

Информативни документи

SG/Inf(2020)19

7 јули 2020 година

Влијанието на санитарната криза врз слободата на изразување и слободата на медиумите

© 2020 Совет на Европа. Сите права се задржани. Правата на користење ги има Европската Унија под одредени услови. Ниту еден дел од публикацијата не смее да се преведува, репродуцира или пренесува, во кој било облик или со кое било средство, електронско (ЦД-ром, Интернет, итн.) или механичко, вклучително и фотокопирање, снимање или каков било систем за складирање или повлекување на податоци, без претходно писмено одобрение од Директоратот за комуникации (F-67075 Стразбург Цедекс или publishing@coe.int).

Овој превод е изработен со средства од заедничката програма на Европската Унија и Советот на Европа. Туканаведените мислења нужно не го одразуваат официјалното гледиште на Европската Унија.

Вовед

„Слободна и плуралистичка јавна дебата е предуслов за демократија, и потребна е силна акција за да се врати во првобитната состојба неодамнешното влошување на слободата на изразување во Европа“.

Оваа изјава во Декларацијата на Комитетот на министри на 129-иот состанок во Хелсинки на 17 мај 2019 година заслужува координиран и јасен одговор од Советот на Европа и неговите земји членки на различни полиња каде во прашање е доведена слободата на изразување вклучително, меѓу другото, и безбедноста на новинар(к)ите, говорот на омраза и дигиталното управување.

За да може Комитетот на министри да го следи и насочува развојот во оваа област, редовно ќе се објавуваат извештаи од Генералниот Секретар, кои ќе се засноваат на работата на Советот на Европа на ова поле, вклучително и активностите на платформата за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите.

Тековно, Советот на Европа имплементира проекти за поставување конкретни стандарди на полето на слобода на изразување, како и активности за мониторинг и целни активности за соработка. На пример, кон крајот на месец јуни, беше објавен нов, ажуриран онлајн курс на тема Слобода на изразување.¹

Истовремено, санитарната криза имаше значително влијание врз слободата на изразување, креирајќи дополнителни предизвици. Брзо стана очигледно дека успехот на сите напори да се стави под контрола ширењето на вирусот во голема мера зависи од пристапот до точни, проверени, разновидни и навремени информации, бидејќи потребата од такви информации беше – и останува – клучна за разбирање на ситуацијата и можноста да се донесат информирани одлуки, да се ограничат озборувањата, да се намали ефектот од дезинформациите и да се зајакне солидарноста и вербата во преземените мерки за справување со кризата. Спротивно на тоа, ограничувањата на слободниот пристап до информации, наместо да ја смират загриженоста на јавноста, има повеќе изгледи да ја нарушат довербата и да ја поткопаат ефикасноста на мерките како одговор на кризата.

Овој извештај има за цел да ги идентификува областите каде слободата на изразување може да биде изложена на удар во рамки на тековните услови, и да се повика на сите применливи стандарди и средства кои им се на располагање на земјите членки и Советот на Европа за адресирање на предизвиците со кои се соочуваат.

1. Опсег на ограничувањата на слободата на изразување и информирање

Повикувајќи се на принципите на слобода на изразување и информирање од членот 10 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи („Конвенцијата“), онака како што ја толкува Европскиот суд за човекови права („Судот“, „ЕСЧП“) и други стандарди, земјите членки и Советот на Европа начелно имаат полн капацитет да се осигураат дека нивните напори за решавање на кризата исто така ја почитуваат нивната обврска за заштита на слободата на изразување и соодветно, слободата на медиумите.

Затоа, не изненадува тоа што, со оглед на сериозноста и степенот на ширење, земјите членки избраа да дерогираат од нивните обврски во рамки на Конвенцијата², кои дерогирања не се

¹ <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/updated-course-on-freedom-of-expression-available-on-the-help-platform>.

² Известувања во рамки на членот 15 од Конвенцијата во контекст на КОВИД-19 пандемијата

однесуваат конкретно на слободата на изразување и информирање.

Во таа насока, важно е да се потсетиме дека дури и во вонредни состојби, ограничувањата на слободата на изразување мора се толкуваат во потесни рамки за да нема непотребно попречување на слободниот тек на информации³, задолжително да има јасна правна основа за заштита од самоволие и да биде строго неопходно за да се доведе вонредната состојба до крај⁴.

