

## **ЗАГАЛЬНОПОЛІТИЧНА РЕКОМЕНДАЦІЯ ЄКРН № 15:**

### **ПРОТИДІЯ МОВІ ВОРОЖНЕЧІ**

**УХВАЛЕНА 8 ГРУДНЯ 2015 РОКУ**

Страсбург, 21 березня 2016 р.

*Будь ласка, зверніть увагу, що цей документ є перекладом. У разі виникнення сумнівів, слід звертатися до оригінальної версії англійською й французькою мовами.*

This document was translated with the support of the EU and Council of Europe regional project “Strengthening access to justice through non-judicial redress for victims of discrimination, hate speech and hate crimes in the Eastern Partnership”.

Опубліковано  
Європейською комісією проти расизму та нетерпимості (ЕКРН)  
Рада Європи, 2016  
Надруковано в Страсбурзі

## **Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН),**

Знову підтверджуючи фундаментальну важливість свободи вираження поглядів і думок, терпимості та поваги до рівної гідності всіх людей для демократичного й плюралістичного суспільства;

Нагадуючи, однак, що свобода вираження поглядів і думок не належить до безумовних прав і не може здійснюватися в спосіб, несумісний із правами інших людей;

Нагадуючи, крім того, що Європа з огляду на свою історію зобов'язана пам'ятати, бути пильною, та протидіяти зростанню расизму, расової та ґендерної дискримінації, сексизму, гомофобії, трансфобії, ксенофобії, антисемітизму, ісламофобії, ромофобії та нетерпимості, геноциду, злочинам проти людяності або воєнним злочинам, публічному запереченню, тривіалізації, виправданню або толеруванню таких злочинів;

Нагадуючи, що обов'язок збереження пам'яті про ці явища, пильності й протидії їм становлять невідокремну частину захисту та просування універсальних і неподільних людських прав, обстоювання прав кожної людини;

Зважаючи на те, що мову ворожнечі по-різному розуміють і сприймають на національному та міжнародному рівні, а також те, що вона може набувати різних форм;

Беручи до уваги, що в цій Загальнополітичній рекомендації мову ворожнечі треба розуміти як обстоювання, заохочення або підбурювання, у будь-якій формі, до приниження, ворожнечі або

паплюження щодо певної особи чи групи осіб, а також будь-які вияви утиску, образ, створення неґативних стереотипів, стигматизації або погроз щодо такої особи чи групи осіб (і будь-яке виправдання всіх цих форм вираження) за ознакою "раси"<sup>1</sup>, кольору шкіри, походження, національної або етнічної належності, віку, інвалідності, мови, релігії чи вірування, статі, ґендеру, ґендерної ідентичності, сексуальної орієнтації та інших характеристик або статусу особи;

Визнаючи, що мова ворожнечі може набувати форми публічного заперечення, тривіалізації, виправдання або толерування геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів, факт здійснення яких установлено судом, а також форми героїзації осіб, засуджених за скоєння таких злочинів;

Визнаючи також те, що форми вираження, які ображають, шокують чи викликають занепокоєння, не можна лише на цій підставі прирівнювати до мови ворожнечі, та що заходи щодо протидії мови ворожнечі повинні служити меті захисту осіб та груп осіб, а не окремих переконань, ідеологій чи релігій;

Визнаючи, що використання мови ворожнечі може відбивати або поширювати необґрунтоване припущення, що особа, яка використовує цю мову, в якомусь сенсі має вищість над особою або групою осіб, на яких спрямовано мову ворожнечі;

---

<sup>1</sup> Оскільки всі люди належать до того самого біологічного виду, ЄКРН відкидає теорії, що стверджують існування різних рас. Однак у цій Рекомендації ЄКРН використовує термін «раса», щоб запобігти вилученню, осіб, яких зазвичай помилково розглядають як представників іншої раси, зі сфери захисту, передбаченого цією Рекомендацією.

Визнаючи, що мову ворожнечі можуть використовувати з наміром до підбурювання або, як можна обґрунтовано очікувати, вона здатна призвести до підбурювання інших чинити акти насильства, залякування, ворожнечі або дискримінації проти тих, на кого спрямовано мову ворожнечі, і що це є особливо важкою формою такої мови;

Усвідомлюючи виняткову небезпеку мови ворожнечі для згуртованості демократичного суспільства, захисту прав людини й верховенства права та водночас розуміючи необхідність забезпечити, щоб обмеження мови ворожнечі не використовувалися неналежним чином із метою змусити замовкнути меншини та придушити критику офіційної політики, політичну опозицію або релігійні переконання;

Усвідомлюючи особливу проблему та небезпеку мови ворожнечі щодо жінок через їхню стать, ґендер і/або ґендерну ідентичність, а також у поєднанні цих характеристик з однією або декількома іншими;

Визнаючи, що використання мови ворожнечі має тенденцію до розширення, особливо через електронні засоби комунікації, що підсилюють її вплив, а також те, що масштаб мови ворожнечі точно не відомий через брак систематичних звітів та збирання даних про такі випадки, і що необхідно вжити заходів задля виправлення ситуації, зокрема, через надання належної підтримки тим, хто став об'єктом мови ворожнечі або зазнав її неґативного впливу;

Усвідомлюючи, що незнання та недостатню медіаграмотність, а також відчуження, дискримінацію, підвладність ідеологічним впливам і маргіналізацію людей може бути використано з метою заохотити їх до мови ворожнечі, реальної природи й наслідків якої вони повністю не розуміють;

Наголошуючи на важливості освіти для протидії помилковим уявленням і дезінформації, що формують основу для мови ворожнечі, та на необхідності того, щоб така освіта була націлена, зокрема, на молодь;

Визнаючи, що важливим засобом боротьби з мовою ворожнечі є пряма протидія та засудження такої мови за допомогою відповідної риторики, яка чітко виявлятиме її деструктивну та неприйнятну природу;

Визнаючи, що політики, релігійні й громадські лідери та інші публічні особи несуть особливу відповідальність у цьому контексті через їхню здатність впливати на широку аудиторію;

Усвідомлюючи особливий внесок, які всі форми ЗМІ, електронні і друковані, можуть зробити як для поширення мови ворожнечі, так і боротьби з нею;

Усвідомлюючи згубні наслідки для тих, на кого спрямована мова ворожнечі, ризик відчуження й радикалізації, що випливає з її використання, та шкоду для згуртованості суспільства від неспроможності протидіяти мові ворожнечі;

Визнаючи, що саморегулювання й добровільні кодекси поведінки можуть стати ефективними засобами попередження та засудження мови ворожнечі, і що застосування таких засобів слід заохочувати;

Наголошуючи важливість того, щоб особи, на яких спрямовано мову ворожнечі, мали змогу самі відповісти на неї через власні висловлювання й осуд, а також через звернення до уповноважених судів та органів влади;

Визнаючи, що самих лише кримінальних заборон недостатньо для викорінення мови ворожнечі та що вони не завжди є доречними,

але водночас маючи переконання, що за деяких обставинах використання мови ворожнечі все-таки повинно тягнути за собою кримінальну відповідальність;

Беручи до уваги шестикомпонентний тест, передбачений у Рабатському плані дій щодо заборони обстоювання національної, расової чи релігійної ненависті, що становить підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, а також будучи переконаною, що кримінальні заборони необхідні тоді, коли мова ворожнечі спрямована на підбурювання до актів насильства, залякування, ворожнечі або дискримінації щодо тих, на кого вона спрямована;

Наголошуючи на важливості відмови від підтримки організацій, які сприяють використанню мови ворожнечі, та на необхідності забороняти організації, які роблять це з метою (або коли є підстави вважати, що їхня діяльність має наслідком) підбурювання до насильства, залякування, ворожості або дискримінації щодо тих, на кого спрямована мова ворожнечі;

Наголошуючи необхідність проводити швидкі й ефективні розслідування за скаргами на мову ворожнечі та уникати надмірно обмежувального тлумачення положень, що стосуються її використання;

Нагадуючи про те, що хоча передбачений міжнародним правом обов'язок установити кримінальну відповідальність за певні форми мови ворожнечі поширюється на всіх, його було запроваджено передусім задля захисту представників уразливих груп, а також зі стурбованістю зауважуючи, що такі особи можуть непропорційно зазнавати переслідування або що результати розслідувань може бути хибно використано проти таких осіб;

Нагадуючи про те, що діяльність ЄКПН зосереджена на питаннях мови ворожнечі за ознакою "раси", кольору шкіри, мови, релігії, громадянства, національного або етнічного походження, ґендерної ідентичності або сексуальної орієнтації, але визнаючи, що мова ворожнечі також може ґрунтуватися на всіх інших уже згаданих міркуваннях, і що пропонувані в цьому тексті рекомендації варто застосовувати до них *mutatis mutandis*;

Рекомендує урядам держав-членів:

1. **ратифікувати Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, який стосується криміналізації дій расистського та ксенофобного характеру, вчинених через комп'ютерні системи, Рамкову конвенцію про захист національних меншин та Протокол № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо вони ще цього не зробили;**
2. **відмовитися від будь-яких застережень до статті 4 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та статті 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та визнати повноваження Комітету з ліквідації расової дискримінації приймати й розглядати повідомлення від окремих осіб або груп осіб згідно зі статтею 14;**

**3. докладати зусиль до виявлення умов, що сприяють використанню мови ворожнечі як явища, та різних форм, яких вона набуває, а також оцінювання її масштабів і заподіяної шкоди з метою обмежити й попередити її використання та зменшити й відшкодувати заподіяну шкоду, задля чого:**

- a. розробити надійні засоби для досягнення цієї мети;
- b. забезпечити визначення державних органів, відповідальних за використання цих засобів, та належне виконання такої роботи;
- c. забезпечити, щоб збирання даних щодо мови ворожнечі не обмежувалося сферою кримінального правосуддя;
- d. забезпечити, щоб збирання даних велося за окремими категоріями;
- e. підтримувати моніторинг використання мови ворожнечі, який проводять громадянське суспільство, органи із забезпечення рівноправ'я та національні установи з прав людини, а також сприяти співпраці між ними й державними органами у виконанні цього завдання;
- f. підтримувати дослідження умов, що сприяють використанню мови ворожнечі, та її форм;
- g. регулярно поширювати дані про використання мови ворожнечі, її форми та умови, що сприяють її використанню, для відповідних державних органів і для громадськості; а також
- h. спираючись на результати моніторингу та досліджень, розробити стратегію боротьби з використанням мови ворожнечі;

**4. докласти рішучих зусиль не тільки для підвищення громадського усвідомлення важливості поваги до плюралізму й небезпеки мови ворожнечі, а й для демонстрації хибності засад, на яких вона базується, та її неприйнятності, щоб тим самим обмежити й попередити використання мови ворожнечі, задля чого:**

- a. сприяти кращому розумінню необхідності різноманіття та діалогу в контексті демократії, прав людини і верховенства права;
- b. заохочувати та демонструвати приклад взаємної поваги та розуміння в суспільстві;
- c. сприяти й демонструвати приклад міжкультурного діалогу; та
- d. боротися з дезінформацією, нег'ативними стереотипами та стигматизацією;
- e. розробити спеціальні освітні програми для дітей, молоді, державних службовців і широкого загалу та зміцнити компетентність учителів і вихователів для впровадження таких програм;
- f. підтримувати неурядові організації, органи із забезпечення рівноправ'я та національні установи з прав людини в боротьбі з використанням мови ворожнечі; та

-

- g. закликати публічних осіб, зокрема політиків, релігійних і громадських лідерів, швидко реагувати на мову ворожнечі, не просто засуджуючи її, а й зміцнюючи ті цінності, яким вона загрожує;
- h. заохочувати порушників відкинути мову ворожнечі, відмовитися від її використання й допомогти їм покинути групи, які до неї вдаються;
- i. за належних обставин координувати всі ці зусилля з діями інших держав та міжнародних організацій;

**5. надати індивідуальну та колективну підтримку тим, проти кого спрямована мова ворожнечі, задля чого:**

- a. за допомогою консультування й рекомендацій намагатися допомогти їм подолати травму та почуття сорому, яких вони зазнали;
- b. дбати про те, щоб вони знали про своє право на відшкодування через адміністративне, цивільне й кримінальне провадження, та щоб страх, незнання, фізичні чи емоційні бар'єри або відсутність коштів не перешкодили їм скористатися цим правом;
- c. заохочувати їх самих та інших осіб, які стали свідками таких випадків, повідомляти про використання мови ворожнечі, а також підтримувати їх у цьому;
- d. карати за негативне ставлення або утиск щодо будь-якої особи, яка подала скаргу чи заяву про використання мови ворожнечі; та
- e. виявляти солідарність і забезпечувати довготермінову підтримку особам, які постраждали від мови ворожнечі;

**6. підтримувати саморегулювання в державних і приватних установах (у тому числі виборних органах, політичних партіях, навчальних закладах, культурних і спортивних організаціях) як засіб боротьби з використанням мови ворожнечі, задля чого:**

- a. заохочувати ухвалення кодексів поведінки, які передбачають тимчасове відсторонення від посади та інші покарання за порушення їхніх норм, а також запровадження дієвих механізмів подання заяв;
- b. заохочувати політичні партії підписати Хартію європейських політичних партій за нерасистське суспільство;
- c. сприяти проведенню моніторингу дезінформації, негативних стереотипів та стигматизації;
- d. заохочувати рішуче засудження порушень цих кодексів;
- e. надавати підтримку відповідному навчанню щодо значення й негативних наслідків мови ворожнечі, а також методів протидії їй; та
- f. сприяти та допомагати створенню механізмів розгляду скарг;

- 7. використовувати повноваження регулятора щодо засобів масової інформації (у тому числі інтернет-провайдерів, інтернет-посередників і соціальних мереж) для підтримки дій, спрямованих на боротьбу з використанням мови ворожнечі та заперечення її прийнятності, не порушуючи при цьому права на свободу вираження поглядів і думок, задля чого:**
- a. забезпечувати ефективне використання наявних повноважень, придатних для цієї мети, покладаючись у цьому також на механізми саморегулювання;
  - b. заохочувати ухвалення й застосування відповідних кодексів поведінки та/або умов використання, що стосуються мови ворожнечі, а також ефективних механізмів подання заяв;
  - c. заохочувати проведення моніторингу та засудження використання й поширення мови ворожнечі;
  - d. заохочувати використання, в разі необхідності, обмеження контенту, фільтрації за небажаними словами та інших подібних методів;
  - e. заохочувати відповідну підготовку редакторів, журналістів та інших працівників ЗМІ з питань мови ворожнечі та способів протидії її використанню;
  - f. заохочувати створення механізмів розгляду скарг і сприяти їм; та
  - g. заохочувати працівників ЗМІ дотримуватися етичних норм у журналістиці;
- 8. уточнити сферу охоплення та застосовність цивільної й адміністративної відповідальності за використання мови ворожнечі, яка призначена або, як можна обґрунтовано очікувати, служитиме для підбурювання до актів насильства, залякування, ворожості чи дискримінації щодо тих, проти кого мова ворожнечі спрямована, не забуваючи про дотримання права на свободу вираження поглядів і думок, задля чого:**
- a. визначити конкретну відповідальність авторів висловлювань, інтернет-провайдерів, веб-форумів та гостей, інтернет-посередників, соціальних мереж, модераторів блогів та інших, хто виконує подібні функції;
  - b. забезпечити наявність повноважень, за умови судового дозволу або схвалення, вимагати видалення мови ворожнечі з доступних у мережі матеріалів і блокувати сайти, що використовують мову ворожнечі;
  - c. забезпечити наявність повноважень, за умови судового дозволу або схвалення, вимагати від медійних компаній (у тому числі інтернет-провайдерів, інтернет-посередників і соціальних мереж) публікації підтвердження, що надрукований раніше матеріал становив мову ворожнечі;
  - d. забезпечити наявність повноважень, за умови судового дозволу або схвалення, забороняти поширення мови ворожнечі та розкривати особи тих, хто її використовує;



- e. надавати підтримку тим, на кого спрямовано мову ворожнечі, органам із питань рівноправ'я, національним установам із прав людини та зацікавленим неурядовим організаціям щодо ініціювання судового розгляду з метою видалення таких висловлювань, вимоги підтвердження, що надруковане було мовою ворожнечі, заборони на її поширення й зобов'язання розкрити особи тих, хто її використовує; та
  - f. забезпечити належну підготовку та сприяти обмінові позитивним досвідом між суддями, адвокатами й посадовими особами, які займаються справами, що стосуються мови ворожнечі;
- 9. припинити фінансову та будь-яку іншу підтримку з боку державних органів політичним партіям та іншим організаціям, які використовують мову ворожнечі або не карають за її використання своїх членів, і, поважаючи право на свободу об'єднань, передбачити можливість заборони або розпуску таких організацій (незалежно від того, чи отримують вони підтримку в будь-якій формі від державних органів), якщо вони використовують мову ворожнечі з метою підбурювання або є підстави вважати, що її використання може призвести до підбурювання інших до актів насильства, залякування, ворожості або дискримінації щодо тих, проти кого спрямована мова ворожнечі;**
- 10. вживати належних і дієвих заходів проти публічного використання мови ворожнечі, яка має на меті підбурювання або є підстави вважати, що її використання може призвести до підбурювання інших до вчинення актів насильства, залякування, ворожості або дискримінації щодо тих, проти кого спрямована мова ворожнечі, через застосування кримінального законодавства за відсутності менш жорстких, але ефективних засобів, та за умови забезпечення права на свободу вираження поглядів і думок, задля чого:**
- a. забезпечити наявність чіткого окреслення складу злочину та врахування необхідності кримінального покарання;
  - b. подбати про те, аби окреслення сфери цих злочинів дозволяло застосовувати їх також за умов розвитку технологій;
  - c. забезпечити, щоб переслідування за ці злочини здійснювалося на недискримінаційній основі та не використовувалося задля придушення критики офіційного курсу, політичної опозиції або релігійних переконань;
  - d. забезпечити активну участь осіб, які постраждали від мови ворожнечі, у відповідних розглядах;
  - e. передбачити покарання за ці злочини, які враховують і серйозні наслідки використання мови ворожнечі, і необхідність пропорційної відповіді;
  - f. здійснювати моніторинг ефективності розслідування скарг та судового переслідування правопорушників із метою зміцнення обох цих механізмів;
  - g. забезпечити ефективну співпрацю/координацію між поліцією та органами прокуратури;

- h. гарантувати належну підготовку та сприяти обміну позитивним досвідом між працівниками правоохоронних органів, прокурорами й суддями, які займаються справами, пов'язаними з мовою ворожнечі; та
- i. співпрацювати з іншими державами в боротьбі з транскордонним поширенням мови ворожнечі у фізичному або електронному форматі.

# Пояснювальний меморандум

## Зміст

<b>A. Вступ</b> .....	<b>13</b>
<b>B. Означення</b> .....	<b>14</b>
Термінологія.....	14
Означення мови ворожнечі.....	16
<b>C. Контекст</b> .....	<b>19</b>
Дані.....	20
Результати моніторингу країн, який проводить ЄКРН.....	20
Уроки минулого.....	22
Договори Організації Об'єднаних Націй.....	22
Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.....	24
Інші європейські договори.....	26
Інші європейські та міжнародні стандарти.....	27
Стандарти ЄКРН.....	32
Побоювання щодо застосування.....	33
Висновок.....	34
<b>D. Ратифікації, застереження та подання звернень</b> .....	<b>34</b>
Рекомендація № 1.....	34
Рекомендація № 2.....	34
<b>E. Причини й охоплення</b> .....	<b>35</b>
Рекомендація № 3.....	35
<b>F. Підвищення обізнаності та риторика у відповідь</b> .....	<b>38</b>
Рекомендація № 4.....	38
<b>G. Підтримка цільової групи</b> .....	<b>42</b>
Рекомендація № 5.....	42
<b>H. Саморегулювання</b> .....	<b>44</b>
Рекомендація № 6.....	44
<b>I. Медіа та інтернет</b> .....	<b>48</b>
Рекомендація № 7.....	48
<b>J. Адміністративна та цивільно-правова відповідальність</b> .....	<b>52</b>
Рекомендація № 8.....	52
<b>K. Адміністративні та інші санкції проти організацій</b> .....	<b>55</b>
Рекомендація № 9.....	55
<b>L. Кримінальна відповідальність і санкції</b> .....	<b>60</b>
Рекомендація № 10.....	60
<b>Додаток</b> .....	<b>68</b>



## A. Вступ

1. У цій Загальнополітичній рекомендації (далі – Рекомендація) розглянуто явище мови ворожнечі та її згубні наслідки для окремих осіб, певних груп і суспільства в цілому. На ці наслідки було вказано, зокрема, в процесі моніторингу країн, що його проводить ЄКРН, проте їх треба сприймати в ширшому сенсі. Тому в цій Рекомендації роз'яснено, що ЄКРН розуміє під мовою ворожнечі та вказано можливі й необхідні заходи для боротьби з цим явищем. Водночас ЄКРН бере за основу та зміцнює певні аспекти загальнополітичних рекомендацій (ЗПР) №№ 5, 6, 9, 10 і 13, але особливо ЗПР № 7.
2. Початковою точкою для Рекомендації є визнання фундаментальної важливості свободи вираження поглядів, терпимості та поваги до рівної гідності, які гарантовано численними міжнародними документами, що їх прийняли держави-члени Ради Європи. ЄКРН усвідомлює, зокрема, що будь-які зусилля, спрямовані на боротьбу з мовою ворожнечі, ніколи не повинні перевищувати тих обмежень, які може бути законно накладено на свободу вираження поглядів і переконань як обмежене право. Комісія також визнає, що в деяких випадках можливо ефективно реагувати на мову ворожнечі, не обмежуючи свободи висловлювання поглядів та переконань. Тому в Рекомендації наведено диференційований підхід до заходів, яких потрібно вживати. Зокрема, думка, що застосування кримінальних санкцій не повинно бути першим і основним варіантом дій проти мови ворожнечі, свідчить не тільки про важливість поваги прав на свободу вираження та свободу асоціацій, але також розуміння, що усунення умов, які сприяють використанню мови ворожнечі, та рішуча протидія цьому використанню мають більше шансів бути ефективними, щоб зрештою викоринити це явище.
3. Означення мови ворожнечі в контексті цієї Рекомендації наведено в преамбулі. У резолютивній частині Рекомендації спочатку розглянуто необхідність ратифікації певних договорів, якщо їх ще не ратифіковано, а також скасування низки застережень до двох інших договорів. В обох випадках це має на меті посилити зобов'язання належних заходів проти використання мови ворожнечі та забезпечити, щоб такі заходи не підлягали будь-яким правовим заборонам. Далі підкреслено необхідність різних кроків для кращого розуміння умов, які сприяють використанню мови ворожнечі та її різних форм, позаяк таке розуміння – необхідна умова ефективності будь-яких заходів боротьби з мовою ворожнечі.
4. До конкретних заходів проти використання мови ворожнечі, які ЄКРН вважає необхідними, належать зусилля на підвищення обізнаності населення, протидію будь-яким виявам мови ворожнечі, підтримку осіб, проти яких спрямовано мову ворожнечі, сприяння саморегулюванню, здійснення регулятивних заходів, запровадження адміністративної та цивільно-правової відповідальності, відмову від підтримки певних організацій та заборону інших організацій, а також притягнення до кримінальної відповідальності в обмеженій кількості випадків та за особливих обставин.
5. Рекомендацію адресовано урядам держав-членів Ради Європи. Однак зрозуміло, що для її ефективної імплементації потрібна залученість і зацікавленість не тільки державних посадовців, а й широкого кола приватних та неурядових учасників. Тому необхідно забезпечити належні кроки щодо їхньої активної участі в процесі імплементації.

6. Хоча в Рекомендації особливу увагу надано використанню мови ворожнечі в контексті роботи ЄКРН, передбачається, що положення Рекомендації може бути застосовано до всіх форм мови ворожнечі, тобто ще й за іншими ознаками, ніж «раса», колір шкіри, мова, релігійні переконання, національність, національне або етнічне походження, ґендерна ідентичність або сексуальна орієнтація.

## **В. Означення**

### ***Термінологія***

7. У цій Рекомендації застосовано такі означення:
- a. **«обстоювання»** в контексті приниження, ненависті чи паплюження означає явну, навмисну й активну підтримку таких дій та ставлення щодо конкретної групи осіб;
  - b. **«відчуження»** означає самовідсторонення особи від суспільства, у якому вона живе, та від відданості цінностям цього суспільства;
  - c. **«антициганські упередження»**<sup>2</sup> означають расизм, спрямований проти ромів;
  - d. **«антисемітизм»** означає упередження, ненависть або дискримінацію щодо євреїв як етнічної чи релігійної групи;
  - e. **«виправдання»** означає вибачення, прощення або оминання увагою певної поведінки;
  - f. **«злочини проти людяності»** означають будь-яку дію з перерахованих у статті 7 Римського статуту Міжнародного кримінального суду, коли вона виконується в межах спрямованого масштабного або систематичного нападу на будь-яких цивільних осіб;
  - g. **«приниження»** означає напад на здатності, характер або репутацію однієї особи або декількох осіб у зв'язку з їхньою належністю особи до певної групи;
  - h. **«дискримінація»** означає будь-яке інакше ставлення за ознаками «раси», кольору шкіри, мови, релігії, громадянства, національної або етнічної належності, а також походження, віросповідання, статі, ґендеру, ґендерної ідентичності, сексуальної орієнтації або інших характеристик чи статусу особи, якщо таке ставлення не має об'єктивного й розумного виправдання<sup>3</sup>;
  - i. **«ґендер»** означає соціально творені ролі, поведінку, діяльність і характерні ознаки, які певне суспільство вважає належними для жінок та чоловіків<sup>4</sup>;
  - j. **«ґендерна ідентичність»** означає глибоке переживання тією чи іншою особою внутрішнього й індивідуального досвіду ґендерної належності, яка може як збігатися, так і не збігатися із вродженою статтю, втім числі індивідуальне відчуття свого тіла (яке може включати вільно вибрані зміни зовнішності або фізіологічних функцій медичними, хірургічними чи іншими засобами) та інші вияви, як-от одяг, мова й особливості

---

<sup>2</sup> У ЗПР № 13 ЄКРН антициганські упередження означено як особливу форму расизму, ідеологію расової зверхності, форму дегуманізації та інституційного расизму, підживлювану історичною дискримінацією, яка виражається, зокрема, в насильстві, мові ворожнечі, експлуатації, стигматизації та кричущих виявах дискримінації.

