дивідендом». Інакше кажучи, «новаторство є дуже позитивною річчю, але воно повинне служити загальному громадському інтересу без виключення будь-кого».

Моніторинг

Запроваджувати норми – це одне, втілювати їх в життя – це, іноді, зовсім інше. Рада Європи може запропонувати державам прийняти жорсткі та вичерпні правові рамки та заохочувати ЗМІ надавати достовірну інформацію й уникати сте

реотипів, але ніщо не може гарантувати, що її рекомендації будуть виконані. Ось чому Рада Європи не зупиняється на прийнятті угод або виданні рекомендацій.

Як уже зазначалося вище, з метою здійснення контролю за діями держав та ЗМІ, було створено різні органи: це – Європейська аудіовізуальна обсерваторія, яка стежить за впровадженням правових рамок у галузі електронних ЗМІ; Європейська комісія проти расизму та нетерпимості, яка наглядає за діяльністю, спрямованою на боротьбу проти расизму, ксенофобії, антисемітизму та нетерпимості; або ще Європейський комітет з соціальних прав, який стежить за дотриманням Соціальної хартії.

Здійснення моніторингу часто дозволяє отримати вичерпну інформацію щодо реалізації норм, дозволяючи робити порівняння між країнами. Але звіти, що складаються, не обмежуються викладенням фактів або зауважень, вони часто ведуть до налагодження двостороннього діалогу з органами влади з метою внесення змін до законодавства або вироблення керівних ліній для держав-членів.

В 1997 році Парламентська асамблея прийняла резолюцію, закликаючи держави-члени не вважати дифамацію злочином. Інакше кажучи, вони повинні негайно скасувати тюремне ув'язнення за наклеп і образу, покласти край зловживанню кримінальним переслідуванням за дифамацію та дати точніше визначення поняттю «дифамація» для того, щоб уникати свавільного застосування законодавчих норм та забезпечувати, аби «цивільне право гарантувало ефективний захист гідності ураженої особи». Це означає, що особа, яка вважає себе ображеною, повинна мати можливість подати позов, але справа буде розглядатися в цивільному, а не кримінальному суді.

В цій же резолюції Парламентська асамблея звертається до певних держав, закликаючи їх внести зміни до свого законодавства. Отже, Туреччина повинна «внести поправки до статті 125.3 свого Кримінального кодексу», а Франція - «переглянути свій закон від 29 липня 1881 року відповідно до юриспруденції Суду».

Крім того, завдяки своїм рекомендаціям та діяльності, спрямованої на надання підтримки та налагодження співробітництва, Рада Європи відіграла протягом останніх 10-15 років дуже важливу роль у розробці законодавчих рамок у галузі ЗМІ, зокрема, в країнах Центральної та Східної Європи.

Ця її заангажованість є логічною: організація, що відіграє головну роль у виробленні норм в галузі свободи та відповідальності ЗМІ, краще, ніж інші може допомогти їх втіленню в життя та застосуванню.

Діяльність Ради Європи, спрямована на забезпечення підтримки та налагодження співробітництва, може приймати різні форми та здійснюється приблизно за двома

напрямами: надання допомоги у редагуванні (проектів) законів та організація підготовки, призначеної державним службовцям, представникам судової системи та ЗМІ.

Законодавство в галузі ЗМІ

Після розвалу Радянського Союзу, розпаду колишньої Югославії та вступу до Ради Європи численних нових держав, часто виникала необхідність адаптувати національні законодавства до норм цієї організації. Відділ з питань ЗМІ регулярно здійснював швидкі та повні аналізи законопроектів в самих різних галузях. Метою цих аналізів (або «експертиз») було, і залишається, допомогти державам-членам відредувати закони та законодавчі норми в галузі ЗМІ, оцінюючи законопроекти відповідно до норм, встановлених Радою Європи.

Звернення до досвіду Ради Європи в цій галузі часто пояснювалося політичним прагненням вступити до Європейського союзу. Діяльність Ради Європи, отже, мала велике значення та результати, оскільки численні країни змогли реформувати свої правові системи. В багатьох з них зміни до законопроектів було внесено відповідно до коментарів, що містилися в аналізах. В деяких випадках було розроблено зовсім нові закони, і це спираючись на поради експертів або висновки, зроблені в результаті діяльності, спрямованої на надання підтримки. Від декількох законопроектів треба було відмовитись, оскільки вони розглядались як дуже обмежувальні або такі, що не відповідають рекомендаціям Ради Європи.

Після 1987 року більшість держав, що виникли в результаті розпаду колишньої Югославії, розробили нові правові рамки в галузі ЗМІ, з метою покращити плюралізм в аудіовізуальному секторі та гарантувати незалежність колишнього державного телерадіомовника, а також запровадити поняття суспільної послуги та створити незалежний регулятивний орган задля обмеження прямого контролю за електронними ЗМІ з боку держави.

Рада Європи підтримала цей процес, здійснюючи численні експертизи законопроектів, аби впевнитися, що запропоновані тексти відповідають встановленим нею нормам. Фахівці в галузі права, а також державні органи влади цих країн зі всією серйозністю враховували ці аналізи, а запропоновані рекомендації майже кожного разу дозволяли покращити ці проекти. В Хорватії, Сербії, колишній Республіці Македонія, в Чорногорії, в Боснії і Герцеговині, Рада Європи наклала свій відбиток на нові закони в галузі електронних ЗМІ.