2. Предизвици за улогата на медиумите

Во последните месеци медиумите се соочија со огромна побарувачка на информации за пандемијата, што со себе носи зголемена одговорност да се обезбедат проверени и навремени информации. Стремејќи се да одговорот на таквата побарувачка, медиумите се соочија со потешкотии, вклучително и ограничени можности за генерирање приходи во време на пандемија. Другите „јавни чувари“, посебно укажувачите, имаат слична важна улога во истражувањето и на ризиците по здравјето и на опасноста од корупција во тековната ситуација, период кога многу одлуки треба брзо да се донесуваат, а сепак да бидат во согласност со стандардите на транспарентност и одговорност.

а. Препреки во известувањето

Известувањето за и во текот на пандемијата не е лесен подвиг. На пример, имаше извештаи за ограничен пристап на прес конференции, ограничувања на патувања, непризнаени акредитации, или пролонгирани крајни рокови за одговор на барањата за слобода на информирање.⁵ Сепак, активноста на медиумите за собирање вести е неопходна компонента на нивната улога на „јавни чувари“ и како таква мора да биде заштитена.⁶ Со оглед на тоа што во пандемија има побарувачка за брзо доставување информации, потребно е медиумите да можат да продолжат да работат и покрај ограничувањата, вклучително на пример за време на полициски час или од места кои можеби не се достапни за јавноста. Важно е за новинар(к)ите да се движат наоколу слободно⁷ и без страв од санкции, сè со цел да соберат вредни информации. Имајќи ја предвид клучната улога на медиумите во известувањето од јавни демонстрации,⁸ вклучително и во време на криза и вонредна состојба, од суштинска важност е и да се спречи секое мешање во таквото известување преку подигање на свеста кај органите

³ Извештај на Венецијанската комисија – [Почитување на демократијата, човековите права и владеењето на правото за време на вонредни состојби – Рефлектирање](#): ограничувања на слободата на изразување во вонредни состојби ќе ја лиши јавноста од суштинска проверка на зголемените извршни овластувања.

⁴ За повеќе детали погледни поглавје на тема „Почитување на владеење на правото и демократските принципи во вонредни состојби“ во рамки на [SG/Inf\(2020\)11: Почитување на демократијата, владеењето на правото и човековите права во рамки на санитарната криза поврзана со КОВИД-19 – збирка на алатки за земјите членки](#).

⁵ Некои известувања во поглед на овие и други теми поврзани со КОВИД-19 може да се најдат на Платформата за Советот на Европа за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите. За глобален преглед, погледни Меѓународен институт за печат (МИП) (International Press Institute (IPI)), [Преглед на повреди на слободата на печатот поврзани со известување за КОВИД-19](#)

⁶ ЕСЧП, *Szurovecz против Унгарија*, бр. 15428/16, §§ 54 и 74, 8 октомври 2019 година

⁷ Пар. 8-10 од [Насоки за заштита на слободата на изразување и информирање во време на криза](#) на Советот на Европа.

⁸ ЕСЧП, *Pentikäinen против Финска* (GC), бр. 11882/10, §§ 89 и 91, 20 октомври 2015 година. Види исто така [Насоки за слобода на мирно собрание](#) (3то издание) на ОБСЕ/ОДИХР, поглавје „Должност да се заштити и олесни работата на новинар(к)ите и другиот персонал во медиумите“. Овој документ не се однесува на вонредни ситуации, туку генерално на медиумско известување од собранија и како треба да бидат заштитени новинар(к)ите.

за спроведување на законот.

Пристапот до официјални информации, иако не е ограничен на новинар(к) и медиуми, е уште еден важен аспект на слободата на информирање бидејќи обезбедува транспарентност и одговорност на јавните чинители, односно отворање на нивните политики и активности за преглед од страна на јавноста. Во согласност со судската пракса на Судот⁹ и Конвенцијата за пристап до официјални документи („Конвенцијата Тромсо“), секое мешање во правото на пристап мора да биде во рамки на закон, неопходно и пропорционално. Треба соодветно да се разгледуваат барањата за пристап до официјални информации и секое одбивање треба да биде предмет на ревизија од страна на судот или предмет на друга независна ревизија. Исто така, треба да има достапен ефикасен правен лек, и во теорија и во пракса, со кој ќе се осигура спроведување на судските наредби со кои се одобрува пристап до информации.¹⁰ Конвенцијата Тромсо, за која се потребни десет ратификации, се очекува да стапи на сила набрзо, бидејќи неодамна Украина стана десетата земја која ја усвои ратификацијата на законот. Дополнително и Арменија ја потпиша Конвенцијата, и надежите се дека повеќе земји ќе го следат овој чекор и ќе се приклучат кон овој инструмент, со што ќе ја зајакнат нивната посветеност на транспарентно владеење и донесување одлуки.