<sup>3</sup> ЗПР № 7. Це безпосередньо не охоплює дискримінації за ознакою походження, переконань, статі, ґендеру, ґендерної ідентичності та сексуальної орієнтації, проте список перерахованих ознак не є вичерпним і положення ЗПР можуть застосовуватися *mutatis mutandis* [з необхідними змінами] до дискримінації за ознакою інших характеристик або статусу особи.

<sup>4</sup> Стаття 3 Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами.

- поведінки<sup>5</sup>;
- k. **«геноцид»** означає будь-яку з дій, перелічених у статті 6 Римського статуту Міжнародного кримінального суду, скоєну з наміром знищити, повністю або частково, національну, етнічну, расову чи релігійну групу;
  - l. **«прославляння»** означає вшанування або вихваляння кого-небудь за виконану дію;
  - m. **«ненависть»** означає ментальний стан, що характеризується інтенсивними та нераціональними емоціями презирства, неприязні й ворожості щодо певної групи<sup>6</sup>;
  - n. **«заперечення Голокосту»** означає дію, пов'язану із запереченням, висловленням або припущанням сумнівів, повністю чи частково, щодо історичного факту геноциду євреїв під час Другої світової війни;
  - o. **«гомофобія»** означає упередженість, ненависть або страх щодо гомосексуальності або щодо людей, яких ідентифікують чи сприймають як бісексуалів, геїв, лесбійок або трансгендерних людей;
  - p. **«ворожнеча»** означає вияв ненависті, що виходить поза межі самого лише ментального стану<sup>7</sup>;
  - q. **«підбурювання»** означає такі заяви щодо певних груп осіб, які створюють безпосередній ризик дискримінації, ворожнечі або насильства проти осіб, що належать до цих груп;
  - r. **«ісламофобія»** означає упередженість, ненависть або страх щодо ісламу як релігії або щодо мусульман;
  - s. **«маргіналізація»** означає створення ситуації, коли група осіб відчуває себе або справді є ізольованою та малозначущою, що обмежує можливості цієї групи брати участь у житті суспільства;
  - t. **«медіаграмотність»** означає знання, навички та ставлення, необхідні для взаємодії з усіма видами ЗМІ, зокрема розуміння ролі та функцій ЗМІ в демократичних суспільствах і здатність критично оцінювати медійний контент та взаємодіяти з медіями з метою самовираження й участі в демократичних процесах;
  - u. **«негативна стереотипізація»** означає застосування до члена або членів групи осіб певного узагальненого уявлення про характеристики осіб, що належать до цієї групи, уявлення, яке розглядає всіх осіб цієї групи в негативному світлі, незалежно від конкретних характеристик окремого члена або членів групи;
  - v. **«радикалізація»** означає процес, у перебігу якого особа приймає екстремістські політичні, релігійні або соціальні цінності, несумісні з цінностями демократичного суспільства;
  - w. **«расизм»** означає переконання, відповідно до якого такі ознаки, як «раса», колір шкіри, мова, релігія, громадянство, національне або етнічне походження, виправдовують презирство до особи або групи осіб чи уявлення про зверхність щодо особи або групи осіб<sup>8</sup>;
  - x. **«роми»** означають не тільки ромів, але й синті, калі, ашкалі, «єгиптян»,

---

<sup>5</sup> Джок'якертські принципи застосування міжнародно-правових норм про права людини щодо сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності.

<sup>6</sup> Принцип 12.1 Кемденських принципів про свободу вираження поглядів та рівність.

<sup>7</sup> Доповідь Спеціального доповідача з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, A/67/357, 7 вересня 2012 року, п. 44.

<sup>8</sup> ЗГПР № 7. Хоча релігію не внесено в означення расової дискримінації у статті 1 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Комітет із ліквідації расової дискримінації визнає, що у світлі принципу міждисциплінарності до расистських висловлювань, які становлять мову ворожнечі, відносять висловлювання «щодо осіб, які належать до певних етнічних груп, що сповідують або практикують релігію, відмінну від тієї, якої дотримується більшість населення, включно з виявами ісламофобії, антисемітизму та іншими схожими формами вираження ненависті щодо етнічних релігійних груп, а також такі крайні вияви нетерпимості, як підбурювання до геноциду й тероризму». *Загальна рекомендація № 35 про боротьбу з використанням мови ворожнечі расистського стибу*, CERD/C/GC/35, 26 вересня 2013 року, п. 6.

- манушів і споріднені групи населення Європи, в тім числі «подорожніх»<sup>9</sup>;
- y. **«стать»** означає біологічний статус людини;
  - z. **«сексуальна орієнтація»** означає здатність кожної особи виявляти емоційний, чуттєвий та сексуальний потяг, а також підтримувати інтимні та сексуальні стосунки з особами іншої статі, або тієї самої статі, або різних статей<sup>10</sup>;
  - aa. **«статус»** означає таку правову або фактичну ситуацію особи, що охоплює не тільки конкретний сімейний статус, міграційний або професійний статус, але також такі чинники, як народження поза шлюбом, інвалідність, фінансовий стан, стан здоров'я, судимість, членство у профспілці або в іншому органі та місце мешкання;
  - bb. **«стигматизація»** означає застосування негативного ярлика до групи осіб;
  - cc. **«трансфобія»** означає упередженість, ненависть або страх щодо транссексуальності, транссексуальних чи трансґендерних людей на ґрунті вираження їхньої внутрішньої ґендерної ідентичності;
  - dd. **«тривіалізація»** означає представлення чогось як неважливого або несуттєвого;
  - ee. **«паплюження»** означає образливу критику однієї або більше осіб у зв'язку з їхньою належністю до певної групи;
  - ff. **«насильство»** означає застосування фізичної сили або впливу до іншої особи, групи чи спільноти, результатом яких є або з великою ймовірністю може стати тілесне ушкодження, смерть, психологічна травма, відхилення в розвитку або депривація<sup>11</sup>;
  - gg. **«вразливі групи»** означають такі групи, які стають об'єктами мови ворожнечі; ці групи варіюються залежно від національних обставин, але з великою ймовірністю включають біженців і шукачів притулку, інших мігрантів, чорношкірих, євреїв, мусульман і ромів, а також інші релігійні, історичні, етнічні та мовні меншини й ЛГБТ осіб, і зокрема дітей та молодих людей, що належать до таких груп;
  - hh. **«воєнні злочини»** означає будь-яку з дій, перелічених у статті 8 Римського статуту Міжнародного кримінального суду;
  - ii. **«ксенофобія»** означає упередженість, ненависть або страх щодо людей з інших країн або інших культур.

#### ***Означення мови ворожнечі***

- 8. Як зазначалося, розуміння мови ворожнечі в цій Рекомендації наведено в преамбулі. Воно відбиває різні контексти, цілі та наслідки використання мови ворожнечі й відповідає **різним варіантам реагування** на мову ворожнечі. Це демонструє розуміння того, що **держави-члени можуть реагувати, поєднуючи вже наявні та нові заходи.**
- 9. У цій Рекомендації мова ворожнечі означає використання однієї або декількох конкретних форм висловлювань, таких як обстоювання, сприяння або підбурювання до наклепу, ненависті або паплюження щодо людини чи групи осіб, а також будь-яке переслідування, образу, негативну стереотипізацію, стигматизацію або погроз щодо особи чи осіб - а також будь-яке виправдання всіх цих форм висловлювання, - пов'язані з відкритим переліком особових характеристик або статусів, який охоплює «расу», колір шкіри, мову, релігію або переконання, громадянство або національну чи етнічну належність, а також

<sup>9</sup> ЗПР № 13

<sup>10</sup> Джок'якертські принципи.

<sup>11</sup> Доповідь Спеціального доповідача з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, A/67/357, 7 вересня 2012 року, п. 44.



походження, вік, інвалідність, стать, ґендерну ідентичність і сексуальну орієнтацію.

10. Істотними елементами того, як Рекомендація тлумачить мову ворожнечі та чим таке тлумачення відрізняється від утіленого в багатьох інших документах, є застосування цього тлумачення до:
  - обстоювання, заохочення або підбурювання, у будь-якій формі, до приниження, ненависті чи паплюження, а також переслідування, образу, неґативну стереотипізацію, стигматизацію або погрозу;
  - використання, яке не тільки має на меті підбурювання до насильства, залякування, ворожнечі або дискримінації, але яке можна обґрунтовано вважати таким, що матиме зазначені наслідки;
  - ознаки, що не зводяться до «раси», кольору шкіри, мови, релігії або переконань, громадянства, національної чи етнічної належності та походження.
11. **«Висловлювання»** в цій Рекомендації означає мову та публікації в будь-якій формі, у тому числі в електронних ЗМІ, а також їхнє поширення та зберігання. Мова ворожнечі може набувати форми написаних чи вимовлених слів або інших форм, таких як малюнки, знаки, символи, живопис, музика, п'єси або відео. Вона також включає використання певних видів поведінки, як-от жестів, щоб передати ідею, повідомлення або думку.
12. Крім того, під дію цієї Рекомендації можуть також підпадати такі форми висловлювання, як публічне заперечення, тривіалізація, виправдання чи толерування злочинів геноциду, злочинів проти людяності або воєнних злочинів, факт яких встановлено судом, та прославлення осіб, які вчинили такі злочини. Умова, що факт скоєння таких злочинів має бути визнано судом, застосовується для того, щоб безвідповідальні звинувачення щодо певної поведінки надалі не стали підставою для позовів про те, що певні заяви становлять мову ворожнечі. Окрім того, прославлення осіб, які вчинили такі злочини, прирівнюється до мови ворожнечі тільки тоді, коли це конкретно стосується осіб, які вчинили такі злочини, й не поширюється на позитивні оцінки будь-яких інших, не пов'язаних зі злочинами, видів діяльності осіб, про яких йдеться.
13. Водночас із наведеного в Рекомендації означення мови ворожнечі виключаються такі форми висловлювання, як **сатира чи об'єктивна інформаційна й аналітична журналістика**, що викликають тільки роздратування, біль або тривогу. Таким чином Рекомендація демонструє захист цих видів висловлення, щодо яких Європейський суд з прав людини визнав захист необхідним за статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>12</sup>. Проте тут зауважено, що Європейський суд також визнав, що підбурювання до ненависті може стати результатом образ, висміювання або паплюження певних груп населення, коли ці форми висловлення застосовуються безвідповідально, як-от у разі невинувато образливої поведінки, захисту дискримінації або використання образливих заяв чи

---

<sup>12</sup> Див., наприклад, справи «Єрсїлд проти Данії» [ВП] (Jersild v. Denmark [GC]), № 15890/89, 23 вересня 1994 року, «Сюрек та Оздемір проти Туреччини» (Sürek and Özdemir v. Turkey [GC]), № 23927/94, 8 липня 1999 року, «Жиньовські проти Франції» (Giniewski v. France), № 64016/00, 31 січня 2006 року, «Алвеш да Сілва проти Португалії» (Alves da Silva v. Portugal), № 41665/07, 20 жовтня 2009 року, і «Фабер проти Угорщини» (Fáber v. Hungary), № 40721/06, 24 липня 2012 року.

принизливої мови, або в разі неминучого обману аудиторії<sup>13</sup>, - і ці форми теж підпадатимуть під прийняте в Рекомендації означення.

14. В Рекомендації також визнається, що в деяких випадках прикметною рисою використання мови ворожнечі є те, що вона може бути має на меті підбурювання – або є підстави очікувати, що вона призведе до підбурювання – інших до насильства, залякування, ворожості або дискримінації щодо тих, на кого ця мова спрямована. Як зрозуміло з наведеного вище визначення, **елемент підбурювання** передбачає або наявність чіткого наміру сприяти вчиненню актів насильства, залякування, ворожнечі чи дискримінації, або реальний ризик таких актів унаслідок використання певної мови ворожнечі.
15. Намір підбурювати можна встановити, якщо особа, яка використовує мову ворожнечі, однозначно закликає інших осіб до певних дій, або якщо можна зробити висновок про такий намір з агресивного тону висловлювань чи інших відповідних обставин, як-от ранішої поведінки особи, що використовує мову ворожнечі. Однак наявність наміру не завжди можна легко продемонструвати, особливо коли висловлювання нібито стосуються гаданих фактів або коли використовується завуальована мова.
16. З іншого боку, для оцінки того, чи існує ризик відповідних дій, необхідно враховувати конкретні обставини використання мови ворожнечі. Зокрема, необхідно розглянути (а) контекст, у якому використовують мову ворожнечі (особливо те, чи в суспільстві вже є серйозна напруга, з якою пов'язана ця мова ворожнечі); (b) здатність особи, яка використовує мову ворожнечі, впливати на інших осіб (скажімо, завдяки тому, що ця особа є політичним, релігійним або громадським діячем); (c) природу й силу конкретного висловлювання (наприклад, чи є воно провокаційним і безпосереднім, чи містить неправдиву інформацію, створення негативних стереотипів і стигматизація або інші засоби спонукування до актів насильства, залякування, ворожнечі чи дискримінації); (d) контекст конкретних висловлювань (є вони поодиноким випадком а чи повторюваним і чи можна вважати, що вони врівноважуються іншими заявами тієї самої або іншої особи, особливо в ході дебатів); (e) використовуваний засіб інформації (чи дозволяє він негайну реакцію аудиторії, як-от на «живому» заході); та (f) характеристики аудиторії (чи є вона здатною та схильною, або чи може бути спонуканою, до участі в актах насильства, залякування, ворожнечі чи дискримінації).
17. Різні обставини, важливі для цієї оцінки ризику, відбивають багато аспектів тексту, що їх Рабатський плану дій вважає доречними для того, щоб розглядати певні висловлювання як кримінальні злочини<sup>14</sup>. Однак вони виходять поза ці аспекти – а також поза межі ЗПР № 7 у пункті 18 щодо кримінального права<sup>15</sup> – в одному питанні, а саме у визнанні того, що намір підбурювати до насильства, залякування, ворожнечі або дискримінації не є обов'язковою умовою для цієї особливо тяжкої форми мови ворожнечі. Радше вважається, що про такі злочини можна говорити

---

<sup>13</sup> Див., наприклад, справи «Фере проти Бельгії» (Féret v. Belgium), № 15615/07, 16 липня 2007 року, і «Вейделанд та інші проти Швеції» (Vejdeland and Others v. Sweden), № 1813/07, 9 лютого 2012 року.

<sup>14</sup> Інформацію про Рабатський план дій див. нижче в п. 59.

<sup>15</sup> «Закон повинен карати за такі дії, якщо їх учинено навмисне: а) публічне підбурювання до насильства, ненависті чи дискримінації, б) публічні образи та дифамація або с) погрози щодо особи або категорії осіб на підставах раси, кольору шкіри, мови, релігії, громадянства, національного чи етнічного походження».

й у тих випадках, коли є підстави вважати, що ці дії стали результатом використання мови ворожнечі. Якщо можна обґрунтовано очікувати, що певне використання мови ворожнечі матиме такий результат, тоді її використання було б безвідповідальним.

18. Цей підхід узгоджується з рішеннями Європейського суду з прав людини, які визнали сумісним зі статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кримінальне покарання за висловлювання, зроблені за умов, коли слід було розуміти, що вони з великою ймовірністю погіршать уже й так напружену ситуацію<sup>16</sup>.
19. Проте коли є обґрунтовані очікування, що конкретне використання мови ворожнечі матиме ефект підбурювання інших до насильства, залякування, ворожнечі або дискримінації щодо тих, на кого ці акти спрямовано, за певних обставин накладення інших обмежень, ніж кримінальне покарання може бути доречнішою відповіддю на нагальну соціальну потребу, яку створює таке використання.
20. Означення мови ворожнечі не обмежується **публічними** висловлюваннями. Однак використання мови ворожнечі в публічному контексті є рисою, особливо характерною для певних її форм, таких як заперечення, тривіалізація, виправдання чи толерування злочинів геноциду, злочинів проти людяності або воєнних злочинів. Крім того, це може бути важливим чинником у визначення того, чи є підстави очікувати, що результатом конкретного використання мови ворожнечі стане підбурювання інших до насильства, залякування, ворожості або дискримінації щодо тих, на кого цю мову спрямовано. До того ж наявність публічного контексту є істотною вимогою, коли за певні види використання мови ворожнечі рекомендовано накладати кримінальні покарання, оскільки така вимога обмежує ступінь перешкоджання реалізації права на свободу висловлювання. Висловлювання варто вважати публічним, коли воно відбувається в будь-якому фізичному місці або з використанням будь-якої електронної форми комунікації, до яких мають доступ необмежене коло осіб.
21. Мова ворожнечі, як зрозуміло зі сказаного вище, пов'язана з різними формами висловлювання, спрямованими проти особи або групи осіб за ознакою індивідуальних характеристик чи статусу особи або групи осіб, і заходи проти мови ворожнечі не обов'язково вимагають кримінального покарання. Однак коли мова ворожнечі набуває форми поведінки, яка становить кримінальний злочин, наприклад кривдження, переслідування або образи, то це можна назвати злочином на ґрунті ненависті<sup>17</sup>.

## **С. Контекст**

22. Рекомендацію ухвалено в той час, коли в державах-членах, у Раді Європи та інших організаціях наростає занепокоєння щодо використання мови ворожнечі в розмаїтому європейському суспільстві, а також щодо її ролі в підважуванні самоповаги серед членів уразливих груп, послабленні згуртованості та підбурюванні інших осіб до насильства, залякування, ворожнечі або дискримінації. Це занепокоєння

---

<sup>16</sup> Див., наприклад, справи «Зана проти Туреччини» [ВП] (Zana v. Turkey [GC]), № 18954/91, 25 листопада 1997 року, та «Сюрек проти Туреччини (№1)» [ВП] (Süreç v. Turkey (№ 1) [GC]), № 26682/95, 8 липня 1999 року.

<sup>17</sup> Злочин на ґрунті ненависті – це кримінальна дія, зумовлена упередженням щодо конкретної групи людей; <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

посилюється через численні інциденти, в яких окремі особи, інститути, меморіали та власність стають об'єктами насильницьких нападів, спричинених ворожнечею за однією або кількома з перерахованих вище ознак. Саме тому на мову ворожнечі слід реагувати негайно, використовуючи широкий спектр пропонуваних у Рекомендації заходів, щоб не допускати розвитку негативного ставлення, зокрема, до меншин, яке спричиняє серед їхніх членів втрату почуття власної гідності та ставить під загрозу їхню інтеграцію в суспільство.

### ***Дані***

23. Фактичний обсяг використання мови ворожнечі залишаються нез'ясованим, хоча, як зазначено в Рекомендації, складається враження, що вона стає дедалі більш звичним явищем. Ця нез'ясованість пов'язана з **відсутністю повних і порівнянних даних** про скарги на використання мови ворожнечі, а ця відсутність зумовлена тим, що держави-члени або не реєструють скарг, або застосовують різні критерії для встановлення факту використання мови ворожнечі. Також очевидно, що ті, на кого спрямована мова ворожнечі, не завжди про такі факти повідомляють, часто через недовіру до системи правосуддя або зі страху, що проти них буде вчинено певні дії. Крім того, навряд чи всі скарги на використання мови ворожнечі розслідуються. До того ж немає систематичного моніторингу всіх форумів, де до такої мови можуть вдаватися. Проте немає сумнівів, що використання мови ворожнечі є водночас помітнішим і легше поширюваним унаслідок повсюдної доступності електронних форм комунікації. Мало того, використання мови ворожнечі стало характерною особливістю ситуації, виявленої в багатьох державах-членах під час 4-го і 5-го циклів моніторингу ЄКРН.

### ***Результати моніторингу країн, проведеного ЄКРН***

24. Отже, в результаті цих двох циклів моніторингу країн ЄКРН виявила відверті публікації в певних ЗМІ з виразно расистським змістом, вихвалювання нацизму й заперечення Голокосту, використання образливої мови та стереотипів щодо конкретних меншин і принизливих коментарів на адресу людей із цих меншин на вулицях, у школах і крамницях та фактичні заклики до використання проти них насильства, а також окремі кампанії проти використання мов меншин. Безсумнівно, доводилося спостерігати випадки, коли політичні партії та інші групи й організації культивували й поширювали расистські, ксенофобські та неонацистські ідеї, проте мову ворожнечі використовують не тільки ті, хто сповідує крайні погляди й стоїть поза панівним середовищем. Встановлено, зокрема, що **використання різкого тону висловлювань у багатьох парламентах і з боку різних державних посадовців** сприяє тому, що публічний дискурс дедалі більше стає образливим і нетерпимим. Цьому сприяє також те, що політикам не забороняють використовувати мову ворожнечі у своїх виступах. Окрім того, було відзначено спроби публічних осіб виправдати існування упереджень і нетерпимості щодо певних груп, що підтримують і посилюють ворожість до цих груп.
25. Не завжди використання мови ворожнечі є явним; у деяких публікаціях для поширення упереджень і ненависті використовується **“кодована” мова**. Скажімо, коли об'єктом є певна меншина, робиться посилання на незайнятих людей, що живуть за рахунок державної допомоги, а тих, хто протестує проти такої меншини, називають «добрими громадянами» країни, тоді як насправді протести проводить група неонацистів. Окрім того, було зауважено, що сенсаційне або часткове висвітлення певних подій може вводити в оману й викликати страх, створювати

упередження щодо представників меншини, яка причетна до тих подій.

26. Зазначалося, що використання мови ворожнечі є прикметною рисою деяких електронних форм комунікації, а для сайтів, форумів і форумів у соціальних мережах це може бути головною метою, до того ж до такої мови вдаються навіть деякі форуми на сайтах місцевих органів влади<sup>18</sup>.
27. Було виявлено багато випадків, коли проти використання мови ворожнечі не вживали жодних заходів, іноді через обмежену сферу дії національного законодавства, але також і через вузьке тлумачення, небажання вживати заходів без конкретної скарги, брак ретельного розслідування та готовність ухвалити рішення про відмову в порушенні справ проти ймовірних порушників. А коли такі справи порушували, накладені покарання найчастіше не мали значного стримувального ефекту, який би унеможливив повторення або наслідкування. Механізми саморегулювання також не завжди виявлялися ефективними.
28. Крім того, використання мови ворожнечі та нездатність покласти йому край призводять до **негативних наслідків** як для тих, проти кого таку мову спрямовано, так і для суспільства загалом.
29. Перші, як видно з результатів проведеного ЄКРН моніторингу країн, відчувають не тільки страждання, образу та приниження їхньої гідності й ідентичності. Крім цього, використання мови ворожнечі також сприяє тому, що ті, на адресу кого її використовують, зазнають дискримінації, утисків, погроз і насильства внаслідок спрямованих проти них антипатії, ворожості та неприязні, які можуть виникати або посилюватися завдяки використанню такої мови. Таке ставлення та поведінка згодом здатні спричинити почуття страху, небезпеки та заляканості. Зрештою використання мови ворожнечі може призвести до того, що ті, на кого вона спрямована, можуть віддалятися від суспільства, у якому вони живуть, і навіть відмовлятися від його цінностей. Занепокоєння викликає, зокрема, те, що використання мови ворожнечі спонукає учнів кидати навчання, що потім створює для них проблеми з доступом до ринку праці, а це, своєю чергою, ще більше посилює їхню ізоляцію від суспільства.
30. Використання мови ворожнечі також завдає шкоди суспільству загалом. Вона не тільки негативно позначається на характері публічного дискурсу. Важливим наслідком є атмосфера ненависті та нетерпимості разом із готовністю прийняти або пробачити дискримінацію та насильство, що сприяє розколу, підважує взаємну повагу та загрожує мирному співіснуванню. Таким чином виникає загроза для плюралізму як ключової умови існування демократичного суспільства.
31. За даними моніторингу ЄКРН, до груп, особливо схильних страждати від мови ворожнечі, належать мігранти, євреї, мусульмани та роми, але її використання не обмежується цими групами. ЄКРН відзначала також випадки, коли мова ворожнечі спрямована на людей через їхню стать, ґендерну ідентичність або сексуальну орієнтацію. Водночас на адресу жінок можуть використовувати мову ворожнечі в шкідливішій формі, яка стосується не тільки їхньої раси, релігії або інших особових характеристик чи статусу, але також статі і/або ґендерної ідентичності.

---

<sup>18</sup> Див., напр.: С. Bakalis, *Cyberhate: An issue of continued concern for the Council of Europe's Anti-Racism Commission*, Council of Europe, 2015.

### **Наука з минулого**

32. Використання мови ворожнечі ні в якому разі не можна вважати тільки проблемою сьогодення. Така мова була важливим елементом злочинів геноциду, злочинів проти людяності та воєнних злочинів. Ці злочини стали прикметною рисою недавньої історії Європи. Те, що сталося в минулому, залишається суворим попередженням про небезпеку безперешкодного буянства нетерпимості, ненависті й упередженості. Це призвело до заснування різних пам'ятних днів, таких як **Міжнародний день пам'яті жертв Голокосту**, що його проголосила Генеральна асамблея ООН у Резолюції 60/7 1 листопада 2005 року. Проте такі пам'ятні дні мають на меті не тільки згадування про минуле, але й застосування його науки до сьогодення. Подібно до Резолюції 60/7, у цій Рекомендації визнано, що небезпека полягає не в одній конкретній формі нетерпимості, а в будь-якій формі, яка ставить під сумнів можливість кожної людини без будь-яких відмінностей користуватися правами людини та основними свободами.