Підготовка

За останні декілька років в заходах, організованих Радою Європи, взяли участь численні державні службовці, парламентарії, судді та журналісти. Метою цих заходів було підвищення їхньої обізнаності щодо існуючих нормативних документів та надання їм порад щодо втілення в життя судової практики або конвенцій. Треба було також ознайомити органи державної влади з принципами невтручання, а також з їхньою відповідальністю за створення умов для існування різноманітного та неоднорідного медіа ландшафту.

Завдяки участі в семінарах та круглих столах, працівники ЗМІ (журналісти, редактори, керівники медіа установ) отримали інформацію про свої права та відповідальність, що визначаються нормами Ради Європи. Ця підготовка стосувалась, зокрема, практичної професійної підготовки з питань застосування юриспруденції в різних країнах, базових знань необхідних для донесення громадськості точної та неупередженої інформації, поважного ставлення до меншин та культурної різноманітності, забезпечення рівноваги між правом на свободу вираження поглядів та правом на повагу до приватного і сімейного життя тощо.

Було опубліковано, перекладено на різні мови та широко розповсюджено цілу низку посібників – наприклад, стосовно юриспруденції Європейського суду з прав людини щодо застосування статті 10 Європейської конвенції про права людини, або правил та норм, що стосуються діяльності ЗМІ в рамках виборчих кампаній. В результаті цих зусиль законодавство та практика в галузі ЗМІ в державах-членах набагато краще відповідають нормам Ради Європи.

Про авторів

Яша Ланж є керуючим партнером Media Work, де він займається питаннями розвитку, здійснення та оцінки діяльності в секторі ЗМІ та комунікацій. Він був координатором від Європейської комісії низки проектів у Південно-Східній Європі та в колишньому Радянському Союзі, а також протягом трьох років головним редактором вагомого щоденного видання. Пізніше він керував Media Task Force в Брюсселі. Він є автором чотирьох книг й декількох опублікованих доповідей та бере регулярно участь як доповідач у різних конференціях. Він є також членом правління двох фондів.

Тарлак МакГонагл є координатором курсу Informatierecht, одного з основних модулів програми мастер Інститута інформаційного права (IVI^R). В 2008 році він захистив докторську дисертацію в Амстердамському університеті. В своїй роботі він розглянув питання взаємодії між свободою вираження поглядів та правами меншин у світлі міжнародного права. Він також має диплом магістра міжнародного права в галузі прав людини (Університет м. Ессекс, 2001 р.) та ступінь бакалавра міжнародного права та французької мови (Національний ірландський університет, м. Голвей, 1998 р.).

Пан МакГонагл є спеціалістом з широкого кола питань, пов'язаних з міжнародним правом в галузі прав людини, особливо з свободою вираження поглядів та віросповідання, правами меншин, культурними та мовними правами, а також з міжнародним правом та політикою в галузі ЗМІ. Він регулярно складає експертні звіти для різних відділів Ради Європи, ОБСЄ, міжурядових та неурядових організацій. Він є членом Редакційного та Консультативного комітетів Європейської аудіовізуальної обсерваторії.

Бісера Занкова є адвокатом, доктором порівняльного конституційного права. Вона закінчила юридичний факультет Софійського університету ім Св. Климента Охридського та захистила диплом магістра та докторську дисертацію в Університеті Центральної Європи м. Будапешт.

Вона є консультантом Болгарської державної агенції інформаційних технологій та зв'язку та викладає право та правові норми в галузі ЗМІ на факультеті журналістики Софійського університету ім Св. Климента Охридського та в Софійському Університеті економічних наук.

Бісера Занкова є членом Керівного комітету з питань ЗМІ та нових комунікаційних послуг та інших робочих груп Ради Європи. Її останні праці стосуються питань міжкультурного діалогу та прав людини в багатокультурних суспільствах.

Пані Занкова є автором книги та численних статей, опублікованих в болгарській та іноземній пресі та присвячених свободі вираження поглядів та ЗМІ.

Додаток

Основні інформаційні документи

Юриспруденція Європейського суду з прав людини: <http://www.echr.coe.int>

Документи, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи: www.coe.int/media

Декларація Комітету міністрів про роль громадських ЗМІ в сприянні соціальній згуртованості та міжкультурному діалогу, прийнята 11 лютого 2009 року

Рекомендація (2007)3 Комітету міністрів про місію суспільних ЗМІ в інформаційному суспільстві

Рекомендація (2007)2 Комітету міністрів про плюралізм в ЗМІ та розмаїття медіа контенту

Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо захисту свободи вираження поглядів та інформації в часи криз, прийняті 26 вересня 2007 року

Декларація Комітету міністрів про захист ролі ЗМІ в демократичних суспільствах в контексті концентрації ЗМІ, прийнята 31 січня 2007 року

Рекомендація (2003)9 про заходи підтримки демократичної та соціальної ролі цифрового мовлення

Рекомендація (99)1 про заходи сприяння плюралізму в ЗМІ

Рекомендація (97)21 про ЗМІ та сприяння культурі терпимості

Рекомендація (97) 20 про пропаганду ненависті

Рада Європи об'єднує сьогодні 47 держав-членів, тобто майже всі країни європейського континенту.

Її головною метою є розробка спільних демократичних та правових принципів, що ґрунтуються на Європейській конвенції про права людини та інших важливих документах в галузі захисту людини.

Заснована в 1949 році, після Другої світової війни, Рада Європи стала символом примирення.