Покрај овозможувањето пристап до информации на барање, во време на криза важно е владите да се вклучуваат во редовен дијалог со медиумските професионалци и со пошироката публика и да обезбедуваат информации преку прес конференции, брифинзи, итн.¹¹ Дури и кога физички прес конференциите не се опција, тоа не треба да ја попречи можноста на новинар(к)ите да поставуваат прашања, на пример, преку системи за видео конференции. Во некои земји беа усвоени добри практики за тоа како да се одржуваат прес конференции со целосно почитување на правилата за социјално дистанцирање.¹²

b. Контрола на информации

Глобалните здравствени вонредни состојби како ширењето на КОВИД-19 претставуваат предизвик во смисла на обезбедување широко достапни веродостојни информации кои може да помогнат во зачувување на јавното здравје и животот на луѓето. Ќе има, и има, соочување со озборувања, погрешни информации и дезинформации кои може да доведат до брзи реакции и претерани ограничувања на содржината и ширењето на информации од страна на владите и приватните чинители, како што се операторите на онлајн платформи.

Во таа насока, секоја обврска за објавување само официјални информации води до претерано ограничување на слободата на изразување дури и во вонредна ситуација, бидејќи демократијата се подобрува заедно со слободата на изразување. Јавните итни состојби не треба да бидат изговор за ограничување на слободата на политичка дебата.¹³

Се чини дека многу земји членки беа свесни за можните закани по слободата на изразување наметнати од брзите движења за добивање поголема контрола врз протокот на информации и соодветно се воздржаа од такви мерки. Други пак, првично усвоија ограничувања, но тековно ги ревидираа во светло на еволвирачката состојба, пристап кој е за поздрав поради

⁹ ЕСЧП, *Magyar Helsinki Bizottság против Унгарија* [GC], бр. 18030/11, 8 ноември 2016 година, ЕКЧП 2016.

¹⁰ ЕСЧП, *Kenedi против Унгарија*, бр. 31475/05, § 48, 26 мај 2009 година.

¹¹ Пар. 11 од [Насоки за заштита на слободата на изразување и информирање во време на криза](#). Во многу земји членки податоците за ширењето на КОВИД-19, како и за преземените мерки, редовно се ажурираат и се лесно достапни преку посветени веб страни на темата.

¹² „Добри практики за прес конференции за време на КОВИД-19 пандемијата”

<https://europeanjournalists.org/blog/2020/04/15/good-practices-for-press-conferences-during-pandemic/>.

¹³ ECtHR, *Şahin Alpay против Турција*, бр. 16538/17, ibid.

конзистентноста со принципите на неопходност и пропорционалност на вонредните мерки.¹⁴

Важно е владите сами да ги адресираат информациите кои водат до заблуда и лажните информации, посебно тоа треба да го направат јавните здравствени власти, обезбедувајќи јасни и проверени информации за јавното здравје¹⁵, и доколку е можно, да креираат опции со кои ќе се помогне отворена и инклузивна јавна дебата.¹⁶ Таквата транспарентност не само што придонесува за зачувување на јавното здравје, туку и за подобрување на довербата кај јавноста и вербата во мерките за јавно здравје и во засегнатите јавни власти.

с. Одговорности на медиумите и поддршка за секторот

Пандемијата ја истакна потребата медиумите да практикуваат одговорно новинарство¹⁷ поддржанно од транспарентни и независни саморегулаторни механизми. Ова вклучува проверени и доверливи извори на информации кои ќе ѝ овозможат на јавноста да го прилагоди однесувањето во насока на заштита на здравјето, истовремено блиску следејќи ги одговорите на владата на кризата и истакнувајќи можни проблеми. Етичко и одговорно новинарство е исто така ефикасен против-лек за погрешни информации и дезинформации и за растечката поларизација на јавната дебата.¹⁸ Од клучна важност за медиумите е да дадат приоритет на информациите од интернационални и национални јавни здравствени власти, здравствени работници и други лица од првата борбена линија, со што ќе се избегнат сензационалистички наративи и непроверени стории. Советот на Европа преку Договори за грантови поддржува активности на партнерски организации со кои соработува како на пример медиумски совети, здруженија на новинари или академии за судии, со цел промовирање стандарди за етичко новинарство. Советот ќе продолжи со промовирање професионални ставови преку конкретни стандарди и проекти за соработка.¹⁹