### **Договори Організації Об'єднаних Націй**

33. Якщо обов'язок берегти пам'ять є спонукою вживати заходів проти використання мови ворожнечі, то конкретніші вимоги щодо таких заходів містяться в пункті 2 статті 20 **Міжнародного пакту про громадянські і політичні права** («Будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинен бути заборонений законом») і в статті 4 **Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації** («Держави-учасниці... (а) оголошують злочином, що карається за законом, всяке поширення ідей, оснований на расовій перевазі або ненависті, всяке підбурювання до расової дискримінації, а також усі акти насильства або підбурювання до таких актів, спрямованих проти будь-якої раси чи групи осіб іншого кольору шкіри або етнічного походження, а також подання будь-якої допомоги для проведення расистської діяльності, включаючи її фінансування; (b) оголошують протизаконними і забороняють організації, а також організовану і всяку іншу пропагандистську діяльність, які заохочують расову дискримінацію та підбурюють до неї, і визнають участь у таких організаціях чи в такій діяльності злочином, що карається законом; (c) не дозволяють національним чи місцевим органам державної влади або державним установам заохочувати расову дискримінацію чи підбурювати до неї»).
34. Нездатність надати чинності цим вимогам або неефективне їхнє виконання стали предметом критичних коментарів Комітету ООН з прав людини та Комітету з ліквідації расової дискримінації у прикінцевих зауваженнях цих інституцій до періодичних доповідей, які подають у ці комітети держави-учасниці згаданих міжнародних договорів.
35. Однак попри те, що стосовно конкретних форм вираження, перелічених у статті 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, передбачено правові заборони, Комітет з прав людини наголосив, що вони повинні бути сумісні з тими обмеженнями свободи висловлювання, які передбачено пунктом 3 статті 19 (*Зауваження загального порядку № 34, стаття 19: Свобода думок і їх вираження, ССРР/С/ГС/34, 12 вересня 2011 року, пп. 50–52*).
36. Водночас Комітет з ліквідації расової дискримінації, відзначаючи, що «як мінімальна вимога та без шкоди для подальших заходів, всестороннє законодавство проти расової дискримінації, включно із цивільним, адміністративним, а також кримінальним правом, є абсолютно

необхідним для ефективної боротьби з мовою ворожнечі расистського характеру», підкреслив, що «заборона мови ворожнечі расистського характеру та забезпечення свободи висловлювання повинні мати взаємодоповнювальний характер, а не розглядатися як антагоністичні чинники, коли перевага одного з них автоматично означає применшення іншого. Право на рівність і свободу від дискримінації та право на вільне висловлювання думок повинні бути повністю відображені в законодавстві, політиці та практиці як взаємно зміцнювальні права людини» (*Загальна рекомендація № 35 про боротьбу з використанням мови ворожнечі расистського стибу*, CERD/C/GC/35, 26 вересня 2013 року, пп. 9 і 45). Це повторює заяву Комітету, зроблену раніше, про «заборону на поширення будь-яких ідей, заснованих на расовій зверхності або ненависті, що не суперечить праву на свободу переконань і їхнє вільне вираження», і про те, що «на будь-якому громадянину, який здійснює це право, лежать особливі зобов'язання та відповідальність, передбачені пунктом 2 статті 29 Загальної декларації, серед яких особливо важливе значення має зобов'язання не поширювати расистські ідеї» (*Загальна рекомендація XV згідно зі статтею 4 Конвенції*, п. 4).

37. У своїй практиці розгляду скарг Комітет ООН з прав людини підтримав присуд за заперечення висновків і вердикту Міжнародного військового трибуналу в Нюрнберзі як згідний із правом на свободу висловлювання, за обставин, коли відповідні заяви, якщо читати їх з урахуванням усього контексту, викликали або посилювали антисемітські настрої<sup>19</sup>. Схожим чином Комітет установив, що звільнення шкільного вчителя за висловлювання, що ганьблять віру й релігію євреїв, і за заклики до християн зневажливо ставитися до єврейського народу та його віри, було припустимим обмеженням свободи висловлювання з метою, окрім іншого, захистити право на освіту в системі державних шкіл без упереджень, забобонів і нетерпимості<sup>20</sup>. Однак скаргу на ймовірну нездатність вжити ефективних заходів у випадку з мовою ворожнечі на адресу мусульман Комітет порахував неприйнятною, оскільки автор не продемонстрував, що заяви призвели до конкретних наслідків для нього або що такі наслідки були неминучі, тому його не можна було вважати жертвою порушення пункту 2 статті 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права<sup>21</sup>.
38. Комітет з ліквідації расової дискримінації встановив порушення статті 4 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації у випадку нездатності забезпечити, що заяви в публічному виступі, які

---

<sup>19</sup> Справа «*Форіссон проти Франції*» (Faurisson v. France), повідомлення № 550/1993, міркування від 8 листопада 1996 року. Посилаючись на цю справу, Комітет з прав людини, проте, заявив, що «закони, які криміналізують висловлення думки про історичні факти, не сумісні із тими зобов'язаннями, які накладає Пакт на держави-учасниці в тому, що стосується поваги права на свободу думок і їхнє висловлення. У Пакті не передбачено широкої заборони на висловлювання хибних думок або некоректної інтерпретації подій минулого. Обмеження на свободу думок не повинні накладатися ні за яких умов, а обмеження щодо права на вільне висловлювання не повинні виходити поза вимоги, передбачені пунктом 3 статті 20»; із заборону на свободу висловлювання, передбаченою пунктом 3 статті 19 (*Зауваження загального порядку № 34, стаття 19: Свобода думок і їх вираження*, п. 49).

<sup>20</sup> Справа «*Росс проти Канади*» (Ross v. Canada), повідомлення № 736/1997, міркування від 18 жовтня 2000 року.

<sup>21</sup> Справа «*A W P проти Данії*» (A W P v. Denmark), повідомлення № 1879/2009, рішення від 1 листопада 2013 року. Комітет також вирішив, що автор не зміг підтвердити фактів щодо передбачуваного порушення пункту 2 статті 20 у справі «*Вассіларі проти Греції*» (Vassilari v. Greece), повідомлення № 1570/2007, міркування від 19 березня 2009 року, однак Абдельфаттах Амор (Abdelfattah Amor), Ахмед Амін Фатхалла (Ahmad Amin Fathalla) та Бузід Лазарі (Bouzid Lazhari) висловили думку, яка не збігається з рішенням.

містили ідеї, засновані на расовій зверхності або ненависті і які підбурювали принаймні до расової дискримінації, не були захищені правом на свободу висловлювання<sup>22</sup>. Комітет також установив порушення цієї норми у випадку, коли не було проведено розслідування з метою визначити, чи прирівнювалися до расової дискримінації певні заяви, зроблені в радіопередачі, в яких зроблено загальні негативні висновки про цілу групу людей лише за ознакою їхнього етнічного чи національного походження та без урахування їхніх особистих думок, поглядів або дій щодо жіночого обрізання<sup>23</sup>. Крім того, Комітет встановив порушення статті 4 у зв'язку з нездатністю провести ефективне розслідування щодо висловлювань з описом узагальнених негативних характеристик турецького населення в Німеччині та закликів відмовити цьому населенню в доступі до соціального забезпечення та заборонити притік мігрантів загалом, оскільки Комітет зробив висновок про те, що в першому випадку йшлося про ідеї расової зверхності, а в другому – про підбурювання до расової дискримінації<sup>24</sup>.

### **Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод**

39. **Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод** у статті 10 гарантує право на свободу вираження поглядів, у статті 14 забороняє дискримінацію у здійсненні інших прав і в загальнішому сенсі відповідно до статті 1 Протоколу № 12, проте Конвенція не містить положень, спрямованих конкретно на використання мови ворожнечі. Водночас, Європейський суд з прав людини (а раніше – Європейська комісія з прав людини) був змушений вирішувати цю проблему під час розгляду скарг про накладення кримінальних санкцій та інших обмежень на певні висловлювання. У таких питаннях Суд або вважав розглядувані висловлювання такими, що повністю перебувають поза межами захисту, який надано правом на свободу висловлювання за статтею 10 - посилаючись на заборону в статті 17 діяльності, спрямованої на знищення будь-яких прав і свобод, перелічених у Європейській конвенції, – або ж Суд прагнув визначити, чи були розглядувані заходи таким обмеженням прав і свобод, яке служило законній меті, наприклад захисту прав інших людей, і було необхідним у демократичному суспільстві.

---

<sup>22</sup> Справа «Єврейська громада Осло та ін. проти Норвегії» (The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway), повідомлення № 30/2003, висновок від 15 серпня 2005 року.

<sup>23</sup> Справа «Адан проти Данії» (Adan v. Denmark), повідомлення № 43/2008, висновок від 13 серпня 2010 року. Нездатність провести розслідування отримала схожу оцінку в справі «Гелле проти Данії» (Gelle v. Denmark), повідомлення № 34/2004, висновок від 6 березня 2006 року, що означало порушення статті 4.

<sup>24</sup> Справа «ТБВ-Турецький союз у Берліні/Бранденбурзі проти Німеччини» (ТБВ-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany), повідомлення № 48/2010, висновок від 26 лютого 2013 року.



40. Перший підхід можна спостерігати щодо запеклих нападок на конкретні етнічні або релігійні групи<sup>25</sup>, антисемітських висловлювань<sup>26</sup>, поширення дискримінаційних у расовому сенсі заяв<sup>27</sup> і заперечення Голокосту<sup>28</sup>. Другий підхід простежується в справах про висловлювання, що провокують або виправдовують жорстокість, ненависть чи нетерпимість. У цих справах особливу увагу звернено на такі чинники, як напружене політичне чи соціальне тло, прямий або непрямий заклик до насильства чи виправдання насильства, ненависті або нетерпимості (особливо коли йшлося про голослівні твердження з поданням у нег'ятивному світлі цілих етнічних, релігійних чи інших груп або про нападки на такі групи), спосіб, у який було зроблено заяви, та їхня здатність безпосередньо або опосередковано призвести до згубних наслідків. У всіх таких справах Європейський суд завжди розглядав радше взаємозв'язок між різними чинниками, ніж кожен чинник окремо. Важливим міркуванням для Суду є також те, чи були заходи, вжиті стосовно розглянутих висловлювань, непропорційними та чи можна було використати цивільно-правові або інші засоби правового захисту<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Див., наприклад, справи «Павел Іванов проти Росії» (ріш.) (Pavel Ivanov v. Russia (dec.)), № 35222/04, 20 лютого 2007 року, та «Норвуд проти Сполученого Королівства» (ріш.) (Norwood v. United Kingdom (dec.)), № 23131/03, 16 листопада 2004 року.

<sup>26</sup> Див., наприклад, справи «W P проти Польщі» (ріш.) (W P v. Poland (dec.)), № 42264/98 2 вересня 2004 року, і «М'Бала М'Бала проти Франції» (ріш.) (M'Bala M'Bala v. France (dec.)), № 25239/13, 20 жовтня 2015 року.

<sup>27</sup> Див., наприклад, справу «Гліммвересн і Гагенбеєк проти Нідерландів» (ріш.) (Glimmerveen and Hagenbeek v Netherlands (dec.)), № 8438/78, 11 жовтня 1979 року. Див. також справу «Єрсільд проти Данії» [ВП] (Jersild v. Denmark [GC]), № 15890/89, 23 вересня 1994 року, у п. 35.

<sup>28</sup> Див., наприклад, справи «Гонсік проти Австрії» (ріш.) (Honsik v. Austria (dec.)), № 25062/94, 18 жовтня 1995 року, «Маре проти Франції» (ріш.) (Marais v. France (dec.)), № 31159/96, 24 червня 1996 року, «Леїдьо та Ісорні проти Франції» [ВП] (Lehideux and Isorni v. France [GC]), № 24662/94, 23 вересня 1998 року, у п. 47, «Гароді проти Франції» (ріш.) (Garaudy v. France (dec.)), № 65831/01, 24 червня 2003 року, «Віцц проти Німеччини» (ріш.) (Witzsch v. Germany (dec.)), № 7485/03, 13 грудня 2005 року, і «М'Бала М'Бала проти Франції» (ріш.) (M'Bala M'Bala v. France (dec.)), № 25239/13, 20 жовтня 2015 року. Див. також справу «Перінчек проти Швейцарії» [ВП] (Perinçek v. Switzerland [GC]), № 27510/08, 15 жовтня 2015 року, у якій Європейський суд з прав людини визначив, що не було міжнародного зобов'язання забороняти заперечення геноциду саме по собі та що засудження в кримінальній справі за таке заперечення не було виправданим за відсутності заклику до ненависті або нетерпимості, контексту підвищеної напруги, особливого історичного підтексту або значного впливу на гідність постраждалої спільноти (п. 280).

<sup>29</sup> Див. справи, цитовані у виносках 11–13, а також справи «Генніке проти Німеччини» (ріш.) (Hennicke v. Germany (dec.)), № 34889/97, 21 травня 1997 року, «Інкал проти Туреччини» [ВП] (Incal v. Turkey [GC]), № 22678/93, 9 червня 1998 року, «Леїдьо та Ісорні проти Франції» [ВП] (Lehideux and Isorni v. France [GC]), № 24662/94, 23 вересня 1998 року, «Віцц проти Німеччини» (ріш.) (Witzsch v. Germany (dec.)), № 41448/98, 20 квітня 1999 року, «Караташ проти Туреччини» [ВП] (Karataş v. Turkey [GC]), № 23168/94, 8 липня 1999 року, «Ердоґду та Інсе проти Туреччини» [ВП] (Erdoğan and İnce v. Turkey [GC]), № 25067/94, 8 липня 1999 року, «Газета "Озгюр Гюндем" проти Туреччини» (Özgür Gündem v. Turkey), № 23144/93, 16 березня 2000 року, «Сенер проти Туреччини» (Şener v. Turkey), № 26680/95, 18 липня 2000 року, «Ле Пен проти Франції» (ріш.) (Le Pen v. France (dec.)), № 55173/00, 10 травня 2001 року, «Османі та інші проти "Колишньої Югославської Республіки Македонія"» (Osmani v. "The former Yugoslav Republic of Macedonia"), № 50841/99, 11 жовтня 2001 року, «Гюндюз проти Туреччини» (ріш.) (Gunduz v. Turkey (dec.)), № 59745/97, 13 листопада 2003 року, «Гюндюз проти Туреччини» (Gunduz v. Turkey), № 35071/97, 4 грудня 2003 року, «Сьоро проти Франції» (ріш.) (Seurot v. France (dec.)), № 57383/00, 18 травня 2004 року, «Мараслі проти Туреччини» (Maraslı v. Turkey), № 40077/98, 9 листопада 2004 року, «Діджле проти Туреччини» (Dicle v. Turkey), № 34685/97, 10 листопада 2004 року, «Гумус та інші проти Туреччини» (Gumus and Others v. Turkey), № 40303/98, 15 березня 2005 року, «Алінак проти Туреччини» (Alinak v. Turkey), № 40287/98, 29 березня 2005 року, «І А проти Туреччини» (İ A v. Turkey), № 42571/98, 13 вересня 2005 року, «Ган проти Туреччини» (Han v. Turkey), № 50997/99, 13 вересня 2005 року, «Коч і Тамбаш проти Туреччини» (Koç and Tambaş v. Turkey), № 50934/99, 21 березня 2006 року, «Айдін Татлаєв проти Туреччини» (Aydin Tatlav v. Turkey), № 50692/99, 2 травня 2006 року, «Ербакан проти Туреччини» (Erbakan v. Turkey), № 59405/00, 6 липня 2006 року, «Гюзель проти Туреччини» (№ 2) (Güzel v. Turkey (No. 2)), № 65849/01, 27 липня 2006 року, «Дюзгьорен проти Туреччини» (Düzgören v. Turkey), № 56827/00, 9 листопада 2006 року, «Ярар проти Туреччини» (Yarar v. Turkey), № 57258/00, 19 грудня 2006 року, «Юстюн проти Туреччини»

41. Крім того, Європейський суд визнав наявність позитивного зобов'язання держав-членів захищати тих, хто став об'єктом мови ворожнечі, від будь-якого насильства або інших зазіхань на їхні права, які можуть бути наслідком застосування мови ворожнечі для підбурювання інших до таких спроб<sup>30</sup>. Ба більше, дискримінаційна поведінка може прирівнюватися до порушення заборони на нелюдське та принизливе для гідності ставлення за статтею 3, і таку поведінку можна вважати наслідком бездіяльності, в тому числі нездатності ефективно застосувати норми кримінального права, у разі зазіхань на права й свободи, які захищає Європейська конвенція<sup>31</sup>. Водночас, Європейський суд також визнав, що нездатність надати відшкодування за образливі висловлювання, зокрема, у формі створення нег'ативних стереотипів, спрямованих на конкретну групу осіб, може спричинити порушення позитивного зобов'язання за статтею 8 щодо забезпечення ефективної поваги права на особисте життя члена такої групи через те, що таке висловлювання рівносильне нападу на його ідентичність<sup>32</sup>.

### **Інші європейські договори**

42. Три інших **договори Ради Європи** безпосередньо стосуються використання мови ворожнечі.
43. Так, **Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність**, який стосується криміналізації дій расистського та ксенофобного характеру, вчинених через комп'ютерні системи, вимагає від держав-учасниць ужити законодавчих та інших заходів, необхідні для того, аби встановити кримінальну відповідальність за поширення расистських і ксенофобських матеріалів через комп'ютерні системи та за використання комп'ютерних систем для висловлення погроз і образ на ґрунті расизму й ксенофобії та для заперечення, істотного применшення, схвалення або виправдання геноциду чи злочинів проти людяності.
44. Крім того, **Європейська конвенція про транскордонне телебачення** вимагає, щоб програмні послуги не можна було використовувати для підбурювання до расової ненависті. На додаток до цього, у **Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і**

---

(Üstün v. Turkey), № 37685/02, 10 травня 2007 року, «Бірдал проти Туреччини» (Birdal v. Turkey), № 53047/99, 2 жовтня 2007 року, «Компанія радіо й телебачення "Нур" проти Туреччини» (Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A.Ş. v. Turkey (dec.)), № 6587/03, 27 листопада 2007 року, «Демірель та Атеш проти Туреччини» (Demirel and Ateş v. Turkey), № 10037/03, 29 листопада 2007 року, «Телерадіокомпанія "Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş." проти Туреччини» (Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. v. Turkey), № 11369/03, 14 грудня 2007 року, «Сула та інші проти Франції» (Soulas, and Others v. France), № 15958/03, 10 липня 2008 року, «Балсіте-Лідекенє проти Литви» (Balsytė-Lideikienė v. Lithuania), № 72596/01, 4 листопада 2008 року, «Леруа проти Франції» (Leroy v. France), № 36109/03, 2 жовтня 2008 року, «Озер проти Туреччини» (Özer v. Turkey), № 871/08, 26 січня 2010 року, «Віллем проти Франції» (Willem v. France), № 10883/05, 16 липня 2009 року, «Динк проти Туреччини» (Dink v. Turkey), № 2668/07, 14 вересня 2010 року, та «Перінчек проти Швейцарії» [ВП] (Perinçek v. Switzerland [GC]), № 27510/08, 15 жовтня 2015 року.

<sup>30</sup> Див., наприклад, справи «Ураніо Токсо та інші проти Греції» (Ouranio Toxo and Others v. Greece), № 74989/01, 20 жовтня 2005 року, «Бегелурі та інші проти Грузії» (Begheluri and Others v. Georgia), № 28490/02, 7 жовтня 2014 року, «Караахмед проти Болгарії» (Karaahmed v. Bulgaria), № 30587/13, 24 лютого 2015 року, та «Ідентоба та інші проти Грузії» (Identoba and Others v. Georgia), № 73235/12, 12 травня 2015 року.

<sup>31</sup> Див., наприклад, справу «Опуз проти Туреччини» (Opuz v. Turkey), № 33401/02, 9 червня 2009 року.

<sup>32</sup> Справа «Аксу проти Туреччини» [ВП] (Aksu v. Turkey) [GC], № 4149/04, 15 березня 2012 року. Див. також справу «Церква саєнтології проти Швеції» (піш.) (Church of Scientology v. Sweden (dec.)), № 8282/78, 14 липня 1980 року.

**домашньому насильству та боротьбу з цими явищами** перераховано форми насильства щодо жінок, які також можуть бути виявами сексистської мови ворожнечі онлайн/офлайн: сексуальні домагання (стаття 40) та переслідування (стаття 34), а також міститься вимога до держав-учасниць ужити необхідних законодавчих або інших заходів.

#### ***Інші європейські та міжнародні стандарти***

45. На додаток до цих конкретних договірних зобов'язань, які вимагають або санкціонують вжиття заходів на протидію використанню мови ворожнечі певного характеру або в певних контекстах, існують різні інші **європейські та міжнародні стандарти**, що стосуються таких заходів. До них належать рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, рекомендації та резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи, доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії), два документи Європейського Союзу, *Дурбанська декларація та Програма дій від вересня 2001 року*, *Підсумковий документ Конференції з огляду Дурбанського процесу від квітня 2009 року* та Рабатський план дій щодо заборони пропаганди національної, расової чи релігійної ненависті, що становить підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, від 5 жовтня 2012 року, а також доповіді Генеральної асамблеї ООН і Ради з прав людини, Спеціальних доповідачів ООН із питань сучасних форм расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості, із питань меншин, із питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, а також Верховного комісара ООН з прав людини.
46. У багатьох рекомендаціях **Комітету міністрів Ради Європи і рекомендаціях та резолюціях Парламентської асамблеї Ради Європи** розглянуто конкретні форми мови ворожнечі, такі як агресивний націоналізм, екстремізм, неонацизм, етноцентризм і расова ненависть. В інших основну увагу звернено на ті форми, які спрямовані проти певних груп осіб, як-от антициганські упередження, антисемітизм, ксенофобію, ісламофобію, гомо/трансфобію, статус мігранта та релігійну належність. У деяких документах розглянуто використання мови ворожнечі в конкретних контекстах, зокрема в кіберпросторі, в онлайн-ЗМІ, в політичних дебатах і відеоіграх.
47. У рекомендації № R(97) 20 Комітету міністрів державам-членам про «мову ворожнечі» цей термін означено як «усі форми висловлювання, які поширюють, підбурюють, заохочують або виправдовують расову ненависть, ксенофобію, антисемітизм або інші форми ворожнечі на основі нетерпимості, включаючи нетерпимість у формі агресивного націоналізму й етноцентризму, дискримінації та ворожості щодо меншин, мігрантів і людей мігрантського походження». У ній рекомендовано, щоб законодавство та практика держав-членів керувалися низкою принципів для боротьби з мовою ворожнечі. Аналогічно в інших рекомендаціях та резолюціях містяться заклики вживати різних адміністративних, цивільно-правових і кримінальних заходів боротьби з мовою ворожнечі, водночас із дотриманням права на свободу висловлювання. Крім того, у них висловлено прагнення заохочувати культуру толерантності й у цьому контексті підкреслено роль різних засобів масової інформації<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Див. Додаток, список різних рекомендацій і резолюцій.

48. У **Доповіді Венеційської комісії** особливу увагу звернено на підбурювання до релігійної ненависті<sup>34</sup>. Розглянувши європейське законодавство про блюзнірство, релігійні образи та підбурювання до релігійної ненависті, автори доповіді дійшли висновку, що за підбурювання до ненависті, в тому числі до релігійної ненависті, має наставати кримінальне покарання, і що доцільно ставити чітку вимогу щодо наявності наміру або злочинної недбалості. У доповіді також зроблено висновок, що не є необхідним або бажаним оголошувати правопорушенням релігійну образу, тобто лише ображення релігійних почуттів без елемента підбурювання до ненависті як істотного компонента. Мало того, автори доповіді вважають, що правопорушення, пов'язане з блюзнірством, варто скасувати та не вводити заново.
49. Дві **ухвали Європейського Союзу** щодо мови ворожнечі – Рамкове рішення Ради Європейського Союзу 2008/913/JHA від 28 листопада 2008 року про боротьбу засобами кримінального права з окремими формами й виявами расизму та ксенофобії (Рамкове рішення) та Директива 2010/13/EU Європейського парламенту й Ради ЄС від 10 березня 2010 року про узгодження певних норм, установлених законами, підзаконними актами та адміністративними положеннями у державах-членах, що стосуються надання аудіовізуальних медіа-послуг (Директива про аудіовізуальні медіа-послуги).
50. У **Рамковому рішенні** наголошується, що «расизм і ксенофобія – це прямі порушення принципів свободи, демократії, поваги прав людини та основних свобод, верховенства права, принципів, на яких базується Європейський Союз і які є спільними для держав-членів». Попри визнання того, що боротьба з расизмом та ксенофобією вимагає різних заходів у всеосяжній структурі та може не обмежуватися кримінальними справами, ті заходи, яких держави-члени повинні вживати згідно з Рамковим рішенням, обмежуються боротьбою з особливо тяжкими формами расизму та ксенофобії засобами кримінального законодавства. Зокрема, Рамкове рішення вимагає покарання за публічне підбурювання до насильства або ненависті проти групи осіб або члена такої групи за ознакою раси, кольору шкіри, релігії, походження, національної або етнічної належності, коли така поведінка є навмисною. Так само в законі повинно бути передбачено покарання за будь-яке навмисне виправдання, заперечення або кричущу тривіалізацію злочинів геноциду, злочинів проти людяності та воєнних злочинів, спрямованих проти такої групи осіб або члена такої групи, коли це робиться у спосіб, що з високою ймовірністю може спонукати до насильства або ненависті щодо групи або членів групи. Водночас у Рамковому рішенні пояснено, що в документі не міститься вимога вживати заходів, що суперечать фундаментальним принципам, які стосуються свободи об'єднань і свободи висловлювання.
51. У **Директиві про аудіовізуальні медіа-послуги** міститься вимога до держав-членів забезпечувати, аби послуги, що їх надають постачальники медіа-послуг, не містили будь-якого підбурювання до ненависті за ознакою раси, статі, релігії чи національності. Крім того, держави-члени повинні забезпечити, щоб постачальники медіа-послуг виконували вимогу, відповідно до якої аудіовізуальні комерційні комунікації не повинні підважувати поваги до людської гідності та

---

<sup>34</sup> Доповідь про взаємозв'язки між свободою висловлювання та свободою релігії: проблема регулювання й притягнення до відповідальності за блюзнірство, образу почуттів вірян та підбурювання до релігійної ненависті, CDL-AD (2008) 026, 23 жовтня 2008 року.

здійснювати або заохочувати будь-яку дискримінацію за ознакою статі, расового чи етнічного походження, громадянства, релігії або переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації.

52. На Всесвітній конференції з питань боротьби проти расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості, яку скликала Генеральна асамблея ООН<sup>35</sup> у 2001 році, ухвалено **Дурбанську декларацію та Програму дій**. У ній стверджено, що расизм, расова дискримінація, ксенофобія та пов'язана з ними нетерпимість є запереченням цілей і принципів Статуту ООН, і визнано, що нездатність усіх, особливо посадовців і політиків усіх рівнів, боротися й засуджувати всі ці форми нетерпимості є чинником, який сприяє їхньому збереженню. Декларація містить наполегливий заклик ужити широкомасштабних заходів, законодавчих, судових, регуляторних та адміністративних, а також саморегуляторних, задля попередження й захисту від расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості, та заохочувати повагу й терпимість. Зокрема, вона закликає держави «запровадити правові санкції, керуючись відповідним міжнародним правом у сфері захисту прав людини, щодо підбурювання до расової ненависті через нові інформаційні та комунікаційні технології, в тім числі інтернет»<sup>36</sup>, і заохочує до осуду й активної протидії поширенню расистських і ксенофобських повідомлень через усі засоби масової комунікації<sup>37</sup>.
53. **Конференцію з огляду Дурбанського процесу** зорганізувала Генеральна асамблея ООН<sup>38</sup> задля перевірки прогресу в досягненні цілей, поставлених на Всесвітній конференції. У **Підсумковому документі** висловлено занепокоєність через зростання кількості випадків підбурювання до ненависті, які скеровані проти расових та релігійних громад і осіб, що належать до расових та релігійних меншин, і завдають шкоди цим групам і особам, використовуючи друковані, аудіовізуальні або електронні ЗМІ чи будь-які інші засоби з найрізноманітніших джерел. Цим документом постановлено: «Як передбачено в статті 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, повністю та ефективно заборонити будь-яку пропаганду національної, расової чи релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства, й реалізувати таку заборону через усі необхідні законодавчі, політичні та судові дії»<sup>39</sup>. Крім того, у Підсумковому документі міститься заклик до держав боротися з усталеним ксенофобським ставленням до негромадян і створенням щодо таких осіб нег'ативних стереотипів, у тому числі з боку політиків, працівників правоохоронних та міграційних органів, а також у засобах масової інформації<sup>40</sup>. Крім того, він закликає держави карати за насильницьку, расистську та ксенофобську діяльність групи, які базуються на неонацистській, неофашистській та інших насильницьких національних ідеологіях, оголошувати їх незаконними й забороняти всі організації, які засновані на ідеях або теоріях зверхності однієї раси чи групи людей одного кольору шкіри або етнічного походження або ж намагаються виправдовувати чи заохочувати національну, расову та

---

<sup>35</sup> Згідно з Резолюцією 52/111 від 18 лютого 1998 року.

<sup>36</sup> Пункт 145.

<sup>37</sup> Пункт 147 (d).

<sup>38</sup> Згідно з Резолюцією 61/149 від 19 грудня 2006 року.

<sup>39</sup> 24 квітня 2009 року, п. 69.

<sup>40</sup> Там само, п. 75.

релігійну ненависть і дискримінацію в будь-якій формі, а також наполягає на потребі ввести в дію негайні та позитивні дії з викорінення таких явищ, як дискримінація, або підбурювання до них<sup>41</sup>.

54. **Спеціальний доповідач ООН із питань сучасних форм расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості** підкреслив, що в будь-якій стратегії з боротьби та попередження расизму, етнічної та ксенофобної ненависті в Інтернеті й соціальних мережах центральне місце мають посідати законодавчі заходи, тому він закликав держави, які ще не ввели в дію відповідне законодавство, розглянути такий крок. Водночас Спеціальний доповідач також наголосив на важливій ролі приватного сектора й освіти в розв'язанні проблем расизму та підбурювання до расової ненависті. Крім того, Спеціальний доповідач наголосив на необхідності протидії екстремістським політичним партіям, рухам і групам, а також на зміцненні заходів щодо попередження расистських і ксенофобських інцидентів на спортивних заходах<sup>42</sup>.
55. **Спеціальний доповідач із питань меншин** видав доповідь, присвячену розповсюдженій у ЗМІ мові ворожнечі та підбурюванню до ненависті щодо меншин. У цій доповіді визнано, що потрібно краще зрозуміти глибинні причини ненависті, водночас підкреслено важливість залучати спільноти більшості, заохочуючи їх доєднуватися до маргінальних і знедолених меншин у підтримці вимог щодо забезпечення прав людини, рівності та людської гідності для всіх. Спеціальний доповідач закликав ухвалювати закони, що забороняють будь-яке обстоювання національної, расової чи релігійної ненависті, яке є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства, але при цьому забезпечувати повну повагу права на свободу висловлювання. Крім того, Спеціальний доповідач закликав ухвалити Рабатський план дій<sup>43</sup> під час імплементації або перегляду національних планів правових заходів на протидію мові ворожнечі. У доповіді підкреслюється, що демократичні політичні партії повинні знаходити ефективні інструменти та стратегії широкого охоплення населення на протипагу поширенню мови ворожнечі, яку розповсюджують екстремістські сили та партії.
56. Спеціальний доповідач підкреслив важливість ЗМІ, які підтримують найвищі стандарти етичної журналістики, уникаючи створення нег'ативних стереотипів щодо окремих осіб та груп і неупереджено подаючи фактичну інформацію. У доповіді заохочується створення незалежних національних регуляторних органів, які залучають представників груп меншин, із можливостями проводити моніторинг мови ворожнечі в ЗМІ, отримувати від громадськості звіти з питань мови ворожнечі, приймати та підтримувати скарги, надавати рекомендації. У ній також стверджується, що постачальники інтернет-послуг повинні розробити та впровадити докладні умови надання послуг, інструкції та процедури видалення забороненого контенту з попереднім повідомленням про мову ворожнечі й про підбурювання відповідно до національного законодавства та міжнародних стандартів і забезпечувати прозору реалізацію цих стратегій. Навіть більше, у доповіді наголошено на необхідності освіти та навчання, зокрема зазначено, що головні функції медіаграмотності повинні бути внесені до

---

<sup>41</sup> Там само, пп. 60 і 99.

<sup>42</sup> Див., наприклад, подальші доповіді: A/HRC/26/50, 10 квітня 2014 року, A/HRC/26/49, 6 травня 2014 року і A/HRC/29/47, 13 квітня 2015 року.

<sup>43</sup> Див. нижче п. 59.

шкільних програм на всіх етапах, з особливою увагою до онлайн-середовища. Це розглядається як необхідна умова надання молоді та дорослим людям належних інструментів і ресурсів для розвитку критичного мислення, аби вони могли ставити під сумнів точність, об'єктивність і вплив наданої ЗМІ інформації<sup>44</sup>.

57. Занепокоєння щодо мови ворожнечі також стало ключовою темою відповідної доповіді **Спеціального доповідача з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження**<sup>45</sup>. У цій доповіді визнано, що право на свободу переконань та їхнє вільне висловлення може й повинно обмежуватися, відповідно до міжнародних норм і принципів, у виняткових випадках, таких як підбурювання до геноциду та підбурювання до ненависті, але також підкреслено, що це право сприяє демонструванню шкоди від упереджень, боротьбі зі створенням негативних стереотипів, висловленню альтернативних поглядів і контраргументів та формуванню атмосфери поваги та взаєморозуміння між людьми та спільнотами у всьому світі. Таким чином, Спеціальний доповідач підкреслив, що судові органи повинні ретельно тлумачити та обережно застосовувати закони про боротьбу з мовою ворожнечі, щоб вони не призводили до надмірного обмеження права на свободу вираження<sup>46</sup>. Крім того, Спеціальний доповідач наголосив на необхідності доповнювати такі закони широким набором політичних заходів, спрямованих на реальні зміни в способі мислення, сприйнятті та дискурсі. З метою попередити будь-які зловживання, пов'язані з використанням законів про мову ворожнечі, Спеціальний доповідач рекомендує, аби тільки серйозні та крайні випадки підбурювання до ненависті, які характеризуються тяжкістю, наявністю наміру, змістом, охопленням, імовірністю заподіяння шкоди, невідворотністю та контекстом, були заборонені як кримінальні правопорушення<sup>47</sup>.
58. У доповіді про дискримінацію та насильство за ознакою сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності **Управління Верховного комісара ООН з прав людини** перераховано різні заходи, які Верховний комісар рекомендує державам для протидії такому насильству. Однією з рекомендацій є заборона підбурювання до ненависті й насильства за ознакою сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності й притягнення до відповідальності тих осіб, які використовують таку мову ворожнечі<sup>48</sup>.
59. Ухвалення **Рабатського плану дій** стало кульмінацією зусиль за ініціативою Управління Верховного комісара ООН з прав людини «щодо проведення всебічної оцінки імплементації законодавства, судової практики та стратегій, які стосуються обстоювання національної, расової чи релігійної ненависті, що становить підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, на національному та регіональному рівні з одночасним заохоченням повноцінної поваги до свободи вираження, яку захищає міжнародне право щодо прав людини»<sup>49</sup>. У цьому плані рекомендується проводити чітке розмежування між (а) висловлюваннями, які є кримінальними правопорушеннями,

---

<sup>44</sup> Див. A/HRC/28/64, 5 січня 2015 року.

<sup>45</sup> A/67/357, 7 вересня 2012 року.

<sup>46</sup> Там само, п. 76.

<sup>47</sup> Там само.

<sup>48</sup> A/HRC/29/23, 4 травня 2015 року, п. 78.

<sup>49</sup> Доповідь Верховного комісара ООН з прав людини на практикумах експертів щодо заборони підбурювання до національної, расової чи релігійної ненависті, A/HRC/22/17/Add.4, 11 січня 2013 року, п. 6.

(b) висловлюваннями, які не тягнуть за собою кримінальної відповідальності, але можуть спричинити цивільний позов або адміністративні санкції, та (c) висловлюваннями, які не можуть обґрунтовано призвести до будь-якої з цих санкцій, але все ж викликають занепокоєння з погляду толерантності, цивілізованості та поваги до прав інших людей<sup>50</sup>. У цьому контексті в Плані звернено увагу на шестикомпонентний тест для висловлювань, які варто вважати кримінальними правопорушеннями, а саме: розгляд висловлювань з урахуванням конкретного контексту, особи, яка висловлюється, намірів, змісту й форми, обсягу акту мовлення та ймовірності (включно з невідворотністю)<sup>51</sup>. Крім того, серед інших рекомендацій згадано зусилля, спрямовані на боротьбу зі створенням нег'ативних стереотипів і дискримінацією, заохочення міжкультурного взаєморозуміння, розгляд скарг на підбурювання до ненависті та ґарантування систематичного збирання даних<sup>52</sup>.

### **Стандарти ЄКРН**

60. **Попередні ЗПР ЄКРН**, що стосуються мови ворожнечі, охоплюють:

- заохочення дискусій у засобах масової інформації та серед представників рекламних професій про те, як вони представляють іслам та мусульманські громади й про їхню відповідальність у цьому контексті, щоб уникнути подальшого поширення забобонів й упередженої інформації<sup>53</sup>;
- вжиття заходів проти використання інтернету для поширення расизму, ксенофобії та антисемітизму<sup>54</sup>;
- вжиття всіх необхідних заходів задля боротьби з антисемітизмом у всіх його проявах, у тому числі забезпечення того, аби кримінальне законодавство у сфері боротьби з расизмом охоплювало антисемітизм<sup>55</sup>;
- вжиття заходів на боротьбу з расизмом і расовою дискримінацією у школі<sup>56</sup>;
- вжиття заходів на боротьбу з антициганськими упередженнями та дискримінацією щодо ромів<sup>57</sup>;
- криміналізацію деяких форм мови ворожнечі<sup>58</sup>.

61. ЗПР № 7 рекомендує криміналізувати такі дії:

- навмисне публічне підбурювання до насильства, ненависті чи дискримінації щодо особи або групи осіб на підставі «раси», кольору шкіри, національного/етнічного походження, громадянства, релігії або мови;
- навмисні публічні образи та дифамація стосовно такої особи чи групи; навмисні погрози таким особам; публічне висловлювання з расистською метою ідеології, яка проголошує зверхність або ж ганьбить чи

---

<sup>50</sup> Там само, п. 12.

<sup>51</sup> Там само, Додаток, п. 29.

<sup>52</sup> Там само, Додаток, пп. 42–47.

<sup>53</sup> ЗПР № 5, *Боротьба з нетерпимістю щодо мусульман та дискримінацією мусульман*”.

<sup>54</sup> ЗПР № 6, *Протидія поширенню матеріалів расистського, ксенофобного та антисемітського характеру через інтернет*.

<sup>55</sup> ЗПР № 9, *Боротьба з антисемітизмом*.

<sup>56</sup> ЗПР № 10, *Боротьба з расизмом і расовою дискримінацією в школі та через шкільну освіту*.

<sup>57</sup> ЗПР № 13, *Боротьба з антициганськими упередженнями й дискримінацією рома*.

<sup>58</sup> ЗПР № 7. *Національне законодавство щодо боротьби з расизмом і расовою дискримінацією*.



- применшує гідність певної категорії осіб за ознакою, поміж іншим, «раси», кольору шкіри, мови, релігії, громадянства та національного чи етнічного походження;
- публічне заперечення, тривіалізацію, виправдання з расистською метою злочинів геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів або потурання їм<sup>59</sup>.

### **Побоювання щодо застосування**

62. Таким чином, є чітка міжнародна й національна нормативно-правова основа для запровадження обмежень на використання мови ворожнечі. Однак органи, що здійснюють контроль над виконанням зобов'язань держав у цій сфері, висловлюють стурбованість тим, що такі обмеження можуть бути неправомірно використані, щоб **змусити замовкнути меншини й придушити критику, політичну опозицію та релігійні переконання**.
63. Так, наприклад, Комітет з ліквідації расової дискримінації під час розгляду доповідей держав-учасниць Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації рекомендує внести зміни до тих означень у законодавстві, які стосуються боротьби з «екстремізмом», щоб гарантувати, що вони чітко й зрозуміло сформульовані та охоплюють тільки акти насильства, підбурювання до таких актів, а також участь в організаціях, які заохочують та розпалюють расову дискримінацію, відповідно до статті 4 Конвенції. Аналогічним чином, Комітет ООН з прав людини висловив стурбованість тим, що таке законодавство можна тлумачити й застосовувати надмірно широко, тим самим ставлячи під удар або в невідгідне становище правозахисників, які борються за ліквідацію расової дискримінації, і не надаючи захисту особам та об'єднанням від свавілля в застосуванні такого законодавства. Побоювання щодо того, що обмеження використання мови ворожнечі можуть бути застосовані, аби змусити замовкнути критиків і правомірну політичну критику, озвучили ЄКРН, Спеціальний доповідач з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, а також Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин.
64. З цим побоюванням пов'язано інше, а саме, що **заборону на мову ворожнечі можуть непропорційно або неправомірно використовувати** проти тих, на чий захист вона спрямована, тому важливо уникати будь-яких можливих зловживань. Причини для цього занепокоєння, мають характер припущень, зумовлених висвітленням тільки деяких процесів і браку вичерпних даних, а не підтвердженням фактом. Проте хоча й важливо упевнитися, що всі дії проти використання мови ворожнечі є обґрунтованими й не будуть вибірково або довільно, Рекомендація чітко вказує, що будь-яка кримінальна заборона мови ворожнечі повинна мати загальне застосування і не бути спрямованою тільки на певні типи порушників.

---

<sup>59</sup> Такого формулювання насправді дотримувалися в ЗПР № 9 за винятком того, що воно стосувалося «єврейської ідентичності або походження», а не «раси» чи «кольору шкіри» тощо, а також охоплювало публічне заперечення, тривіалізацію і виправдання Голокосту та наругу й профанацію з антисемітськими цілями єврейської власності й пам'ятників. Окрім того, обидві ЗПР рекомендують оголосити злочинами публічне поширення або розповсюдження, виробництво або зберігання для публічного розповсюдження письмових, образотворчих або інших матеріалів, що містять ознаки правопорушень, зазначених у тексті вище, а також створення групи чи керівництво групою, що пропагує расизм або антисемітизм, підтримку такої групи й участь у її діяльності з метою сприяння правопорушенням, переліченим вище в тексті.

### **Висновок**

65. Різні заходи, передбачені в Рекомендації або вже передбачені вимогами міжнародного права, або яких воно дозволяє вжити з метою захисту універсальності прав людини.

## **D. Ратифікації, застереження та подання звернень**

### **Рекомендація № 1**

#### **Ратифікація договорів**

66. Три договори, які рекомендація № 1 пропонує ратифікувати, якщо держави-члени ще не зробили цього (як уже було рекомендовано в ЗПР №№ 13 і 14), тягнуть за собою зобов'язання вжити різних заходів, що мають вирішальне значення для досягнення окреслених у Рекомендації цілей.
67. Заходи, передбачені **Додатковим протоколом до Конвенції про кіберзлочинність**, стосуються криміналізації дій расистського та ксенофобного характеру, вчинених через комп'ютерні системи. Про них уже йшлося вище<sup>60</sup>, і вони мають важливе значення, бо звертають особливу увагу на мову ворожнечі. Не менш важливими є і ті заходи, яких вимагають два інші договори – **Рамкова конвенція про захист національних меншин (Рамкова конвенція)** та **Протокол № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод** (Протокол № 12).
68. Таким чином, Рамкова конвенція вимагає не тільки гарантії права на рівність перед законом і однакового юридичного захисту осіб, які належать до національних меншин, а й (а) заохочення до атмосфери терпимості та міжкультурного діалогу, (b) поглиблення взаємної поваги, взаєморозуміння й співробітництва та (c) захисту осіб, які можуть стати об'єктами погроз або актів дискримінації, ворожого ставлення чи насильства через їхню етнічну, культурну, мовну або релігійну ідентичність. Крім того, Протокол № 12 посилює заборону на дискримінацію відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, вимагаючи, аби здійснення будь-якого передбаченого законом права, а не тільки конкретних прав і свобод, гарантованих Конвенцією, забезпечувалося без дискримінації.
69. Однак Рекомендація № 1 не відносить до переліку договорів, які потребують ратифікації, Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, оскільки це вимагатиме поновлення Протоколу, який урахував би значне поширення інформаційних засобів із моменту прийняття документа. Ратифікація договору без внесення необхідних змін була б марною.

### **Рекомендація № 2**

#### **Відкликання застережень**

70. Перший пункт цієї рекомендації, який закликає відкликати **застереження** на користь захисту прав на свободу зібрань, асоціацій і вираження до статті 4 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та до статті 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, зумовлений стурбованістю, що їх збереження може перешкодити реалізації заходів на заборону організацій, які пропагують або заохочують расизм та расову дискримінацію, пропаганду війни та

---

<sup>60</sup> Див. п. 43 вище.

національної, расової чи релігійної ненависті.

### Подання звернень

71. Другий пункт у рекомендації № 2 – про визнання **повноважень Комітету з ліквідації расової дискримінації** приймати й розглядати звернення окремих осіб або груп осіб, які стали жертвами порушень прав за Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації – є запобіжним заходом на випадок прогалин у боротьбі проти мови ворожнечі на національному рівні, оскільки таке визнання дозволить оскаржити ці порушення на міжнародному рівні.

## Е. Причини й охоплення

### Рекомендація № 3

72. Конкретним предметом цієї рекомендації є вжиття відповідних заходів задля виявлення кола обставин, які можуть призвести до використання мови ворожнечі та її конкретних форм, а також задля оцінювання масштабів такого використання та його впливу. Винятково важливо поглибити обмежене нині розуміння цього явища та визначити його масштаби й наслідки. Без такого розуміння неможливо зробити ефективних дій, щоб перешкодити й запобігти використанню мови ворожнечі та зменшити й усунути шкоду, якої завдає таке використання. Проте щоби поглибити розуміння та зменшити невизначеність, потрібно розробити й використовувати різні інструменти.
73. Цілком можливо, що деякі умови можуть створювати особливо сприятливе середовище для використання мови ненависті в її певних формах. Ці умови можуть охоплювати цілу низку економічних, політичних і соціальних чинників, а також некритичне передавання негативних стереотипів і забобонів від одного покоління до іншого. Проте наявність цих умов, окремо або в певних комбінаціях, не завжди призводить до використання мови ворожнечі.

### Проведення досліджень

74. Щоб краще зрозуміти, з одного боку, необхідні умови, а з іншого, конкретні способи їхнього впливу, потрібні **відповідні дослідницькі проєкти**, спрямовані, зокрема, на вивчення поточних обставин і чинників, що призводять до різних реакцій на конкретні умови. Такі дослідження потрібно проводити у формі обстеження та вивчення на місцях і мірою змоги надавати їм порівняльного характеру.
75. Вивчення умов, що сприяють використанню мови ворожнечі та її різних форм, не обов'язково мають здійснювати власне державні органи. Проте важливо, аби вони не тільки надавали необхідну підтримку проведенню таких досліджень, а й забезпечували саму наявність цих досліджень. Також було б бажано, щоб порівняльні дослідження спільно проводили науково-дослідні організації в різних державах-членах. Варто заохочувати та підтримувати їхню співпрацю у дослідженні таких тем.

### Проблеми в збиранні даних

76. Хоча конкретні приклади використання мови ворожнечі було відзначено в ході моніторингу ЄКРН та в інших дослідженнях, які іноді наводили на думку чи робили висновок, що її використання зростає, реальний масштаб такого використання все ще залишається нез'ясованим. Ця ситуація зумовлена різними причинами, зауваженими в ході моніторингу, передусім такими: різні означення мови ворожнечі (вони вказують лише на деякі з особових характеристик і статусів, проти носіїв яких вона може спрямовуватися); різні підходи до класифікації в різних уповноважених

органів; збирання даних тільки щодо тих випадків, коли використання мови ворожнечі потенційно становить кримінальний злочин; брак реєстрації конкретних випадків, коли було використано мову ворожнечі, та сповіщення влади про такі випадки; та, подекуди, повна відмова від збирання даних щодо мови ворожнечі або публікації зібраних даних.

77. У деяких випадках відмова від збирання даних вказує побоювання, що воно суперечитиме зобов'язанням стосовно захисту даних. Мало того, не всі зібрані дані належним чином обліковуються. Це особливо стосується результатів моніторингу з боку громадянського суспільства. Крім того, не завжди проводиться аналіз зібраних даних, щоб зробити висновки щодо необхідної відповіді на виявлені факти мови ворожнечі. Нарешті, важливо забезпечити, щоб зібрані дані дозволяли визначити не тільки поширеність мови ворожнечі, а й її вплив на тих, проти кого її скеровано.

### **Вимоги до збирання даних**

78. Таким чином, **збирання та аналіз даних** про фактичне використання мови ворожнечі потрібно здійснювати на послідовнішій, систематичнішій і осяжнішій основі.
79. Це означає, по-перше, що у всіх випадках дані необхідно збирати з відповідно до означення мови ворожнечі в цій Рекомендації.
80. По-друге, гарантії захисту даних не повинні використовуватися для обмеження або унеможливлення збирання даних щодо мови ворожнечі. Звичайно, ці гарантії не забороняють збирання та обробки даних, які дозволяють установити особу, якщо це здійснюється для законних цілей; якщо такі дані є достатніми й не надмірними в контексті поставленої мети; якщо вони є точними й постійно оновлюються; якщо їх не зберігають довше, ніж це необхідно. До того ж гарантії захисту даних не застосовні до будь-яких анонімізованих даних, коли немає можливості встановити осіб, яких зачіпає мова ворожнечі, як і повинно бути в будь-якому статистичному аналізі мови ворожнечі.
81. По-третє, зібрані дані не повинні обмежуватися тими випадками, коли певне висловлювання, як стверджується або може бути встановлено, є правопорушенням, позаяк такий підхід неминуче вилучає більшість ситуацій, у яких удаються до мови ворожнечі і які потребують реагування.
82. По-четверте, відповідні державні органи повинні мати чіткі зобов'язання щодо формування статистичної звітності за всіма скаргами на випадки, коли, як стверджується, використовували мову ворожнечі, порушуючи адміністративне, цивільне чи кримінальне право, а також за результатами всіх дій, вжитих щодо таких скарг.
83. По-п'яте, збирання даних не повинно обмежуватися реєстрацією скарг на використання мови ворожнечі: важливо також намагатися охопити досвід тих, хто постраждав від такої мови й не завжди бажає повідомляти про ці факти. Моніторинг у режимі реального часу або ретроспективно, на основі аналізу архівних матеріалів чи із застосуванням дискурс- і контент-аналізу<sup>61</sup>, найпродуктивніше можуть здійснювати громадянське суспільство та органи із забезпечення рівноправ'я / національні установи з прав людини, до того ж останні

---

<sup>61</sup> Див.: Б. Лукас «Методи моніторингу та картографування мови ненависті онлайн» (B. Lucas, Methods for monitoring and mapping online hate speech, GSDRC Helpdesk Research Report, 1 121), 2014.

уповноважені робити такий моніторинг відповідно до своїх завдань і пріоритетів, якщо це ще не відбувається.

84. Потрібно, однак, забезпечувати належну підтримку такого моніторингу, що може вимагати фінансування для фахівців-аналітиків або для апаратного чи програмного забезпечення, необхідного для застосування автоматизованих методів аналізу. Органи із забезпечення рівноправ'я / національні установи з прав людини та інші компетентні органи повинні також мати можливість проводити або замовляти опитування осіб, які можуть стати об'єктом мови ворожнечі, щоб установити частоту випадків, особливо якщо їх моніторинг або звітність щодо них ускладнені. Добрими прикладами є загальне європейське опитування з проблем злочинності та безпеки<sup>62</sup>, а також опитування, що його провело Агенство Європейського союзу із основоположних прав (FRA), зокрема щодо лесбійок, геїв, бісексуалів і транссексуалів<sup>63</sup>. Ці дослідження можуть бути також корисними для виявлення наслідків використання мови ворожнечі для осіб зі згаданих груп, зокрема можливого почуття страху, ізоляції та сорому, припинення контактів із суспільством та небажання або позбавлення змоги скаржитися<sup>64</sup>.
85. По-шосте, важливо проводити впорядкування та належний аналіз зібраних за допомогою різних методів даних, використовуючи задля цієї мети сучасні технології обробки, щоб визначити загальний масштаб такого явища. Зокрема, коли дані зібрано з двох або більше джерел та зведено разом чи «агреговано» в анонімний статистичний формат задля демонстрації частоти конкретних видів мови ворожнечі – як-от тих, що становлять порушення адміністративного, цивільного або кримінального права, – має бути збережено можливість розбити їх згодом на малі інформаційні одиниці, щоб з'ясувати показники для конкретних груп (як-от інвалідність, стать, релігія або переконання) і чинників (таких як тип використання або місце використання). Тим самим поява певних тенденцій чи особлива вразливість груп, на які націлено мову ворожнечі, стануть очевиднішими. Такі міркування можуть потім бути враховані під час вироблення заходів протидії мові ворожнечі.
86. По-сьоме, варто широко публікувати зібрані дані та аналіз. Ці матеріали потрібно надавати не тільки органам й особам, на яких покладають офіційні обов'язки з протидії мові ворожнечі, а й політикам, релігійним і громадським лідерам та іншим публічним особам, які можуть дати зрозуміти, що використання мови ворожнечі є неприйнятним у демократичному суспільстві. Крім того, важливо, щоб дані та їхній аналіз були представлені в форматі, доступному для подальшого поширення через засоби масової інформації. Це дозволить громадськості оцінити те, що відбувається, і ту шкоду, яку завдає мова ворожнечі.
87. Нарешті, має бути визначено державний орган, який пильнуватиме, щоб різні органи й установи справді дотримувалися цих вимог щодо послідовного, систематичного та всеосяжного збирання й аналізу даних.

---

<sup>62</sup> Див.: Дж. Ван Дейк, Дж. Ван Кестерен і П. Сміт «Кримінальна віктимізація в міжнародній перспективі: основні тенденції 2004–2005 рр.» (J. van Dijk, J. van Kesteren and P. Smit, *Criminal Victimization in International Perspective: Key Findings from the 2004–2005, Icvcs and EU ICS*), 2007.

<sup>63</sup> Було виявлено випадки утиску в ході обстеження, що його провело Агенство Європейського союзу з основоположних прав: «Огляд становища ЛГБТ в ЄС – основні результати» (EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey – Main results), 2014.

<sup>64</sup> «Звіти, що містять інформацію про суб'єктивний досвід з дискримінації, є індикаторами, вартими довіри, зокрема у випадках, коли ця інформація зіставляється з інформацією іншого типу, наприклад, зі статистикою зайнятості, даними поліції, зверненнями до судів та ін.», ЗГП № 4, п. 9.

## **F. Підвищення обізнаності та риторика у відповідь**

### **Рекомендація № 4**

88. Рекомендацію спрямовано на протидію та запобігання мові ворожнечі за допомогою демонстрації її небезпеки та через відповідну риторичку, тобто шляхом утвердження цінностей, яким вона загрожує, і критики тверджень, на які вона спирається. Вона визнає, що це означає покладатися на підтримку широкого кола осіб, особливо громадських діячів і посадовців, викладачів і вчителів, неурядових організацій, органів із забезпечення рівноправ'я та національних установ із прав людини. Проте наголос на необхідності активної взаємодії щодо цього питання з громадськістю відбиває той факт, що дотримання й забезпечення вродженої гідності та рівних і невідчужуваних прав усіх людей є в демократичному суспільстві обов'язком кожного.
89. Водночас рекомендація № 4 вимагає проведення конкретної роботи, яка вказуватиме на неприйнятність використання мови ворожнечі та утверджуватиме цінності, яким загрожує використання такої мови. Ця робота повинна бути спрямована не тільки на тих, хто може бути особливо чутливий до впливу дезінформації, нег'ативних стереотипів і стигматизації, а й на тих, хто вже піддався цьому впливу або намагається його чинити. Минулий досвід показав, що там, де до закликів обмежити права на рівність і гідність прислухаються та починають діяти відповідно до них, демократія та плюралізм слабнуть і зникають.
90. Таким чином, захист плюралізму й демократії може потребувати поступок з боку окремих осіб та груп, обмежуючи деякі їхні свободи, щоб забезпечити більшу стабільність суспільства загалом.

### **Підвищення обізнаності**

91. А проте, неможливо захистити ці ідеали та забезпечити їх поцінування тільки шляхом запровадження обмежень на те, що можна говорити й робити. Істотним є також усвідомлення **важливості поваги до різноманіття** в суспільстві та спільне бажання його забезпечити. Водночас необхідно вжити заходів задля усунення бар'єрів між різними групами в суспільстві, які можуть стояти на шляху розвитку взаємної поваги та розуміння й можуть бути використані задля розпалювання розбіжностей та ворожості. Існують різні шляхи досягнення цих цілей.
92. У першу чергу важливо берегти знання про те, що сталося в минулому. Цього можна досягти шляхом увічнення пам'яті про Голокост та інші наступи на демократію, плюралізм і права людини в Європі й інших регіонах світу протягом нашої спільної історії. Таке увічнення можна здійснювати за допомогою святкування пам'ятних днів або річниць, побудов присвячених їм пам'ятників, а також постійних програм, які роз'яснюватимуть, що сталося та чому роздуми про ці події залишаються актуальними й сьогодні. Зокрема, корисно було б звертати увагу на схожість між цілями й діями організацій, які поширюють ненависть та нетерпимість тепер, із тими, які діяли раніше та спричинили катастрофічні наслідки.
93. По-друге, потрібно докласти зусиль для набагато ширшого визнання вимог стандартів у сфері прав людини та розуміння, чому їх дотримання є фундаментальним для демократичного суспільства. Зокрема, такі питання, з особливим фокусом на характері та впливі дискримінаційної практики, треба внести до програм загальної освіти, яку здобувають усі.

Вчителі та викладачі повинні пройти відповідну підготовку й отримати необхідні навчальні матеріали, щоб мати змогу забезпечувати навчання. У шкільному контексті важливо, щоб ця освіта застосовувалася у взаєминах учнів між собою<sup>65</sup>. У зв'язку з цим ЄКРН у своєму моніторингу країн рекомендує вживати заходів на забезпечення взаємної терпимості та поваги в школах незалежно від сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності. Водночас було відзначено, що в деяких установах не завжди виконують обов'язки щодо розробки відповідних навчальних програм, подекуди курси не проводять через відсутність практичних організаційних кроків до їхньої реалізації. Тому потрібно надати підтримку для розробки та проведення таких курсів, а також здійснювати належний контроль за їх виконанням. Однак інформація та підвищення обізнаності про права людини не повинні бути тільки темою формальних освітніх програм. Такі питання мають лягти в основу реґулярних дискусій у засобах масової інформації та інформаційних програм для широкої громадськості.

94. По-третє, важливо виявляти або підтримувати ініціативи, спрямовані на виховання поваги до різноманіття шляхом глибшого розуміння «іншого» або «інших» у суспільстві. Такі ініціативи можна здійснювати у формі фестивалів мистецтва та кіно, концертів, кулінарних заходів, театральних вистав та ігрових заходів, виставок, лекцій і семінарів, спеціальних проєктів за участю шкіл, а також репортажів і публікацій. Було б також корисним залучати людей із мігрантським походженням, зокрема (але не тільки) тих, які посідають чільне місце в культурі, економіці та спорті, до участі в таких програмах, щоб продемонструвати їхню успішну інтеґрацію за одночасного збереження ідентичності. Однак малоімовірно, що всі ці просвітницькі заходи будуть успішними без демонстрації взаємної поваги та розуміння з боку всіх державних органів під час виконання своїх різноманітних функцій.

#### **Усунення перешкод до взаєморозуміння**

95. По-четверте, слід заохочувати міжкультурний діалог як відкритий і шанобливий обмін думками між окремими представниками та групами, що належать до різних культур, щоб досягти глибшого розуміння позицій іншої сторони. Такий діалог має враховувати керівні принципи *офіційної доповіді Ради Європи з міжкультурного діалогу «Жити разом у рівності й гідності»*<sup>66</sup>. Зокрема це можна здійснити шляхом організації спільних культурних заходів і дослідницьких проєктів, мовних курсів, програм студентського обміну та стипендій і проведення семінарів для вивчення найгостріших питань. Якщо йдеться про громади, які постраждали від конфліктів у минулому, підтримку діалогу між ними доречно пов'язувати з заходами запобігання конфліктам, посередництва й примирення. Всі органи державної влади повинні відігравати активну роль у цьому діалозі, щоб їхній приклад міг послужити зразком для інших.
96. По-п'яте, зв'язки між різними спільнотами можна зміцнювати також шляхом «заохочення до створення мереж взаємодії з метою досягнення взаєморозуміння, розвитку діалогу й стимулювання плідної діяльності, спрямованої на досягнення загальних політичних цілей та таких відчутних результатів, як надання послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, запобігання конфліктам, зайнятості, інтеґрації та медійної

---

<sup>65</sup> Див. заходи запропоновані в ЗГП № 10, частини II і III.

<sup>66</sup> Схвалено міністрами закордонних справ Ради Європи на 118-й сесії 7 травня 2008 року.

грамотності»<sup>67</sup>. Також дуже корисним буде створення **механізмів виявлення та знешкодження потенційних ділянок напруженості між членами різних громад та надання допомоги в запобіганні конфліктам і посередництві**<sup>68</sup>.

97. По-шосте, особливі зусилля має бути спрямовано на **боротьбу з дезінформацією, негативними стереотипами та стигматизацією**, оскільки вони можуть стати основою використання мови ворожнечі. Скажімо, поліція та судові органи повинні розкривати етнічне походження підозрюваних у скоєнні злочину, тільки коли це зовсім необхідно та служить законній меті, тому що така інформація може невинувато підсилити забобони, тоді як про подальше виправдання цих осіб можуть не прочитати або не повідомити. Однак недостатньо виправити «факти» й спростувати припущені характеристики, які були помилково приписані конкретній людині чи групі осіб, оскільки ця інформація може ніколи не отримати такого ж поширення або уваги, як ті твердження, які довелося виправляти або спростовувати. Необхідно максимально широко розповсюджувати альтернативні зрозумілі історії про тих, хто страждає від дезінформації, негативних стереотипів і стигматизації – історії, які подавали б їх у позитивному світлі, тим самим переконливо руйнуючи несприятливе зображення окремих осіб або груп. Такі ініціативи можуть охоплювати заходи щодо заохочення участі членів меншин у змішаних спортивних командах та прийняття до таких команд. **Окрім того, має бути накладено чітку заборону на профілювання**, тобто використання стереотипних припущень за ознакою належності до певної групи<sup>69</sup>, як підстави для антитерористичних, правоохоронних, міграційних, митних та прикордонних заходів<sup>70</sup>. Хоча всі ці зусилля можуть не вплинути на погляди тих, хто поширює дезінформацію, негативні стереотипи й стигматизацію, але вони можуть обмежити їхній вплив на інших.

#### **Важливість риторики у відповідь**

98. На довершення, ці зусилля повинні супроводжуватися конкретним, негайним і безумовним осудом використання мови ворожнечі. Чітке засудження мови ворожнечі необхідне не просто тому, що вона є абсолютно неприйнятною в демократичному суспільстві, а й тому, що це служить зміцненню цінностей, на яких ґрунтується таке суспільство. Така **риторика у відповідь** повинна не просто стверджувати, що використання мови ворожнечі є неправильним, але й пояснювати, чому воно є антидемократичним. Важливо, щоб ніхто мовчазно не погоджувався на використання мови ворожнечі у своїй присутності, не засуджуючи його. З практичного погляду кидати виклик мові ворожнечі особливо зручно в електронних засобах масової інформації, які мають різні можливості реагування на розповсюджуваний матеріал. Варто заохочувати всіх користувачів будь-яких засобів масової інформації

---

<sup>67</sup> Як рекомендовано в Резолюції Ради з прав людини 16/18 «Боротьба з нетерпимістю, негативними стереотипами, стигматизацією, дискримінацією, підбурюванням до насильства та насильством проти осіб на основі релігії або переконань» (24 березня 2011 року), пар. 5 (а).

<sup>68</sup> Там само., пар. 5 (b).

<sup>69</sup> У ЗГП № 11 (пар.1) подано визначення так званого «расового профілювання» (racial profiling): «Використання поліцією, без об'єктивного й розумного виправдання, таких ознак, як раса, колір шкіри, мова, релігія, громадянство або національне чи етнічне походження, під час контролю, стеження або розслідування».

<sup>70</sup> Про необхідність запобігання профілюванню див., наприклад, *Доповідь Спеціального доповідача з питань сучасних форм расизму, расової дискримінації, ксенофобії і пов'язаної з ними нетерпимості (Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, A/HRC/29/46)*, 20 квітня 2015 року.



звертати особливу увагу на випадки використання мови ворожнечі та чітко висловлювати своє заперечення проти такої мови. Та хоча критика використання мови ворожнечі є обов'язком кожного, публічні особи можуть зробити особливо важливий внесок, оскільки їхнє становище в суспільстві робить їхню думку значно впливовішою, ніж думки інших. Тому вкрай важливо, аби всі публічні особи, зокрема політики, релігійні та громадські діячі, а також відомі діячі мистецтва, бізнесу й спорту, висловлювали свою позицію, коли стають свідками використання мови ворожнечі, бо в іншому разі їхнє мовчання може сприяти легітимізації цієї практики. Під час моніторингу було відзначено, що органи з забезпечення рівноправ'я, омбудсмени та національні правозахисні установи часто особливо голосно засуджували використання мови ворожнечі. Це, безсумнівно, дуже цінно, але таке засудження повинно значно поширитися, щоб воно стало загальною реакцією громадських діячів, а не просто кілька окремими голосами. Їхня протидія може також виявлятися у відмові від співпраці та виходу з організацій, у яких беруть активну участь особи, які використовують мову ворожнечі.

99. Хоча багато із запропонованих вище кроків має загальний характер, рекомендація № 4 підкреслює, що вони особливо важливі, коли йдеться про дітей, молодих людей і державних службовців. У перших двох випадках причина полягає не тільки в тому, що діти й молодь, з огляду на свій вік, можуть бути особливо сприйнятливими до мови ворожнечі, а й у тому, що освіта здатна допомогти їм легше позбутися забобонів, які дивлять мову ворожнечі. Коли ж йдеться про державних посадовців, то запропоновані кроки необхідні через те, що їхнє становище посилює їхню здатність позитивно впливати на інших, а також робить їхнє власне використання мови ворожнечі особливо серйозним, адже виглядатиме, що його підтримує держава.
100. Рекомендація № 4 також передбачає вжиття заходів, що мають на меті переконати осіб, які використовують мову ворожнечі, відмовитися від цієї практики й допомогти їм порвати з групами, що вдаються до такої мови. Певна річ, що це непросте завдання, не останньою чергою через укорінені забобони, які роблять використання такої мови майже звичним. Проте цю модель поведінки можна змінити, і під час моніторингу було відзначено різні проєкти, спрямовані на досягнення цієї мети. Було б доцільно ширше розширювати й підтримувати такі проєкти, спираючись зокрема на досвід, накопичений під час реалізації програм, проведення яких рекомендує стаття 16 (1) Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами, щоб навчити осіб, які вчиняють насильство в сім'ї, ненасильницької поведінки у взаємостосунках.
101. Кроки, передбачені в рекомендації № 4, спрямовано не тільки на окремих осіб, а й на ширші кола конкретних діячів. Проте рекомендація № 4 визнає, що особливий внесок у цю роботу можуть робити (і часто роблять) неурядові організації, органи з забезпечення рівноправ'я та національні органи з прав людини, працюючи самостійно або у співпраці один із одним. У деяких випадках може бути доцільним, щоб органи рівноправ'я і органи з питань прав людини отримали особливі повноваження для протидії використанню мови ворожнечі, але всім переліченим структурам необхідно виділити ресурси, які дозволять їм виконувати таку роботу.

102. Далі Рекомендація № 4 робить особливий наголос на освітній діяльності, яка має зміцнити суспільне усвідомлення небезпеки, яку становить мова ворожнечі, та розширити підтримку плюралізму й демократії. Задля цього потрібно розширити можливості вчителів і педагогів, щоб вони могли проводити необхідні освітні програми<sup>71</sup>. Важливо так само забезпечити підтримку навчальних курсів із такої тематики, а також складання матеріалів для цих програм.
103. Усі ці кроки можуть бути ініційовані окремо, однак вагоміший вплив вони найімовірніше матимуть за умов тіснішої співпраці та координації між різними зацікавленими сторонами. Такий підхід може включати, як уже відзначено під час моніторингу, утвердження національних стратегій та планів дій щодо боротьби з екстремізмом, расизмом, ксенофобією, антисемітизмом і пов'язаної з ними нетерпимості, гомофобії та трансфобії. Ці стратегії та плани повинні містити конкретні завдання для міністерств, місцевої влади та поліції, їх належить щорічно переглядати та оцінювати. Було б також доцільно ухвалити плани дій, спрямовані на інтеграцію меншинних громад, щоб їхні представники брали участь у всіх етапах розробки, моніторингу та оцінки. У кожному разі вкрай важливо, щоб усі ці зусилля були постійними, а не епізодичними, та щоб вони охоплювали всі форми мови ворожнечі.

## **G. Підтримка цільової групи**

### ***Рекомендація № 5***

104. Ця рекомендація спрямована на необхідність надання різних форм підтримки тим, проти кого спрямована мова ворожнечі. Вона відбиває визнання не тільки того факту, що використання мови ворожнечі може мати несприятливий емоційний та психологічний вплив, а й того, що постраждалі особи можуть або не знати про свої права протидіяти цьому використанню, або уникати реалізації таких прав через згадані наслідки або різні форми тиску.
105. Використання мови ворожнечі може призвести до того, що ті, проти кого вона спрямована, страждатимуть не тільки від страху і невпевненості, а й (абсолютно без підстав) від почуття провини, сорому та приниження, що спричиняє втрату впевненості в собі та почуття власної гідності. До того ж ці почуття можуть викликати фізичні симптоми, такі як безсоння, головні болі, а також серйозніші проблеми психічного та фізичного здоров'я. Як наслідок, такі почуття можуть уплинути на всі аспекти життя на роботі, у школі або вдома, але їхній вплив особливо серйозний для родинних стосунків та готовності брати участь у житті суспільства<sup>72</sup>.

### **Надання консультацій та рекомендацій**

106. Потрібно забезпечити надання **належної підтримки** тим, хто страждає від наслідків використання мови ворожнечі або перебуває в групі ризику. Зокрема, цієї підтримки люди потребують одразу ж після того, як зіткнулися з мовою ворожнечі, а потім упродовж офіційного реагування на неї, у тому числі за допомогою кримінального провадження. Для

---

<sup>71</sup> У зв'язку з цим див. детальні рекомендації в частині III ЗГП № 10.

<sup>72</sup> Див., наприклад, огляд літератури в праці: І. Дзелме «Психологічний вплив злочинів на ґрунті ненависті – індивідуальний досвід і вплив на суспільство (Напад на те, ким я є)». Якісне дослідження. Латвійський центр із прав людини, 2008 (I. Dzelme, Psychological Effects of Hate Crime – Individual Experience and Impact on Community (Attacking Who I am) A qualitative study, Latvian Center for Human Rights, 2008). Це також визнано в Директиві 2012/29/EU Європейського парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 року, що встановлює мінімальні стандарти щодо прав, підтримки й захисту потерпілих від злочинів та замінює Рамкове рішення Ради 2001/220/JHA.

надання такої підтримки необхідні належним чином підготовлені консультанти. Зокрема, вони мають бути здатними запитати про почуття й страхи людини, а також з'ясувати, чи є необхідність у медичній допомозі. Крім того, ці консультанти повинні переконати людину, яка постраждала від використання мови ворожнечі, у тому, що вона не винна, й допомогти їй віднайти почуття самоконтролю та впевненості в собі. Також треба визнати, що процес відновлення може тривати деякий час залежно від конкретного досвіду й особистості потерпілих. Надання такої підтримки тим, хто став об'єктом мови ворожнечі, необхідно організувати на систематичній основі, й підтримка має бути доступною для всіх, незалежно від того, якої форми набуває мова ворожнечі.

### **Право на відшкодування**

107. Водночас особи, проти яких було спрямовано мову ворожнечі, мають **право на відповідь та висловлення осуду**, а також на судовий розгляд у компетентних судах та органах. Але цих прав недостатньо. Важливо, щоб постраждалі особи знали про такі можливості й не утримувалися від їх використання.
108. Можна вживати різних заходів, аби ті, проти кого спрямовано мову ворожнечі, **знали про свої права**. Сюди можна зарахувати просвітницькі кампанії, в межах яких потрібно говорити про неприйнятність мови ворожнечі, а також указувати на різні способи, які дозволяють постраждалим реагувати або отримати відшкодування. Крім того, кампанії повинні роз'яснювати, що подання скарги не тільки допоможе поліпшити ситуацію конкретної особи, а й стане частиною загальних зусиль на протидію використанню мови ворожнечі. Такі кампанії можуть мати загальний характер. Однак у деяких випадках буде корисним зосередити увагу на представниках конкретних груп, таких як «видимі меншини» або ЛГБТ особи, через неурядові організації або ЗМІ, до яких вони часто звертаються.
109. На додаток до цього, відомості про різні можливості дії проти використання мови ворожнечі можна поширювати через центральні та місцеві урядові установи, консультаційні центри, адвокатів та неурядові організації.

### **Усунення перешкод до відшкодування**

110. Однак навіть коли постраждалі від мови ворожнечі особи усвідомлюють свої права, існують різні чинники, які можуть слугувати перешкодою до реалізації таких прав. Постраждалі можуть уважати, що це занадто складно, занадто дорого або не варто зусиль, особливо якщо вони припускають, що скаргам можуть не повірити чи не сприйняти їх серйозно. Крім того, на перешкоді може стояти страх відплати з боку тих, хто використовує мову ворожнечі, а також їхні реальні погрози. Усі ці чинники призводять до неповної реєстрації випадків використання мови ворожнечі, що було відзначено під час моніторингу.
111. Побоювання щодо **труднощів і витрат, пов'язаних із поданням скарг** (особливо в разі судових розглядів) на використання мови ворожнечі, найкраще можна зняти шляхом спрощення вимог та процедур, що стосуються таких скарг, і забезпечення допомоги як під час їх подання, так і протягом розгляду. Така допомога може бути у формі підтримки організацій, зокрема НУО, органів із забезпечення рівноправ'я та національних установ із прав людини, під час консультування та представництва у відповідних розглядах, і розширення програм юридичної допомоги під час складання скарг, особливо в разі звернень

до суду. Державні органи та приватні організації не мають стягувати плату за розгляд поданих скарг щодо використання мови ворожнечі. Крім цього, будь-яка оплата за процесуальні дії щодо використання мови ворожнечі не повинна перевищувати того рівня, за яким подання стає нереальним. Також усі ті, хто приймає скарги, чи то в органах державної влади, чи в приватних організаціях, повинні мати належну підготовку, щоб їхнє поводження не відштовхнуло скажників.

112. Та навіть забезпечивши підтримку під час подання скарг, марно очікувати, що їх подаватимуть, якщо й далі пануватиме думка, що це нічого не змінить для конкретної особи та групи, до якої вона належить. Тому дуже важливо продемонструвати позитивний вплив скарги: компенсацію особі, яка її подала, та/або заходи щодо запобігання повторенню оскаржуваних дій. Задля цього потрібно не тільки провести ретельне розслідування, а й широко висвітлити його результати. Такий крок стане одним із корисних заходів, які дозволять підвищити обізнаність про свої права серед тих, на кого може бути спрямована мова ворожнечі.
113. Крім того, особи, проти яких спрямовано використання мови ворожнечі, не повинні побоюватися переслідувань після подання скарг або надання свідчень про таке використання. Тобто кримінальне право має передбачати явну заборону на будь-які спрямовані проти них **відплатні дії**, такі як звільнення з роботи або утиски. Скажімо, ЄКРН за результатами свого моніторингу рекомендувала подбати про те, аби мігранти з неврегульованим статусом мали змогу поскаржитися на злочини на ґрунті ненависті, не боячись негайного вигнання.

## **Н. Саморегулювання**

### ***Рекомендація № 6***

114. Ця рекомендація вказує на методи протидії використанню мови ворожнечі зусиллями деяких із органів, установ або інших організацій, до яких належать чи з якими іншим чином пов'язані ті, хто поширює цю мову. Хоча використання мови ворожнечі є предметом занепокоєння всієї громадськості й відбувається на різних майданчиках, ті, хто вдається до мови ворожнечі, часто мають певні зв'язки, скажімо, є працівниками або членами одного чи кількох органів, установ або організацій. Ці органи можуть бути як державними, так і приватними, це може бути парламент та інші виборні органи на національному, регіональному та місцевому рівнях, міністерства та інші державні структури, цивільні або державні служби, політичні партії, професійні асоціації та бізнесові організації, школи, університети й інші навчальні заклади, а також широкий спектр культурних та спортивних організацій.

### **Питання відповідальності**

115. Хоча проблеми, пов'язані з використанням мови ворожнечі, можуть і не бути серед пріоритетів цих структур, установ та організацій, усі вони несуть спільну відповідальність кожного в демократичному суспільстві за повагу й захист вродженої гідності та рівних і невідчужуваних прав усіх членів людської родини. Тому, наскільки це можливо в межах їхньої компетенції, ці структури, установи та організації повинні ясно висловити свою позицію про повну неприйнятність використання мови ворожнечі з боку пов'язаних із ними осіб, та вжити заходів, щоб запобігти такому використанню або покарати винних осіб. Вони також мають подбати, щоб їм ставало відомо про будь-яке використання мови ворожнечі з боку афілійованих із ними осіб. Крім того, вони повинні проводити просвітницьку роботу, щоб ці люди зрозуміли, чому використання такої мови є неприйнятним, і щоб інші могли його засудити.

### Істотні елементи

116. У цьому пункті Рекомендації акцент зроблено на **саморегулюванні**, що показує необхідність обмежити, наскільки це можливо, контроль над свободою висловлювання. Цей пункт також спирається на визнання, що часто самі компанії, установи й організації мають найкращі можливості виявляти використання мови ворожнечі та зупиняти її шляхом переконування або накладання певних санкцій. Тому в багатьох випадках саморегулювання може бути найдоречнішим і найефективнішим способом протидії використанню мови ворожнечі. Однак важливо також зауважити, що **характер цих підприємств, установ і організацій може істотно відрізнитися, що впливатиме на виконання їхніх обов'язків щодо протидії мові ворожнечі**. Уряди повинні пам'ятати про це, надаючи таким органам, установам і організаціям підтримку для саморегулювання. Зокрема, така підтримка не повинна обумовлюватися використанням якоїсь однієї моделі саморегулювання; **з цієї причини саморегулювання різних медій докладніше розглянуто в рекомендації № 7**.
117. Проте рекомендація № 6 указує певні елементи, які можуть бути корисні для всіх схем саморегуляції, зокрема ухвалення **кодексів поведінки** (або етичних кодексів) із санкціями за недотримання їхніх положень, механізми моніторингу заяв і публікацій, щоб унеможливити використання негативних стереотипів та оманливої інформації, а також організацію навчальних курсів і створення механізмів розгляду скарг.

### Кодекс поведінки

118. Наявність таких кодексів стає особливо важливою, коли мовець має імунітет – як у випадку суддів і парламентарів, – що унеможлиблює всі інші форми впливу на таку особу, яка використовує мову ворожнечі.
119. Як видно з моніторингу ЄКРН, різні органи, установи та організації вже ухвалили кодекси поведінки (або етики) й аналогічні стандарти, в тому числі правила процедури для боротьби з мовою ворожнечі, яку використовують особи, певним чином пов'язані з цими установами. У різних державах-членах ухвалено стандарти для суддів, міністрів, членів парламенту, членів професійних організацій, спортивних організацій і працівників, а також студентів університетів і коледжів. Окрім того, існує низка міжнародних або регіональних кодексів чи статутів, які стосуються органів, установ і організацій у державах-членах, таких як Дисциплінарний кодекс Міжнародної федерації футбольних асоціацій (ФІФА), директиви Союзу європейських футбольних асоціацій (УЄФА) та Європейська хартія політичних партій за нерасистське суспільство. Деякі кодекси можуть мати досить широку сферу застосування, як-от у випадку організації спортивних заходів. Вони можуть не тільки застосовуватися до тих, хто сам займається спортом або виконує організаційні функції, але й поширюватися на тих, хто відвідує чи підтримує такі заходи в тому місці, де їх проводять, і в інших місцях (скажімо, під час поїздки на такий захід). Деякі кодекси, що стосуються роботи депутатів парламенту, поширюються також на ті місця, де зроблено оскаржувані заяви, тобто не обмежуються дебатами в самому законодавчому органі.
120. Однак положення цих кодексів не завжди безпосередньо стосуються використання мови ворожнечі. Вони часто регулюють різні форми поведінки, як-от використання принизливої, загрозливої або образливої лексики, або ж тільки містять вимогу поваги до гідності та рівності в найзагальніших рисах. На жаль, не всі форми мови ворожнечі

розглядаються на практиці як охоплені такими формулювання, а отже, щодо деяких користувачів мови ворожнечі, зокрема тих, хто використовує расистські, гомофобні та трансфобні висловлювання, не вживається ніяких заходів. Використання кодексів для боротьби з мовою ворожнечі може стати ефективнішим, якщо формулювання заборони на певну поведінку узгоджуватиметься з тим розумінням мови ворожнечі, яке запропоновано в цій Рекомендації. Зокрема, варто врахувати всі форми мови ворожнечі, а не тільки ті, які можуть спричинити кримінальне покарання. Кодекси також мають продемонструвати повагу їхніх укладачів до рівності та гідності й не залишати сумнівів у неприйнятності використання мови ворожнечі. Формулювання всіх кодексів повинні бути чіткими й доступними, щоб не залишалось невизначеності щодо того, яка поведінка вважається непринятною. Це важливо як і для тих, на кого можуть накласти санкції, так і для тих, хто є об'єктом мови ворожнечі. З кодексами також повинні ознайомитися не тільки ті, кому вони безпосередньо адресовані, а й представники широкої громадськості, щоб кожна особа, зацікавлена в дотриманні їхніх вимог, могла відповідним чином діяти.

121. Рекомендація № 6 містить, зокрема, заклик до політичних партій підписати **Хартію європейських політичних партій за нерасистське суспільство**, оскільки її визнання не тільки зобов'язує партії як суб'єктів демократичного політичного процесу визнати свої конкретні обов'язки, а й служить прикладом для інших, демонструючи необхідність ухвалення кодексів задля протидії мові ворожнечі<sup>73</sup>.

#### **Реалізація**

122. Хоча вже саме ухвалення етичних кодексів показує прихильність до втілених у них цінностей, для їхньої ефективності також потрібні певні механізми, що забезпечать дотримання їхніх положень. Найкраще цього можна досягти шляхом поєднання **механізмів моніторингу та розгляду скарг**.
123. Методи моніторингу можуть варіюватися. У деяких випадках проводять лише огляд виступів і публікацій пов'язаних з організацією осіб, а потім уживають належних заходів. Але і в таких випадках потрібно чітко визначити відповідального за проведення контролю, навіть якщо інші також можуть вказати на використання мови ворожнечі. Крім того, як зазначено в рекомендації № 6, особливо важливо, щоб ті, хто проводить моніторинг, стежили за використанням нег'ативних стереотипів і неправдивої інформації, оскільки перші можуть бути одним із видів мови ворожнечі, а остання здатна підкріплювати забобони, що лежать в основі таких висловлювань. Під час спортивних заходів особливу увагу необхідно звертати на перевірку відвідувачів, щоб не допустити поширення або продажу будь-яких матеріалів, що міститимуть мову ворожнечі, а також щоб не дати доступу особам, які поширюють або мають із собою листівки, символи чи плакати, на яких використано мову ворожнечі, і зупиняти або навіть припиняти змагання, якщо глядачі вдаються до мови ворожнечі<sup>74</sup>.
124. Механізм подання скарги може слугувати засобом визначення того, чи було порушено положення кодексів, навіть якщо внутрішній моніторинг або звіти інших на це не вказували. У разі виявлення такого порушення

---

<sup>73</sup> Див. також Декларацію ЄКРН про використання расистських, антисемітських і ксенофобських елементів у політичному дискурсі (прийнята 17 березня 2005 року).

<sup>74</sup> Див. ЗПР № 12, *Боротьба з расизмом і расовою дискримінацією у сфері спорту*.

може бути ухвалено рішення про санкції. Такі механізми повинні бути відкриті не тільки для тих, хто пов'язаний із відповідним органом, установою чи організацією, а й для тих, хто має підстави вважати, що такі особи використали проти них мову ворожнечі. Процедури повинні бути чіткими, справедливими, прозорими, до того ж ці механізми мають бути доступними, скажімо, через телефонну гарячу лінію або онлайн. Органи, установи та організації, у яких є механізми подання скарг, повинні всіляко заохочувати тих, хто став об'єктом мови ворожнечі, звертатися зі скаргами. Вони також мають стежити за процесом розгляду скарг, щоб забезпечити справжній захист постраждалих.

125. Більшість чинних кодексів поведінки передбачає різні санкції в разі порушення їхніх положень. Вони різняться за своїм характером: це може бути накладення штрафів, звільнення міністра з урядової посади, позбавлення судді його посади, тимчасове припинення дії депутатського мандата члена законодавчого органу, відмова порушникам у доступі й заборона на відвідування спортивних заходів, зняття очок у спортивних змаганнях і вимога про проведення спортивних заходів за зачиненими дверима. Важливо, щоб будь-які санкції відбивали серйозність проблеми використання мови ворожнечі, інакше може скластися враження про схвалення таких висловлювань. Безперечно, накладення доречних і широко розголошуваних санкцій за використання мови ворожнечі може стати чітким сигналом неприйнятності такої мови й продемонструвати, що необмежена свобода висловлювань є непринятною. Таким чином, якщо за конкретний факт використання мови ворожнечі накладено санкції, то керівництво установи або організації має донести це до пов'язаних із нею осіб і до широкої громадськості, підтверджуючи цим, що використання мови ворожнечі абсолютно неприйнятне.
126. Ефективне впровадження кодексів дуже залежить від **належного вишколу** відповідальних осіб. Зокрема, вони мають чітко розуміти, що таке мова ворожнечі, в тім числі в закодованому або неочевидному вигляді, як реагувати на її використання та як поводитися з тими, хто до неї вдається, а також як проводити моніторинг і керувати механізмами розгляду скарг. Оскільки не всім установам та організаціям, для яких було б доцільно ухвалити кодекси щодо реагування на мову ворожнечі, зможуть забезпечити такий вишкіл, підтримка з боку держави буде дуже корисною. Таку підтримку можна надавати безпосередньо або через організації, які мають відповідні навички в цій сфері.
127. Слід зазначити, що реалізація кодексів буде успішною тільки в тому разі, якщо є **достатнє фінансування** для різних функцій моніторингу та розгляду скарг. Цей чинник необхідно враховувати під час ухвалення таких кодексів і подальших оглядів їхнього застосування.
128. Крім цього, підтримуючи ухвалення й застосування кодексів поведінки (або етичних кодексів) для протидії мові ворожнечі, держава може допомогти в **обміні інформацією** між усіма зацікавленими органами, інститутами й організаціями щодо досвіду використання кодексів, які вже працюють, а також у висвітленні їхніх переваг і вад.

#### Інші форми захисту

129. У багатьох випадках саморегулювання, наприклад, у сфері загальних і внутрішніх скарг може застосовуватися для ефективної боротьби з використанням мови ворожнечі, в тім числі різних форм відшкодування постраждалим. Однак так відбувається не завжди, особливо якщо конкретний випадок використання мови ворожнечі вимагає виплати

компенсації або кримінального покарання. Таким чином, хоча механізми саморегулювання часто усувають необхідність інших форм правового захисту, вони не повинні ставати перешкодою до використання таких форм захисту.

## I. Медіа та інтернет

### *Рекомендація № 7*

130. Використання мови ворожнечі здебільшого відбувається через ЗМІ та інтернет, до того ж можливості останнього дозволяють розширити охоплення й безпосередність такого впливу. Водночас засоби масової інформації та інтернет є основними засобами не тільки поширення й підтвердження цінностей, які прагне підважити мова ворожнечі, а й здійснення права на свободу висловлювання, що має принципове значення для демократичного суспільства. Таким чином, конкретна спрямованість у цій рекомендації на регулювання й саморегулювання медіа та інтернету демонструє визнання їхньої особливої значущості для мови ворожнечі як засобів її поширення та поборювання, а також забезпечення того, щоб будь-який контроль над свободою вираження мав обмежений характер. Хоча деяке регулювання медіа та інтернету не суперечить праву на свободу висловлювання, більший наголос на саморегулювання в протидії використанню мови ворожнечі буде в багатьох випадках не тільки ефективнішим, а й доцільнішим.

### **Визнання різноманіття**

131. Термін «медіа та інтернет» охоплює багато форм комунікації з дуже різними характеристиками та впливом. Він охоплює друковані засоби масової інформації (скажімо, газети, журнали й книги, а також брошури, листівки та плакати), але також аудіовізуальні й електронні засоби масової інформації (як-от радіо, телебачення, цифровий запис звуку й зображення, веб-сайти, додатки, електронна пошта та широкий спектр соціальних мереж і відеоігор) і, безсумнівно, інші форми комунікації, які можуть бути розроблені в майбутньому. До того ж деякі сказані, опубліковані або іншим чином передані повідомлення є справді особистими ініціативами, тоді як інші є продуктами великих підприємств. Деякі з таких повідомлень проходять різні ступені редакційного контролю, а інші з'являються безпосередньо з-під пера/клавіатури їхнього творця й розміщуються без попереднього повідомлення особи, яка надає засоби зв'язку. У багатьох випадках автора/авторку повідомлення можна встановити, але в інших він/вона може зберегти анонімність. Деякі повідомлення можуть досягти своєї аудиторії практично миттєво, а інші залежатимуть від готовності слухати, читати чи іншим чином отримувати доступ до такого повідомлення. Деякі з них будуть широко розповсюджуватися та виявляться популярними, а інші будуть ледь зауважені й швидко кануть у небуття. Усі ці відмінності потрібно взяти до уваги, визначаючи сферу застосування регулювальних заходів і саморегулювання, а також оцінюючи реалістичність очікувань щодо їх результативності.
132. Крім вимог, які можуть бути застосовані до заяв і публікацій (у тому числі трансляцій) у межах загального законодавства (вони обговорюються в наступному розділі), ступінь конкретного регулювання засобів масової інформації та інтернету може відрізнятись в різних державах-членах. У деяких випадках потрібно отримати ліцензію або право на діяльність. Може також існувати вимога дотримуватися певних стандартів, із накладенням санкцій, включаючи постійну або тимчасову втрату ліцензії або права, у разі порушень. В інших випадках можуть бути тільки вимоги дотримуватися певних стандартів і деякі повноваження щодо заборони



публікації конкретних матеріалів, а також можливість здійснювати непрямий вплив через надання субсидій у грошовій або натуральній формі в разі дотримання певних умов. Нарешті, є країни, де немає ніяких особливих вимог, окрім тих, яких необхідно дотримуватися відповідно до чинного законодавства загалом.

### Основні вимоги

133. Усі **заходи регулювання** щодо засобів масової інформації та інтернету, зокрема й ті, які спрямовані проти використання мови ворожнечі, повинні бути узгоджені з правом на свободу вираження та надавати такі гарантії від зловживань владою, які застосовуються до всіх правових заходів, що стосуються здійснення цього права (розглянуто в наступному розділі). Рекомендація № 7 не передбачає надання нових нормативних повноважень, але вказує на необхідність ефективно використовувати вже чинні (у тому числі повний спектр доступних санкцій), які можуть допомогти реагуванню на мову ворожнечі. Для цього, однак, важливо, як уже було відзначено, щоб розуміння мови ворожнечі було настільки ж широким, наскільки його окреслено в Рекомендації. Крім того, наявні повноваження будуть корисними тільки тоді, коли відповідні органи здійснюватимуть активний контроль над тими об'єктами, які вони покликані регулювати, зокрема візьмуть на себе ініціативу конкретно проаналізувати, як медії зображають певні групи осіб, і оперативно реагуватимуть на випадки використання мови ворожнечі.
134. Крім того, регуляторні органи мають подбати, щоб громадськість була поінформована про їхню роботу та щоб надавала їм інформацію про такі інциденти. На жаль, під час проведення моніторингу було відзначено, що іноді такі органи існують тільки на папері, а насправді їх так і не було належним чином сформовано, і це належить виправити, аби регуляторні органи могли справді виконувати покладену на них функцію. Проте з огляду на необхідність дотримуватися права на свободу висловлювання регуляторні організації мають надати перевагу використанню наявних можливостей заохочувати ефективне саморегулювання щодо використання мови ворожнечі, а не прагнути безпосередньо втручатися в роботу засобів масової інформації та інтернету.
135. Пояснення в рекомендації № 6 із **питань саморегулювання** щодо ухвалення кодексів поведінки (або кодексів етики), моніторингу, механізмів подання скарг і навчання загалом може бути застосовано до саморегулювання ЗМІ та інтернету. Тому в цьому розділі не повторюються вже озвучені тези, крім деяких аспектів, які мають особливий стосунок до медій та інтернету.

### Кодекс поведінки

136. Як було відзначено під час моніторингу, багато медіа фахівців і засобів масової інформації, у тому числі інтернет-індустрія, вже ухвалили різні кодекси поведінки (або етики), що містять положення щодо мови ворожнечі <sup>75</sup>. Деякі з цих кодексів ухвалили самі медійники, інші є внутрішніми документами окремих організацій, але багато з них застосовні до цілих галузей. У деяких випадках вони є ініціативою тих, хто їх ухвалив, але часто їх ухвалено під тиском регулятора. Проте, хоча ці кодекси часто передбачають, зокрема, заборону на використання мови ворожнечі та заклики до дискримінації, вони зазвичай не охоплюють усіх

---

<sup>75</sup> Як-от: «Передовий досвід реагування на кіберненависть» (The Best Practices for Responding to Cyberhate) Антидифамаційної ліги (ADL), до якої приєдналися Facebook, Google, Microsoft, Soundcloud, Twitter, Yahoo, YouTube та інші соціальні мережі.

аспектів мови ворожнечі, як їх викладено в Рекомендації, в тому числі її прихованих форм. Окрім того, у деяких державах-членах чинні кодекси обмежені (офіційно або на практиці) лише друкованими ЗМІ, і вони навіть не застосовні до їхніх інтернет-версій, на яких може бути розміщено мову ворожнечі.

137. Тому потрібно заохочувати ухвалення кодексів, які охоплюють максимально широкий спектр медій та інтернету. До того ж такі кодекси, або умови користування медій, повинні стосуватися всіх, а не тільки професійних журналістів і медійних організацій, хоча неможливо охопити всі індивідуальні ініціативи (як-от самвидав). Це зовсім не означає, що має бути тільки один кодекс, оскільки в такому разі буде практично неможливо врахувати всі форми комунікації. Однак заборонена в цих кодексах поведінка має відповідати розумінню мови ворожнечі в цій Рекомендації.
138. Також з огляду на той вплив, який може здійснюватися через засоби масової інформації та інтернет, у цих кодексах варто не тільки заборонити використання мови ворожнечі у всіх її виявах, а й указати на такі способи подання інформації, що не зміцнюватимуть настанови, які сприяють використанню мови ворожнечі, а також вимагати, щоб у повідомленнях про події було надано слово тим, проти кого спрямовану мову ворожнечі, та заохочувати таке висвітлення подій, яке кидає виклик нег'ативним уявленням про певні групи та осіб. Скажімо, подання в новинах інформації про етнічне походження підозрюваного зазвичай не має стосунку до справи, але ця інформація може запам'ятатися, хоча згадану людину можуть згодом виправдати. Деякі події, особливо пов'язані з екстремістами чи терористами, потрібно висвітлювати з обережністю, оскільки роздування сенсацій і драми може ненавмисно посилити забобони та розпалити пристрасті.
139. Крім того, слід проаналізувати, чи не висвітлюються деякі події з участю стигматизованих груп тільки тому, що ті, хто про них пише, так само поділяють нег'ативні уявлення про такі групи, а також чи не отримують особи, ворожі до таких груп, привілейований доступ до певних медій. Умови користування на інтернет-форумах та в інших службах такого виду могли б також забороняти анонімні коментарі. До того ж можна закрити доступ до них у нічний час, коли, як видається, користувачі частіше розміщують образливі коментарі. Крім цього, повідомлення про події, які пов'язані з особами, проти яких спрямована мова ворожнечі, або становлять для них інтерес, наприклад, висвітлення їхньої участі в імовірних заворушеннях або сварках, часто не подають їхньої думки про обставини справи й тим самим зміцнюють хибні уявлення та нег'ативні стереотипи. Навіть більше, стигматизації та стереотипам можна протиставити публікацію матеріалів, які подають у позитивному світлі осіб, що належать до груп, проти яких було використано мову ворожнечі, скажімо, розповідь про їхню успішну інтеграцію або про цінності, що лежать в основі їхніх традицій. Як указано під час моніторингу, таку журналістику можна підтримати розробкою документів на кшталт глосарію для журналістів із питань інтеграції, що пояснює деякі ключові терміни. Таким чином, кодекси можуть заохочувати засоби масової інформації творити протилежні наративи до тих, які лежать в основі використання мови ворожнечі<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Див.: Комісар Ради Європи з прав людини «Етична журналістика і права людини» (Ethical journalism and human rights), (CommDH (2011) 40, 8 листопада 2011 року).

## **Моніторинг**

140. Одним із найважливіших аспектів саморегулювання є моніторинг повідомлень у засобах масової інформації та в інтернеті. Це важливо загалом, але особливо необхідно, коли немає редакційного контролю за опублікованими матеріалами. Навіть там, де існують кодекси поведінки (або етики), моніторинг не завжди здійснюється на систематичній основі. Це особливо стосується використання мови ворожнечі в інтернеті. Проте вже існують різні автоматичні методи пошуку мови ворожнечі, і їх можна доповнити конкретними механізмами повідомлення про використання цієї мови, щоб відповідний матеріал можна було видалити згідно з умовами користування сервісом. Такі схеми повинні отримати поширення, і регуляторні органи повинні мірою змоги заохочувати використання цього механізму. Крім того, вони повинні заохочувати дослідження про те, як підвищити ефективність таких схем. Також слід заохочувати користувачів, аби вони повідомляли про використання мови ворожнечі, а неурядовим організаціям, які проводять моніторинг або обслуговують контактні пункти чи гарячі лінії, треба надавати підтримку у виявленні випадків її використання. Моніторинг матиме сенс тільки тоді, коли виявлену мову ворожнечі своєчасно видалятимуть, і деякі соціальні мережі вже взяли на себе таке зобов'язання. В окремих випадках варто також поміркувати над доречністю блокування доступу до інтернет-сервісів, на яких постійно використовують мову ворожнечі.

## **Механізми розгляду скарг**

141. Вплив наявних механізмів розгляду скарг різниться. Хоча напевно є випадки, у яких скарги на використання мови ворожнечі розглядають і задовольняють, проте існує й багато інших, де цього не відбувається. Крім того, як уже зазначено, деякі з них обмежені тільки друкованими ЗМІ, зокрема газетами та журналами. Проте навіть ці механізми не можна застосовувати до всіх видань такого характеру, оскільки вони засновані на добровільному членстві, а деякі до них не приєдналися. Крім того, певні механізми є внутрішніми структурами даного ЗМІ або інтернет-компанії. Деякі не отримують багато скарг, попри активне використання мови ворожнечі, що частково пов'язано з тим, що ці механізми не дуже добре відомі, а коли й відомі, то не завжди є впевненість у їх ефективності. Звісно, будь-які рішення, які зазвичай зводяться лише до розголошення інформації про певний випадок, назагал не є обов'язковими, і після них не завжди вживають заходів.
142. Тому потрібно, щоб механізми розгляду скарг, застосовні до конкретних секторів медій та інтернету – а отже, функціонують не тільки як внутрішні органи, – мали ширшу сферу чинності, щоб охопити сектори, які на сьогодні не покриваються, або щоб для цих секторів було створено аналогічні органи. Крім того, такі механізми матимуть більшу довіру, якщо вони будуть відомішими, незалежними від тих, чію поведінку вони перевіряють, а їхня роль та ухвали отримають ширше визнання, щоб будь-яке засудження використання мови ворожнечі було очевидним для всіх причетних сторін. Регуляторні органи повинні заохочувати до кроків у цьому напрямку.

## **Збереження свободи вираження**

143. Водночас саморегулювання не повинно призводити до невиправданого втручання в право на свободу вираження. Таким чином, заборона й видалення матеріалу, наприклад, із соціальної мережі будуть виправдані тільки тоді, коли справді йдеться про використання мови ворожнечі. Однак цілком можливо, що застосування кодексів поведінки та умов користування, яке призвело до заборони й видалення матеріалу,

насправді було помилковим або занадто широким тлумаченням мови ворожнечі, внаслідок чого право на свободу висловлювання було не виправдано обмежено. Тому повинна існувати можливість апеляції та зрештою оскарження в суді таких рішень, які призводять до заборони або видалення матеріалу. Без таких засобів належний захист права на свободу вираження не забезпечується.

#### **Навчання**

144. Як і у щодо інших форм саморегулювання, потрібно також забезпечити **належне навчання** для тих, хто бере участь у його організації. Зокрема, працівники ЗМІ повинні не тільки мати глибоке розуміння того, що є мовою ворожнечі, а й оцінити, як у своїх призначених для публікації матеріалах вони можуть уникнути її використання та протидіяти умовам, які сприяють такому використанню, шляхом заохочення толерантності та глибшого взаєморозуміння між культурами.

### **J. Адміністративна та цивільно-правова відповідальність**

#### **Рекомендація № 8**

145. У цій рекомендації йдеться про притягнення до адміністративної та цивільної відповідальності за використання мови ворожнечі. Зокрема, роз'яснюються різні види відповідальності, яка може настати за таке використання з урахуванням різних способів вживання мови ворожнечі та ступеня причетності конкретних осіб. Крім необхідності відшкодування збитків за конкретну шкоду, яке потрібно здійснювати у світлі рекомендацій, викладених у пунктах 10–13 і 15 ЗПР № 7, рекомендація № 8 указує на необхідність конкретних повноважень вимагати видалення мови ворожнечі, блокування сайтів, на яких вона використовується, та публікувати повідомлення про те, що на ресурсі використовувалася мова ворожнечі, а також забороняти поширення мови ворожнечі й зобов'язувати розкривати імена осіб, що її використовують. Ці повноваження запропоновано тільки для серйозних випадків використання мови ворожнечі, і здійснення таких повноважень має підлягати судовому підтвердженню або схваленню, щоб забезпечити належне дотримання права на свободу висловлювання.
146. Щоб забезпечити вжиття належних заходів у таких серйозних випадках використання мови ворожнечі, рекомендовано також, аби право подавати відповідний позов поширювалося не тільки на тих, проти кого спрямовано мову ворожнечі, але й на органи з забезпечення рівноправ'я, національні інституції з прав людини та зацікавлені неурядові організації. Крім того, визнано, що для ефективного застосування цих повноважень треба проводити навчання суддів, адвокатів і причетних посадових осіб, а також забезпечувати обмін успішним досвідом між особами, які беруть участь у здійсненні цих повноважень.

#### **Роз'яснення підстав для відповідальності**

147. Здебільшого використання мови ворожнечі завдає моральної шкоди. Однак можуть бути випадки, коли ті, на кого спрямовано мову ворожнечі, здатні продемонструвати, що внаслідок її використання вони зазнали й матеріальних втрат, скажімо, коли воно може бути пов'язано з відмовою в працевлаштуванні або зі втратою працездатності через проблеми зі здоров'ям. Тому в законі має бути роз'яснено конкретні обставини, у яких **можуть виплачувати компенсацію**, і підстави за адміністративним або цивільним правом, відповідно до яких можна домагатися такої компенсації, чи то відповідно до положень про захист особи та репутації, як у деяких державах-членах, чи з посиланням на якесь інше адміністративне або цивільне правопорушення. Крім того, використання

мови ворожнечі може також завдавати шкоди репутації цілої спільноти або групи людей. Однак хоча у всіх таких випадках конкретна особиста шкода не обов'язково буде значною, закон повинен передбачати можливість домагатися оголошення про те, що було завдано шкоди репутації осіб, які входять у таку спільноту або групу осіб, та/або призначення якогось символічного відшкодування збитків.

148. Окрім того, щоб убезпечитися від невиправданого втручання в право на свободу вираження, будь-яка відповідальність повинна обмежуватися серйозними випадками використання мови ворожнечі, а саме коли воно має намір або ж є вагомим підставою очікувати, що воно може бути використане, для підбурювання до насильства, залякування, ворожості або дискримінації щодо тих, проти кого спрямована така мова. Таким чином, для притягнення до відповідальності недостатньо продемонструвати шкоду або збитки внаслідок конкретного випадку використання мови ворожнечі. Конкретне використання має бути настільки тяжким, зокрема характеризуватися наміром підбурювати або зумовлювати реальний ризик таких дій, щоби притягнення до відповідальності було виправданим.

### **Визнання різних видів відповідальності**

149. Водночас необхідні роз'яснення й щодо того, кого фактично можна притягати таким чином до відповідальності за використання мови ворожнечі. Це має вирішальне значення, оскільки, згідно з рекомендацією № 8, у використанні мови ворожнечі можуть бути задіяні різні види організацій і засобів комунікації. Тому необхідно встановити належну правову структуру, яка регулює **відповідні сфери відповідальності**, у зв'язку з використанням мови ворожнечі.
150. Хоча перший автор конкретного випадку використання мови ворожнечі може за це нести певну відповідальність, під час визначення того ступеня, наскільки її поділяють інші особи (якщо взагалі поділяють), необхідно враховувати такі чинники: чи брали вони активну участь у поширенні, чи усвідомлювали, що їхнє обладнання використовувалося з цією метою, чи мали у своєму розпорядженні та застосовували технічні намагання припинити таке поширення відразу ж після того, як про нього дізналися. У цьому контексті слід відзначити, що Європейський суд з прав людини визнав, що право на свободу вираження не було порушено, коли компанію визнали відповідальною перед особами, проти яких було спрямовано мову ворожнечі, опубліковану на новинному інтернет-порталі цієї компанії<sup>77</sup>. Суд дійшов такого висновку, взявши до уваги крайній характер коментарів, неможливість ідентифікувати особу, яка розмістила ці коментарі, аби її можна було притягнути до відповідальності, той факт, що компанія не запобігла публікації коментарів і видалити їх негайно, а також те, що економічні наслідки відповідальності не були істотними для компанії, оскільки присуджена сума була пропорційною та не вплинула на підприємницьку діяльність<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> «Delfi AS проти Естонії» [ВП], (Delfi AS v. Estonia [GC]), № 64569/09, 16 червня 2015 року.

<sup>78</sup> Див. справу «Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt проти Угорщини» (Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Hungary), № 22947/13, 2 лютого 2016 року, у якій той факт, що ніякої мови ворожнечі не використовували, був чинником в ухваленні рішення, що притягнення компанії до відповідальності за розміщення на її інтернет-порталі певної інформації означало порушення права на свободу вираження.

151. До того ж у деяких випадках можливість використовувати певне обладнання для мови ворожнечі може показувати на порушення нормативно-правових вимог. У таких випадках під час накладення будь-яких подальших **адміністративних санкцій**, таких як штраф або скасування ліцензії чи франшизи, слід також враховувати конкретні обставини, зокрема те, чи робили раніше попередження про таке порушення. Якщо не враховувати такі обставини, то це може призвести до непропорційної реакції, що не узгоджуватиметься з правом на свободу вираження.

#### **Інші засоби правового захисту**

152. Крім виплати компенсації та накладення адміністративних санкцій, у рекомендації № 8 передбачено, що для реагування на випадки використання мови ворожнечі мають бути наявними також кілька **інших засобів правового захисту**. Усі ці засоби захисту – видалення, блокування сайтів, публікація повідомлень про те, що певний матеріал становить мову ворожнечі, заборона поширення та примус до розкриття інформації – означають серйозні втручання в право на свободу висловлювання. Проте їх застосування не обов'язково призводить до порушення статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, бо за певних обставин Європейський суд з прав людини вважає такі заходи необхідними<sup>79</sup>. Таким чином, важливо забезпечити, аби такі заходи застосовували тільки тоді, коли використання мови ворожнечі досягає ступеня тяжкості, указанного в рекомендації № 8, а саме – коли мову ворожнечі використовують із наміром до підбурювання чи коли є підстави вважати, що вона здатна призвести до підбурювання інших на вчинення актів насильства, залякування, ворожості або дискримінації, і коли такі заходи не тільки справді потрібні для виправлення конкретної ситуації, а й чинять вплив, не сильніший від того, якого вимагає ця ситуація<sup>80</sup>. Наприклад, немає потреби вимагати видалення публікації або розміщення повідомлення, якщо це вже сталося.

#### **Важливість судового контролю**

153. Крім того, вимога, що будь-яке здійснення таких повноважень підлягає судовому підтвердженню або схваленню, відбиває фундаментальну важливість того, щоб суди могли виконувати роль контрольного органу й таким чином забезпечували захист від можливості будь-якого невиправданого втручання в право на свободу висловлювання. Здебільшого задля здійснення таких повноважень потрібне попереднє схвалення суду, але бувають термінові ситуації, у яких недоцільно чекати такого схвалення й не діяти, тому судовий контроль може здійснюватися тільки після того, як певне повноваження вже було реалізовано.

#### **Позовна правоздатність**

154. Можливість домагатися здійснення цих повноважень, безсумнівно, повинна належати тим, проти кого спрямовано мову ворожнечі. У деяких державах-членах ті, кому було завдано шкоди використанням мови

---

<sup>79</sup> Див., наприклад, справи «*Андреас Вабль проти Австрії*» (Andreas Wabl v. Austria), № 24773/94, 21 березня 2000 року, «*Nordisk Film & TV A/S проти Данії*» (Nordisk Film & TV A/S v. Denmark), № 40485/02, 8 грудня 2005 року, «*Келлер проти Угорщини*» (піш.) (Keller v. Hungary (dec.)), № 33352/02, 4 квітня 2006 року, та «*Peta Deutschland проти Німеччини*» (Peta Deutschland v. Germany), № 43481/09, 8 листопада 2012 року.

<sup>80</sup> А також надмірно обширні заходи щодо блокування встановлено в справах «*Йлідірім проти Туреччини*» (Yildirim v. Turkey), №3111/10, 18 грудня 2012 року, та «*Дженгіз та інші проти Туреччини*» (Cengiz and Others v. Turkey), № 48226/10, 1 грудня 2015 року, що порушує статтю 10.

ворожнечі, уже мають можливості домагатися припинення цього незаконного втручання та/або усунення його наслідків. Окрім того, враховуючи, що судовий розгляд буде невіддільною частиною цього процесу, важливо, щоб для таких осіб була доступна **правова допомога**, яка дозволить забезпечити належні умови їхньої участі в судовому розгляді. Однак у рекомендації № 8 також передбачено **роль органів із забезпечення рівноправ'я, національних інституцій із прав людини та зацікавлених неурядових організацій** домагатися здійснення таких повноважень, як вимога про видалення вмісту, блокування сайтів і публікацію повідомлень, а також заборона поширення й примус до розкриття інформації. Це свідчить про визнання того, що всі ці органи можуть виконувати певну функцію у моніторингу мови ворожнечі. Як наслідок, ці органи можуть перебувати в особливо зручному становищі, щоб обґрунтовувати необхідність здійснення таких повноважень та ініціювати відповідний процес. Якщо для цих дій розробити конкретні положення, то вони, ймовірно, дозволять забезпечити, щоб такі повноваження були не просто теоретичними засобами правового захисту від використання мови ворожнечі, а й практичними та ефективними кроками в цьому напрямку.

#### **Необхідність підготовки**

155. Нарешті, поряд з іншими заходами боротьби проти використання мови ворожнечі необхідно забезпечити, аби судді, адвокати та посадовці, причетні до застосування різних адміністративних і цивільно-правових засобів захисту від такого використання, отримували **належний вишкіл**. Він має забезпечити, щоб вони могли оцінити, чи відбувалося використання мови ворожнечі, а якщо так, то чи воно було достатньо тяжким для застосування цих засобів правового захисту, а також чи узгоджується конкретне застосування певного засобу з правом на свободу вираження. Крім такого вишколу, досягненню цієї мети сприяє обмін досвідом між тими, хто повинен розглядати справи, у яких може знадобитися застосування адміністративних і цивільно-правових засобів захисту. Такий обмін досвідом не повинен обмежуватися тільки колом суддів, адвокатів і посадовців однієї держави-члена, його слід проводити й між колегами з інших держав, щоб передовий досвід поширювався якомога більше. Держави-члени мають сприяти таким обмінам.

### **К. Адміністративні та інші санкції проти організацій**

#### **Рекомендація № 9**

156. Ця рекомендація розглядає належну реакцію на використання мови ворожнечі з боку політичних партій та інших організацій, а також осіб, які належать до них. У рекомендації передбачено подвійну відповідь на використання мови ворожнечі. По-перше, державні органи повинні припинити фінансову та інші види підтримки цих суб'єктів, коли вони використовують будь-яку форму мови ворожнечі або, якщо йдеться про їхніх членів, не карають за таке використання. По-друге, у законі має бути положення про заборону або розпуск політичних партій та інших організацій – незалежно від того, чи отримують вони таку підтримку, – якщо їхня мова ворожнечі має серйозніший характер, тобто її використовують із наміром до підбурювання або є підстави вважати, що вона здатна призвести до підбурювання інших до насильства, залякування, ворожості або дискримінації.
157. Ці два рекомендованих види реагування базуються на схожих заходах, описаних у пунктах 16 і 17 ЗПП № 7. Зокрема, у рекомендації № 9 розглянуто використання мови ворожнечі загалом, а не тільки як

заохочення до расизму, про який ідеться в ЗПР № 7. До того ж **вимога про припинення державної підтримки** поширюється на всі її форми. Воно охоплює не тільки ґранти, кредити й інші форми фінансування діяльності політичних партій та інших організацій, але також надання їм обладнання або приміщень, можливості використовувати персонал та будь-які інші форми практичної допомоги. Хоча рекомендація № 9 спрямована на припинення всіх цих видів підтримки, з неї також випливає, що ніякої підтримки не потрібно надавати політичним партіям та іншим організаціям, якщо вони задовольняють зазначені умови в той час, коли просять такої підтримки. Передбачені в рекомендації № 9 заходи повинні застосовуватися як до політичних партій та організацій, що мають офіційний юридичний статус, так і щодо таких, які мають радше неформальний або *de facto* характер. Однак у рекомендації № 9 визнано, що всі ці заходи завжди повинні вживатися таким чином, щоб вони узгоджувалися з правом на свободу об'єднань.

### Обґрунтування

158. Використання мови ворожнечі різними організаціями, а також відсутність санкцій за її використання членами цих організацій, викликали стурбованість під час циклів моніторингу. Зокрема це стосується культивування та поширення ідей неонацизму, расизму й ксенофобії. У багатьох випадках причетними до цього структурами були політичні партії, у тому числі й представлені в законодавчих органах, та інші організації, які проводять публічні кампанії. Водночас було зауважено також використання мови ворожнечі іншими організаціями, зокрема студентськими братствами та об'єднаннями футбольних уболівальників. У низці випадків організації, що використовують мову ворожнечі, водночас отримували різні види державної підтримки, зазвичай фінансової, якщо це політичні партії, та надання технічної допомоги й обладнання, якщо йдеться про інші організації.

### Сучасна практика

159. У процесі моніторингу було відзначено, що в деяких державах-членах уже є деякі елементи рекомендованих тут заходів. Так, є можливість припинити державне фінансування політичних партій, які продемонстрували ворожість до прав і свобод, ґарантованих Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Крім того, у багатьох державах-членах є повноваження забороняти або розпускати організації, зокрема ті, які підтримують расову або національну ненависть, підбурюють до насильства і становлять загрозу демократії. Водночас було зазначено, що норми про припинення державного фінансування політичних партій не завжди працюють, зокрема, через труднощі у виконанні процесуальних вимог і обмежувального тлумачення посутніх. До того ж, як було вказано, там, де є повноваження щодо заборони або розпуску організацій, які заохочують до расизму, насправді ніяких заходів не вживається. Це може бути результатом нездатності відповідних органів влади виявляти достатню активність у збиранні доказів, необхідних для відповідних судових розглядів, або наслідком самотійно накладених на себе вимог про те, що такі докази також повинні бути достатніми для обґрунтування вироку щодо одного або більше членів таких організацій. Окрім того, у низці держав-членів усе ще немає повноважень щодо заборони або розпуску організацій, які заохочують расизм.



## Обґрунтування заходів

160. Безсумнівно, припинення підтримки політичних партій та інших організацій може потенційно порушувати право їхніх засновників і членів на свободу об'єднань. Це тим більше стосується заходів заходів, що призводять до їхньої **заборони або розпуску**. Однак право на свободу об'єднань ґарантується статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини та статтею 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Обидві ці ґарантії передбачають, що зазначене право підлягає обмеженням, які необхідні в демократичному суспільстві задля різних цілей, найважливішою з яких є захист прав і свобод інших осіб. Окрім того, в обох договорах конкретно вказано, що жодне з положень «не може тлумачитися як надання будь-якій державі, групі чи особі права вести будь-яку діяльність або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування будь-яких прав і свобод», визнаних цими договором або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж вони передбачають<sup>81</sup>. До того ж у пункті 2 статті 20 Пакту додатково зазначено, що «будь-який виступ на підтримку національної, расової чи релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожості або насильства, має бути заборонений законом».
161. До того ж у статті 4 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації передбачено, що держави-учасниці «засуджують всяку пропаганду і всі організації, які ґрунтуються на ідеях або теоріях переваги однієї раси чи групи осіб певного кольору шкіри або етнічного походження або намагаються виправдати, або заохочують расову ненависть і дискримінацію в будь-якій формі, і зобов'язуються вжити негайних позитивних заходів, спрямованих на викоренення всякого підбурювання до такої дискримінації чи актів дискримінації, і з цією метою вони відповідно до принципів, поданих у Загальній декларації прав людини, і прав, ясно викладених у статті 5 цієї Конвенції, серед іншого: (а) оголошують злочином, що карається за законом... подання будь-якої допомоги для проведення расистської діяльності, включаючи її фінансування; (б) оголошують протизаконними і забороняють організації, а також організовану і всяку іншу пропагандистську діяльність, які заохочують расову дискримінацію та підбурюють до неї, і визнають участь у таких організаціях чи в такій діяльності злочином, що карається законом; (с) не дозволяють національним чи місцевим органам державної влади або державним установам заохочувати расову дискримінацію чи підбурювати до неї».
162. У кількох своїх загальних рекомендаціях Комітет з ліквідації расової дискримінації підкреслював, що держави-учасниці повинні виконувати свої зобов'язання за пунктом b статті 4 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, а саме оголошувати протизаконними й забороняти організації, які заохочують расову дискримінацію та підбурюють до неї. Востаннє Комітет на цьому наголосив у *Загальній рекомендації № 35 (Боротьба з мовою ворожнечі расистського характеру)*, де він також роз'яснив, що вважає, що «посилання в статті 4 на "організовану... пропагандистську діяльність" означає різні форми організацій або мереж, а під "будь-якою іншою пропагандистською діяльністю" мається на увазі неорганізоване або спонтанне обстоювання расової дискримінації та підбурювання до неї» (CERD/C/GC/35, 26 вересня 2013 року, п. 21). Цей підхід узгоджується з думкою, що об'єднання, до яких застосовне право на свободу об'єднань,

---

<sup>81</sup> Статті 17 і 5 відповідно.

охоплюють як ті, хто має окрему від їхніх членів юридичну особу, так і ті, хто її не має<sup>82</sup>.

163. До того ж у своїх кінцевих зауваженнях до періодичних доповідей, що подаються відповідно до Міжнародної конвенції про ліквідацію расової дискримінації, Комітет також висловлювався про необхідність того, аби певні держави-учасниці конвенції, втім числі держави-члени Ради Європи, ухвалили конкретне законодавство, що передбачає кримінальну відповідальність для расистських організацій та за участь у таких організаціях, а також карали організації, що пропагують расистські стереотипи та ненависть до людей, які належать до меншин. Окрім того, Комітет висловлювався про необхідність зміцнення й застосування чинних заборон. Зокрема Комітет висловив стурбованість щодо конкретних випадків, коли не було вжито ніяких заходів для заборони організацій, які брали участь у поширенні ідей етнічної зверхності або ненависті, використовували наклепницькі твердження або виступали на користь насильства на основі таких ідей, попри те, що ці випадки було широко висвітлено в національних медіях.
164. До того ж необхідність запровадження заборони на расистські об'єднання також була предметом певних рекомендацій універсального періодичного огляду.
165. У контексті згаданих вище обмежень права на свободу об'єднань не дивно, що й Комітет ООН з прав людини, і Європейський суд з прав людини дійшли висновку про те, що такі заходи, як передбачені в рекомендації № 9 щодо політичних партій та інших організацій, втім числі їх заборона або розпуск, не обов'язково суперечать праву на свободу об'єднань. Це, зокрема, стосувалося справ, коли відповідне об'єднання пропагувало фашизм<sup>83</sup>, обстоювало расово вмотивовану політику, водночас удаючись до широкомасштабного скоординованого залякування<sup>84</sup>, підбурювало до ненависті й дискримінації<sup>85</sup> або іншим чином намагалося досягти мети, яка не сумісна з плюралізмом і підважує демократичні принципи<sup>86</sup>.
166. Крім того, у своїх підсумкових зауваженнях до періодичних доповідей, які подають держави-учасниці Пакту, Комітет ООН з прав людини також закликав ухвалити спеціальні закони, що передбачають кримінальну відповідальність для расистських організацій, і відзначав необхідність уживати ефективних заходів для боротьби з ненавистю, насильством і дискримінацією та зобов'язати всі політичні сили і діячів дотримуватися правил поведінки, сумісних із правами людини, демократією та верховенством права. Так само в підсумкових зауваженнях до періодичних доповідей, які подаються відповідно до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Комітет з ліквідації расової дискримінації рекомендував ужити юридичних і

---

<sup>82</sup> Див.: Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) та Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, *Рекомендації щодо свободи об'єднань* (Guidelines on Freedom of Association) (2014 року), п. 48.

<sup>83</sup> Напр., справа «*М. А. проти Італії*» (*M. A. v. Italy*), повідомлення № 117/1981, 10 квітня 1984 року.

<sup>84</sup> Напр., справа «*Вона проти Угорщини*» (*Vona v. Hungary*), № 35943/10, 9 липня 2013 року.

<sup>85</sup> *Справа «Association nouvelle des Boulogne Boys проти Франції»* (ріш.) (*Association nouvelle des Boulogne Boys v. France* (dec.)), № 6468/09, 22 лютого 2011 року.

<sup>86</sup> Напр., *справи «Рефах Партісі (Партія благополуччя) та інші проти Туреччини»* [ВП] (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC]), № 41340/98, 13 лютого 2003 року, і «*Каліфатштаат проти Німеччини*» (ріш.) (*Kalifatstaat v. Germany* (dec.)), № 13828/04, 11 грудня 2006 року.

політичних заходів із метою попередження реєстрації та, в разі потреби, розпуску організацій, які були причетні до неодноразових нападів на іноземців та членів «візуально помітних національних меншин».

### **Вимоги, яких належить дотримуватися**

167. Однак Європейський суд з прав людини і два згаданих комітети також усвідомлюють, що заходи, передбачені в рекомендації № 9, потенційно можуть спричинити порушення права на свободу об'єднань. Так, обидва комітети у своїх підсумкових зауваженнях до періодичних доповідей висловлювали заклопотаність у зв'язку з можливістю надмірно широкого тлумачення й застосування законодавства, спрямованого проти «екстремізму», що може негативно позначитися на правозахисниках, які виступають за ліквідацію расової дискримінації, або не забезпечувати захист осіб та об'єднань від довільного застосування такого законодавства. До того ж у багатьох випадках Європейський суд з прав людини визначав, що заборона утворення політичних партій та інших організацій або їхній примусовий розпуск були невиправданими<sup>87</sup>. Таким чином, усі заходи, що впливають на існування політичних партій та інших організацій і на їхню здатність функціонувати, повинні підкріплюватися доречними та достатніми причинами й бути пропорційними за своїм обсягом.
168. Відмова державних органів від різних форм підтримки політичних партій та організацій, які використовують мову ворожнечі або які не карають своїх членів за такі дії, є обмеженням, у принципі сумісним із правом на свободу об'єднань. Однак малоімовірно, що таку відмову вважатимуть пропорційним заходом, якщо не існує явної інституційної прихильності відповідної організації до використання мови ворожнечі. Безсумнівно, така прихильність існує там, де мова ворожнечі виявляється в політичних документах і у виступах лідерів політичної партії або організації, а також тоді, коли до мови ворожнечі неодноразово вдаватимуться окремі члени без будь-яких заперечень проти такої поведінки. З іншого боку, прихильність буде менш очевидною, якщо таке використання виявляється всього лише в одному висловлюванні окремого члена.
169. Вимоги про заборону або розпуск політичної партії чи іншої організації є ще суворішими, з огляду на серйозність такого заходу<sup>88</sup>. Відповідно, рекомендація № 9 обмежує застосування цього заходу ситуаціями, коли мову ворожнечі використовують із наміром до підбурювання або коли є підстави вважати, що вона здатна призвести до підбурювання інших до насильства, залякування, ворожості або дискримінації. Тому необхідно встановити наявність вагомих доказів існування наміру або реальної ймовірності здійснення таких актів. До того ж у тих випадках, коли використання мови ворожнечі виявляється в промовах або в іншій

---

<sup>87</sup> Напр., справи «Сідіропулос та інші проти Греції» (*Sidiropoulos and Others v. Greece*), № 26695/95, 10 липня 1998 року, «Об'єднана Македонська організація Ілinden та інші проти Болгарії» (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*), № 59491/00, 19 січня 2006 року, «Туркікі Еносі Ксантіс та інші проти Греції» (*Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*), № 26698/05, 27 березня 2008 року, та «Об'єднання громадян "Радко та Паунковські" проти "Колишньої Югославської Республіки Македонії"» (*Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*), № 74651/01, 15 січня 2009 року.

<sup>88</sup> Див.: Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) і Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, «Рекомендації щодо статутів політичних партій» (*Guidelines on Political Party Regulation*) (2011 року), пп. 89–96, та Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) і Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, «Рекомендації щодо свободи об'єднань» (*Guidelines on Freedom of Association*) (2014 року), пп. 247–256.

поведінці окремих осіб, а не в офіційних політичних документах чи виступах, необхідно також установити, що такі дії було зроблено від імені партії або організації та що вони відбивають підхід, який партія або організація підтримує й обстоює<sup>89</sup>. Найчастіше це стосується промов і поведінки лідерів партії або організації. Отже, в цьому контексті доцільно звертати менше уваги на діяльність окремих членів, в тім числі колишніх лідерів, якщо їй не було підтримано прямо або опосередковано<sup>90</sup>.

170. Відмова від будь-якої форми підтримки політичної партії або іншої організації завжди повинна бути відкритою для оскарження в незалежному та неупередженому суді. До того ж припис про заборону або розпуск політичної партії чи організації може видавати тільки суд, і має бути можливість цей припис негайно оскаржити. Дотримання цих вимог є важливою гарантією права на свободу об'єднань<sup>91</sup>.

## **L. Кримінальна відповідальність і санкції**

### ***Рекомендація № 10***

171. У цій рекомендації розглянуто обставини, за яких у разі використання мови ворожнечі потрібно накладати кримінальні санкції. Їх застосування вважають доречним лише в окремих випадках через потенційний ризик, що такі санкції можуть порушувати право на свободу висловлювання. Однак навіть тоді не варто вдаватися до кримінальних санкцій, якщо певному використанню мови ворожнечі можна ефективно протидіяти за допомогою заходів менш обмежувального характеру. Крім того, в рекомендації розглянуто спосіб окреслення відповідних правопорушень, що є важливим як для уникнення ризику порушити право на свободу вираження, так і для забезпечення того, аби це окреслення не відставало від актуальних технічних можливостей використання мови ворожнечі. В рекомендації № 10 також наголошено на небезпеці неправомірного окреслення таких правопорушень, коли розслідування спрямовується проти критики офіційної політики, політичної опозиції або релігійних переконань, а не проти самого використання мови ворожнечі. Крім того, визнано важливість участі у відповідних розслідуваннях тих, проти кого було спрямоване використання мови ворожнечі.
172. У рекомендації № 10 підкреслено, що санкції, передбачені за такі правопорушення, повинні відбивати серйозність наслідків, до яких може призвести використання мови ворожнечі. Водночас підкреслено, що при накладанні будь-якої санкції у конкретній справі належить дотримуватися принципу пропорційності, оскільки інакше може бути порушено право на свободу вираження. Хоча в рекомендації № 10 накладення кримінальних санкцій передбачається як винятковий захід, водночас визнано, що накладення таких санкцій у відповідних обставинах не має залежати від вад розслідування та пред'явлення обвинувачення. А отже, наголошено на необхідності моніторингу ефективності цих процесів. Ця ефективність часто залежить від належної співпраці та координації між причетними органами влади (в тім числі в інших державах) та належної підготовки тих, хто працює в цих

---

<sup>89</sup> Див. справу «*Рефах Партісі (Партія благополуччя) та інші проти Туреччини*» [ВП] (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC]), № 41340/98, 13 лютого 2003 року, у пп. 101 і 111–115.

<sup>90</sup> Див., наприклад, рішення у справі «*Соціалістична партія та інші проти Туреччини*» [ВП] (Socialist Party and Others v Turkey [GC]), № 21237/93, 25 травня 1998 року про те, що промови колишнього голови не є доказом неприйнятних завдань партії і не дають підстав для її розпуску.

<sup>91</sup> Див., наприклад, пп. 10 і 74 Рекомендації СМ/Рес (2007)14 Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі.

органах, тому в рекомендації № 10 указано, що держави-члени повинні надавати цим питанням особливої уваги.

### **Підстави для притягнення до кримінальної відповідальності**

173. Щоб використання мови ворожнечі досягло **порогу тяжкості, за яким настає кримінальна відповідальність**, необхідне поєднання таких чинників, як серйозний характер цього використання, тобто коли воно здійснюється з наміром підбурювання, або коли є підстави вважати, що воно може мати наслідком підбурювання, до насильства, залякування, ворожості або дискримінації, і коли таке використання відбувається в публічному контексті. Як зрозуміло з наведених вище пунктів, у яких наведено означення мови ворожнечі<sup>92</sup>, перший чинник виходить поза формулювання підпунктів a-f пункту 18 ЗПР № 7, оскільки він передбачає притягнення до відповідальності в тих випадках, коли наявний елемент недбалості щодо ризику насильства, залякування, ворожості або дискримінації внаслідок використання мови ворожнечі, а не тільки за наявності наміру. Крім того, хоча погрози – на відміну від інших видів поведінки, згаданих у ЗПР № 7 – не обов'язково мають висловлюватися публічно, щоб давати підстави для кримінальної відповідальності, рекомендація № 10 передбачає наявність публічного контексту використання мови ворожнечі для настання такої відповідальності.
174. У кожній державі-члені питання про те, як слід притягати до кримінальної відповідальності, має вирішуватися в межах національного кримінального права. Зокрема, іноді можна спиратися на **норми загальнішого характеру**, наприклад, ті, які стосуються образ, а не ті, в яких конкретно розглянуто використання мови ворожнечі. Однак дуже важливо, щоб на додаток до вимоги дотримання двох згаданих вище двох чинників, були положення, які дозволяють притягати до відповідальності за кожен з елементів, що становлять мову ворожнечі відповідно до цієї Рекомендації. У зв'язку з цим ще раз зауважено, що цикли моніторингу засвідчили, що це не завжди відбувається стосовно кримінальної відповідальності за різні акти, які розглянуто в пункті 18 ЗПР № 7. Через прогалини в законодавстві бували випадки, коли неможливо було притягти до відповідальності осіб, які, як виглядає, вчинили деякі з таких дій. До того ж важливо, що коли переслідування за використання мови ворожнечі відбувається згідно з нормами про інші правопорушення, це не означає зниження значущості відповідної поведінки ні в сенсі серйозності її кваліфікації, ні в сенсі рівня санкцій, які може бути накладено. Хоча накладення санкцій за кричущі випадки використання мови ворожнечі і так є бажаним кроком, воно має і додаткову перевагу, оскільки наголошує на неприпустимості цієї мови в демократичному суспільстві. Тому не можна втрачати цієї переваги через неналежну кваліфікацію розглядуваної поведінки.

### **Вироблення правових норм**

175. Українці важливо забезпечити, щоб відповідні правові норми було сформульовано ясно й точно. Без такої **ясності й точності** навряд чи можлива правова визначеність щодо того, яку саме поведінку заборонено. А це, своєю чергою, даватиме привід для заяв про таке втручання у свободу вираження, яке не передбачено законом, а отже – попри сумісність накладення кримінальних санкцій із правом на свободу вираження – про порушення статті 10 Європейської конвенції про захист

---

<sup>92</sup> Див. вище пп. 14–18.

прав людини і основоположних свобод (а також потенційно про порушення заборони покарання без закону зі статті 7). Таким чином, при виробленні відповідних норм варто звертати належну увагу на наведені вище означення різних термінів, які використовують для розуміння того, що складає мову ворожнечі відповідно до цієї Рекомендації<sup>93</sup>.

176. Крім того, під час вироблення відповідних норм особливу увагу потрібно приділяти чіткому окресленню тих **міркувань, які варто враховувати, вирішуючи питання про доцільність накладення кримінальних санкцій** за конкретне використання мови ворожнечі. Це такі міркування: (а) чи справді існує намір підбурити до насильства, залякування, ворожості чи дискримінації або чи є ймовірність такого підбурювання<sup>94</sup>; (б) чи є менш обмежувальні, але ефективні засоби реагування на використання мови ворожнечі (такі як притягнення до відповідальності згідно з цивільним або адміністративним правом<sup>95</sup>).
177. До того ж під час вироблення відповідних норм також дуже важливо **утриматися від запровадження додаткових вимог** для притягнення до кримінальної відповідальності до тих, які вже були описані, – скажімо, вимог про те, що повинні мати місце порушення громадського порядку, певний розмір аудиторії використаної мови ворожнечі та певний масштаб її поширення. Такі вимоги цілком можуть бути доречними для оцінки ризику будь-якого підбурювання, але моніторинг засвідчив, що запровадження їх як окремих елементів кримінальної відповідальності створює додаткову перешкоду для винесення вироків.
178. Нарешті, хоча прозорість і точність дуже важливі, конкретні формулювання, що визначають різні форми висловлювання, за допомогою яких відбувається використання мови ворожнечі, повинні бути досить відкритими до **врахування розвитку технологій**. Тому такі формулювання не мають бути прив'язані до відомих форм вираження (як-от друкованих медій або соціальних мереж), а натомість мають передусім зосереджуватися на сутнісному характері висловлювання, щоб бути здатними охопити й інші форми, які можуть виникнути.
179. На додаток до притягнення до кримінальної відповідальності на основі зазначених вище підстав, доцільно також запровадити **деякі додаткові підстави для такої відповідальності**. Вони перераховані в пунктах 18g і 20 ЗПР № 7, як-от: створення або очолювання групи осіб, що обстоює або підтримує расизм; участь у її діяльності з наміром сприяти використанню мови ворожнечі, за яке може бути накладено кримінальні санкції; та навмисне провокування, сприяння, заохочення до використання мови ворожнечі або спроба такого використання. Притягнення до відповідальності в таких випадках відбивало б як широту розуміння мови ворожнечі в цій Рекомендації, так і відповідальність за ініціювання дій, яка зазвичай супроводжує встановлення кримінальних правопорушень. Також згідно з пунктом 22

---

<sup>93</sup> Див. вище пп. 8–21.

<sup>94</sup> Див. рішення Європейського суду з прав людини у справі «М'Бала М'Бала проти Франції» (ріш.) (M'Bala M'Bala v. France (dec.)), № 25239/13, 20 жовтня 2015 року, про те, що кричущий вияв ненависті й антисемітизму, замаскований під мистецький твір, був таким же небезпечний, як пряма та несподівана атака, і тому не заслуговував захисту за статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

<sup>95</sup> Див. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Леїдью та Ісорні проти Франції» [ВП] (Lehideux and Isorni v. France [GC]), № 24662/94, 23 вересня 1998 року, про те, що «з огляду на існування інших методів утручання та спростування, зокрема, шляхом застосування цивільно-правових засобів захисту» (п. 57), засудження в кримінальному порядку було непропорційним.

ЗПР № 7 варто роз'яснити, що згадана вище кримінальна відповідальність може виникати як щодо фізичних осіб, так і щодо юридичних осіб. Потенційна відповідальність останніх важлива з огляду на те, що корпоративні організації можуть бути засобом поширення мови ворожнечі<sup>96</sup>.

### **Заходи запобігання неправомірному притягненню до кримінальної відповідальності**

180. У рекомендації № 10 також відбито вже згадане занепокоєння, що кримінальну відповідальність можуть невинувато використовувати **зادля придушення критики офіційної політики, політичної опозиції та релігійних переконань**<sup>97</sup>. Неприпущеність такого використання кримінальних санкцій повинна бути очевидною в світлі указаних вище вимог до притягнення до кримінальної відповідальності. Однак цей пункт доцільно посилити, внівши до відповідних законів явне застереження, що визначення правопорушень не застосовують до такої критики, опозиції чи переконань. Окрім того, з огляду на стурбованість, що заборони на мову ворожнечі можуть непропорційно використовуватися проти тих, кого вони повинні захищати<sup>98</sup>, доцільно також розробити інструкції для працівників правоохоронних органів і прокурорів, у яких варто звернути увагу на цей потенційний ризик та вимагати періодичного розгляду питання про те, чи існують якісь відмінності в підході до відкриття кримінального провадження відповідно до конкретних характеристик тих, кого звинувачують у використанні мови ворожнечі. Треба намагатися забезпечити, щоб ці характеристики не мали впливу на відкриття кримінального провадження.

### **Залучення осіб, проти яких спрямовано мову ворожнечі**

181. У рекомендації № 10 також підкреслено, що ті, проти кого спрямовано використання мови ворожнечі, повинні мати можливість **ефективної участі** в будь-яких кримінальних провадженнях щодо такого використання. Така участь має починатися зі стадії розслідування після подання скарги й тривати до завершення судового розгляду. Особливо важливо, щоб такі особи отримували інформацію про хід розслідування і про будь-які труднощі, що виникають на цьому етапі. Крім того, їм варто надавати можливість висловлювати свої міркування до того, як буде ухвалено рішення про завершення слідства або про зняття звинувачень, висунутих проти кого-небудь за використання мови ворожнечі. Це важливо не тільки для того, щоб відповідні органи влади мали весь інформаційний матеріал для такого рішення, але також і для того, щоб особи, проти яких було спрямовано використання мови ворожнечі, мали довіру до роботи системи правосуддя. До того ж осіб, проти яких було спрямовано використання мови ворожнечі, потрібно своєчасно сповіщати про будь-які судові слухання, а коли вони дають свідчення, треба забезпечувати повагу до їхньої гідності. Якщо є можливість пред'явити звинувачення у приватному порядку, скажімо, за зазіхання на честь особи або за наклеп, важливо також, щоб було зрозуміло, хто

---

<sup>96</sup> Так, напр., у справі «*Сюрек проти Туреччини*» [ВП] (Sürek v. Turkey) (№ 1) [GC], № 26682/95, 8 липня 1999 року, Європейський суд з прав людини не прийняв аргументу про те, що з власника щотижневика слід зняти будь-яку кримінальну відповідальність за зміст листів, які він публікував, із тієї причини, що він мав комерційний, а не видавничий стосунок до тижневика. На його думку, власник мав повноваження формувати редакційну спрямованість видання, тому «опосередковано на нього поширювалися «обов'язки та відповідальність», які покладено на редакторів і журналістів під час збирання й поширення інформації та які набувають навіть більшого значення в ситуаціях конфліктів і напруженості» (п. 63).

<sup>97</sup> Див. вище пп. 62–64.

<sup>98</sup> Див. вище п. 64.

має право висувати таке звинувачення. Крім того, правила процесуальної правоздатності повинні застосовуватися однаково.

### Покарання

182. Під час **установлення та накладення покарання** після засудження за використання мови ворожнечі важливими є два міркування, визначені в рекомендації № 10, а саме серйозність наслідків використання мови ворожнечі та принцип пропорційності.
183. Перше охоплює не тільки наслідки, від яких страждають особи, що стали конкретним об'єктом мови ворожнечі, а й вплив використання такої мови на інших членів групи осіб, до якої постраждалі особи належать, та можливий руйнівний вплив на згуртованість суспільства загалом. Тому наявні покарання повинні відбивати значущість цих наслідків. Таким чином, вони повинні бути, як визначено в пункті 23 ЗПР № 7, **ефективними й стримувальними**, аби відбивати завдану шкоду та запобігати її повторенню. Такі покарання можуть охоплювати позбавлення волі або накладення штрафу, а також конфіскацію й вилучення відповідних публікацій. Однак на покарання може також впливати конкретна поведінка, яку визнано неприйнятною. Скажімо, може йтися про тимчасове позбавлення політичних прав, вимогу відвідати один або кілька меморіалів жертвам Голокосту або вимогу надати якість практичне відшкодування групі осіб, проти яких було використано мову ворожнечі.
184. Проте під час накладення санкцій також слід урахувувати ризик того, що конкретне покарання за певних обставин справи може спричинити **невиправдане втручання в право на свободу вираження думок**. Хоча Європейський суд з прав людини в принципі не висловлював ніяких заперечень проти накладення штрафу, позбавлення волі, конфіскації та позбавлення політичних прав<sup>99</sup>, але застосування принаймні перших двох санкцій у деяких справах давало Суду підстави для висновку про непропорційне втручання в право на свободу вираження думок<sup>100</sup>. Кожну справу варто розглядати по суті, але малоімовірно, що позбавлення волі та значні штрафи будуть уважатися сумісними з правом на свободу вираження думок за статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, за винятком тільки найтяжчих випадків використання мови ворожнечі. І навпаки, порівняно невеликі, але відчутні штрафи та інші покарання, які здатні змінити ставлення, як от вимога виконати якусь роботу для тих, проти кого було використано мову ворожнечі, в більшості випадків навряд чи вважатимуться непропорційними й викличуть заперечення.

---

<sup>99</sup> Див., наприклад, справи «Зана проти Туреччини» [ВП] (Zana v. Turkey [GC]), № 18954/91, 25 листопада 1997 року (один рік тюремного ув'язнення), «Генніке проти Німеччини» (ріш.) (Hennicke v. Germany (dec.)), № 34889/97, 21 травня 1997 року, «Сюрек проти Туреччини» (№ 1) [ВП] (Sürek v. Turkey (№ 1) [GC]), № 26682/95, 8 липня 1999 року («порівняно помірний штраф»; п. 64), «Інджал проти Туреччини» [ВП] (Incal v. Turkey [GC]), № 22678/93, 9 червня 1998 року (майнове покарання, хоча в цій справі воно не застосовувалося), і «Ферет проти Бельгії» (Féret v. Belgium), № 15615/07, 16 липня 2007 року (позбавлення права обиратися на десять років, однак судді, які заявили про свою особливу думку, вважали це покарання непропорційним).

<sup>100</sup> Див., наприклад, справи «Караташ проти Туреччини» [ВП] (Karataş v. Turkey [GC]), № 23168/94, 8 липня 1999 року (позбавлення волі терміном на один рік, один місяць і десять днів, а також штраф у розмірі 111 111 110 турецьких лір), «Айдін Татлав проти Туреччини» (Aydin Tatlav v. Turkey), № 50692/99, 2 травня 2006 року (штраф у розмірі 2 640 000 турецьких лір), і «Сюрек і Оздемір проти Туреччини» [ВП] (Sürek and Özdemir v. Turkey [GC]), № 23927/94, 8 липня 1999 року (конфіскація примірників щотижневика, в якому друкували оскаржувані публікації).



## Забезпечення ефективного розслідування та кримінального переслідування

185. Важливість, якої в рекомендації № 10 надано моніторингові ефективності **розслідування скарг і кримінального переслідування правопорушників**, зумовлена тим, що протягом циклів моніторингу в цій сфері виявлено суттєві вади. Хоча є приклади застосування правоохоронними органами ефективних заходів проти осіб, які використовують мову ворожнечі, було також багато випадків, коли порушувати кримінальні справи відмовлялися з надмірною легкістю, внаслідок чого лише невелика кількість справ, порушених за скаргами до органів влади, доходила до судів. Окрім того, коли справи все ж таки доходили до суду, частка обвинувальних вироків, як видається, часто була низькою, а призначені покарання не завжди відповідали тяжкості розглянутого випадку мови ворожнечі. Такий очевидно обмежений успіх застосування кримінального права для боротьби з використанням мови ворожнечі (коли саме таке реагування було доцільним) зумовлений різними чинниками. Серед них: (a) небажання деяких працівників поліції серйозно сприймати такі правопорушення та діяти без зволікання; (b) брак кваліфікації щодо збирання та оцінювання доказів; (c) надмірно широке розуміння захисту, який надає право на свободу вираження (воно не узгоджується з підходом Європейського суду з прав людини) та/або надміру суворе тлумачення того, що складає елементи правопорушення (скажімо, підбурювання до ненависті); (d) безуспішні спроби встановити вимоги для засудження, які вже незастосовні; (e) нездатність провести належне, систематичне й ефективне розслідування використання мови ворожнечі; (f) спрямування ресурсів на розслідування дій релігійних фундаменталістів, а не екстремістів, мотивованих расизмом та іншими аспектами мови ворожнечі; (g) спори про те, до сфери відповідальності яких територіальних органів влади належить конкретна справа; (h) перекваліфікація правопорушень як звичайних кримінальних злочинів, щоб не псувати статистики за кількістю успішних засуджень; (i) імунітет, яким користуються політики; і (j) можливий брак неупередженості серед присяжних, які ухвалюють рішення у справах.
186. Деякі з цих вад також були підставою для висновку Комітету з ліквідації расової дискримінації про порушення статей 4 і 6 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Серед них, зокрема, те, що не проведено належного й оперативного розслідування за скаргами<sup>101</sup> та не враховано обмеження права на свободу вираження думок<sup>102</sup>.
187. Усі ці вади розгляду скарг на використання мови ворожнечі неминуче посилають громадськості сильний сигнал про те, що **мову ворожнечі не сприймають серйозно** та що її можна використовувати безкарно. Тому не досить лише встановити правопорушення щодо використання мови ворожнечі. Необхідно також ретельно й постійно перевіряти, як

---

<sup>101</sup> Справи «L K проти Нідерландів» (L K v. Netherlands), повідомлення № 4/1991, висновок від 16 березня 1993 року, «Гелле проти Данії» (Gelle v. Denmark), повідомлення № 34/2004, висновок від 6 березня 2006 року, «Адан проти Данії» (Adan v. Denmark), повідомлення № 43/2008, висновок від 13 серпня 2010 року, і «ТБВ Турецький союз у Берліні / Бранденбурзі проти Німеччини» (ТБВ-Turkish Union in Berlin / Brandenburg v. Germany), повідомлення № 48/2010, висновок від 26 лютого 2013 року.

<sup>102</sup> Справи «Єврейська громада Осло та ін. проти Норвегії» (The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway), повідомлення № 30/2003, висновок від 15 серпня 2005 року, і «ТБВ Турецький союз у Берліні / Бранденбурзі проти Німеччини» (ТБВ-Turkish Union in Berlin / Brandenburg v. Germany), повідомлення № 48/2010, висновок від 26 лютого 2013 року.

проводять розслідування, переслідування в кримінальному порядку та суди за скаргами на гадане використання мови ворожнечі, щоб можна було внести належні зміни в застосований підхід і забезпечити притягнення до відповідальності й засудження в усіх відповідних справах.

188. **Головна мета будь-якого розслідування** має полягати в тому, щоб забезпечити ефективну реалізацію відповідного закону та притягнення до відповідальності тих, хто може бути винним у скоєнні злочину. Таке розслідування належить проводити відразу після того, як та чи інша справа потрапила в поле зору влади, отже, воно не обов'язково повинно залежати від формального подання скарги. Це особливо важливо в справах, пов'язаних із використанням мови ворожнечі, оскільки ті, проти кого вона спрямована, можуть не бажати подавати скаргу. Будь-яке розслідування повинне бути належним, тобто здатним виявити, чи було скоєно злочин, а також установити винних. Необхідно вжити всіх доречних заходів для збирання доказів, в тім числі показів свідків і відповідних документів або електронних матеріалів. Це потрібно робити швидко й невідкладно. Крім того, необхідно забезпечити, щоб громадськість могла контролювати розслідування та його результати, адже це забезпечить підзвітність і сприятиме довірі населення. Така вимога передбачає, як було зазначено вище<sup>103</sup>, інформування будь-якого скаржника про хід розслідування й надання йому або їй можливості висловити свої зауваження до того, як буде ухвалено рішення про закриття справи або зняття обвинувачення. І останнє, висновки за результатами розслідування та будь-яке рішення щодо обвинувачення повинні ґрунтуватися на ретельному, об'єктивному й неупередженому аналізі всіх наявних матеріалів.
189. **Підходи до підвищення ефективності розслідування та кримінального переслідування** за використання мови ворожнечі охоплюють: (а) впровадження інструменту, який дозволяє повідомляти в режимі онлайн про використання мови ненависті; (б) регулярний аналіз реагування на скарги щодо використання мови ворожнечі від часу їх реєстрації в поліції, щоб оцінити, чи отримали скаржники належну відповідь; (с) систематичний моніторинг використання мови ворожнечі онлайн, щоб розслідування більше не ґрунтувалися тільки на скаргах; (д) створення спеціалізованих підрозділів, які володіють належними технічними та людськими ресурсами та наділені повноваженнями проводити розслідування й переслідування в кримінальному порядку в справах, пов'язаних із використанням мови ворожнечі; (е) жорстку реакцію на випадки, коли політики та інші громадські діячі використовують мову ворожнечі, щоб це використання не заохочувало інших людей наслідувати їхній приклад; (ф) скасування будь-якого імунітету для політиків щодо використання мови ворожнечі; та (г) розвиток діалогу, взаємної довіри й співпраці з групами осіб, проти яких спрямовано мову ворожнечі, щоб домогтися їхньої довіри та підвищити їхню обізнаність про свої права.
190. У рекомендації № 10 також визнано, що ефективність кримінальних розслідувань стосовно мови ворожнечі залежить іще від трьох чинників.
191. По-перше, від того, щоб різні дійові особи, зокрема, представники поліції та органів прокуратури, мали сприятливі умови для **співпраці й координації** діяльності кожної з цих служб. Такої мети можна домогтися

---

<sup>103</sup> Див. вище п. 179.

кількома способами. Однак співпраці та координації легше досягти, якщо буде налагоджено канали комунікації між цими органами влади. Крім того, від керівництва цих органів повинен надійти узгоджений сигнал про те, що спільна робота з протидії мові ворожнечі через притягнення до кримінальної відповідальності, коли це доречно – є справою першочергової важливості для кожного органу.

192. По-друге, усім, хто працює в системі кримінального правосуддя, має бути надано **належний вишкіл**, щоб вони могли визначати, чи пов'язані конкретні висловлювання з використанням мови ворожнечі, а якщо так, чи буде належною реакцією – з огляду на право на свободу вираження думок – накладення кримінальної санкції. Крім того, такий вишкіл повинен забезпечувати загальніше розуміння впливу мови ворожнечі на тих, проти кого вона спрямована, і небезпек для суспільства загалом від використання такої мови. Залежно від їхніх конкретних обов'язків, варто також докладати зусиль до підвищення їхньої здатності збирати й оцінювати будь-які докази, що мають значення для порушення кримінального провадження за використання мови ворожнечі та для його успішного завершення. До того ж доцільно надати суддям поради, який підхід застосовувати до визначення конкретних покарань у разі засудження. У всіх випадках такому вишколові й підвищенню кваліфікації сприяв би обмін передовим досвідом, особливо коли певні діячі системи кримінального правосуддя мають більше досвіду роботи зі справами, пов'язаними з використанням мови ворожнечі.
193. По-третє, поширення мови ворожнечі не обмежується державними кордонами. Тому процеси в таких справах можуть іноді бути зірвані через те, що поширення почалося поза межами території та юрисдикції конкретної держави-члена. Це особливо стосується поширення в інтернеті. Очевидно, що в таких випадках немає легких рішень, особливо якщо інтернет-сервери перебувають у країнах, де немає вимог щодо використання мови ворожнечі, схожих до викладених у цій Рекомендації. Проте співпраця з владою тих держав може стимулювати дії щодо обмеження здатності такого **транскордонного розповсюдження**. Крім того, вона може надати інформацію, яка дозволить притягнути до кримінальної відповідальності тих осіб у державі-члені, які брали участь у розповсюдженні. Тому вкрай важливо, щоб усі держави-члени (за провідної ролі деяких із них) створювали належні умови для заохочення співпраці в справах про транскордонне використання мови ворожнечі, у якому братиме участь не тільки кожна з цих держав, а й будь-які держави, що не є членами Ради Європи, що готові об'єднати зусилля в боротьбі з таким поширенням.

## Додаток

Нижче перелічено рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, а також рекомендації та резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи, що стосуються використання мови ворожнечі:

### *Комітет міністрів*

Рекомендація № R (92) 19 Комітету міністрів державам-членам про відеоігри, що містять расизм;  
Рекомендація № R (97) 20 Комітету міністрів державам-членам щодо «мови ворожнечі»;  
Рекомендація № R (97) 21 Комітету міністрів державам-членам про ЗМІ та сприяння культурі терпимості;  
Рекомендація CM/Rec (2010) 5 Комітету міністрів державам-членам про заходи з боротьби з дискримінацією за ознаками сексуальної орієнтації або ґендерної ідентичності.

### *Парламентська асамблея*

Рекомендація 1277 (1995) про мігрантів, етнічні меншини та ЗМІ; Рекомендація 1543 (2001) про расизм та ксенофобію в кіберпросторі; Рекомендація 1706 (2005) про ЗМІ та тероризм;  
Рекомендація 1768 (2006) про створення іміджу шукачів притулку, мігрантів і біженців у ЗМ»;  
Рекомендація 1805 (2007) про блюзнірство, релігійні образи і мову ворожнечі щодо осіб на релігійному підґрунті;  
Рекомендація 2052 (2014) про протидію проявам неонацизму та правого екстремізму.

Резолюція 1345 (2003) «Про прояви расизму, ксенофобії та нетерпимості в політичній риторичі»;  
Резолюція 1510 (2006) «Свобода слова й повага до релігійних переконань»;  
Резолюція 1563 (2007) «Боротьба з антисемітизмом у Європі»;  
Резолюція 1577 (2007) «На шляху до скасування кримінальної відповідальності за дифамацію»;  
Резолюція 1605 (2008) «Європейські мусульманські спільноти у протистоянні екстремізму»;  
Резолюція 1728 (2010) «Дискримінація за сексуальною орієнтацією та ґендерною ідентичністю»;  
Резолюція 1743 (2010) «Про іслам, ісламізм та ісламофобію в Європі»;  
Резолюція 1754 (2010) «Боротьба з екстремізмом: досягнення, вади та невдачі»;  
Резолюція 1760 (2010) «Недавнє посилення риторики щодо проблем злочинності: до питання про ромів»;  
Резолюція 1846 (2011) «Боротьба з усіма формами дискримінації за релігійною ознакою»; Резолюція 1877 (2012) «Захист свободи слова та інформації в інтернеті та інтернет ЗМІ»;  
Резолюція 1928 (2013) «Гарантії прав людини у зв'язку з релігійними й іншими переконаннями та захист релігійних громад від насильства»;  
Резолюція 1948 (2013) «Припинення дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності»;  
Резолюція 1967 (2014) «Стратегія профілактики расизму та нетерпимості в Європі»; Резолюція 2011 (2014) «Протидія проявам неонацизму та правого екстремізму»;  
Резолюція 2069 (2015) «Розпізнавання і попередження неорасизму».