Исто така, медиумите од јавниот сервис треба да останат независен извор на веродостојни информации²⁰, вклучително и важни изјави, образовни програми, поддршка за заедниците и забава, и како таков да бидат фактор за социјална интеграција и разбирање помеѓу

¹⁴ За повеќе информации во врска со принципите применливи на вонредни состојби, погледни [Европска комисија за демократија преку правото \(Венецијанска комисија\) Збирка на мислења и извештаи за вонредни состојби](#). Види исто така и сличен извештај на Венецијанската комисија од 2020 година ([Извештај – Почитување на демократијата, човековите права и владеењето на правото во вонредни состојби - Рефлектирање](#))

¹⁵ Согласно член 10 од Конвенцијата Тромсо, јавните власти треба, на своја иницијатива, официјалните документи да ги направат јавни во интерес на промовирањето транспарентност и ефикасност на јавната администрација и да поттикнат информираниот јавност да учествува во прашања од јавен интерес.

¹⁶ Види Комитет на Советот на Европа за биоетика (DH-BIO) [Насоки за јавна дебата за човековите права и биомедицината](#).

¹⁷ ЕСЧП, *Bédat против Швајцарија* [GC], бр. 56925/08, § 58, ЕСЧП 2016, и *Magyar Jeti Zrt против Унгарија*, бр. 11257/16, § 64, 4 декември 2018 година.

¹⁸ Парламентарно собрание на Советот на Европа (PACE) [Резолуција 2212 \(2018\)](#) за “Заштита на уредничкиот интегритет”.

¹⁹ За професионални практики промовирани од Советот на Европа види [Препорака бр. R \(97\) 21 за медиуми и промовирање култура на толеранција](#) и во изработка [Препорака за промовирање поволна средина за квалитетно новинарство во дигиталната ера](#). Советот на Европа, дополнително, поддржува имплементација на неговите стандарди преку помош и проекти за соработка, многу од кои се прилагодени на тековната санитарна криза, како на пример изработка и ставање на располагање на стандарди и документи на Организацијата на тема слобода на изразување во време на криза на локалните јазици или преку асистирање на партнерските организации во развојот на алатки за начинот на известување за време на КОВИД-19.

²⁰ ППСЕ (PACE) [Резолуција 2255 \(2019\)](#) „Медиуми од јавен сервис во контекст на дезинформации и пропаганда“.

различните групи во општеството, посебно во време на криза.²¹

Еден од предусловите за медиумите и новинар(к)ите да може да ја исполнат нивната улога е финансиската одржливост на медиумскиот сектор. Долгорочната слаба финансиска ситуација на секторот со пандемијата се влоши, и резултираше со парадоксот на растечко конзумирање (дигитални) вести и дополнителен пад на приходите. Во некои држави се имплементираат фондови за поддршка²², и треба да се земат предвид постратешки решенија кои ќе следат по кризата, како на пример воведување поволни даночни режими и поддршка за развој на медиумите.²³

Со надеж за усвојување на Нацрт Препораката за промовирање поволна средина за квалитетно новинарство во дигиталната ера, земјите членки и медиумските чинители ќе имаат придобивки од јасните насоки за потранспарентно и правично финансирање, заедно со насоки за професионални практики и медиумско образование, кои ќе им помогнат да зајакнат една продуктивна и здрава медиумска средина.

d. Заштита на новинарските извори и на укажувач(к)ите

Правото на заштита на новинарските извори не треба да се смета за привилегија, туку за важен аспект на правото на слобода на изразување.²⁴ Како што е наведено од Судот, „[б]ез таква заштита, изворите може да се одвратат од помагање на печатот при информирање на јавноста на теми од јавен интерес.“²⁵ Правото на новинар(к)ите да не го откријат нивниот извор треба исто така да биде заштитено и во кризни ситуации, како што е наведено во Препораката бр. R (2000)7 на истата тема. Генерално, од медиумските професионалци не треба да се бара да предадат информации или материјал собрани за време на известување од кризни ситуации, ниту пак таквиот материјал ќе биде подложен на заплenuвање за користење во правни постапки. Секој исклучок од овој принцип треба да биде во согласност со членот 10 од Конвенцијата и соодветната судска пракса на Судот. Конкретно, секое барање за обелоденување треба да биде предмет на внимателна избалансираност помеѓу интересот за заштита на доверливоста на изворот и секој спротивставен јавен интерес за стекнување со предметната информација.

Слично, во интерес на транспарентноста и следењето на владините мерки во врска со пандемијата, на пример управувањето со јавните здравствени системи или јавните набавки на здравствена опрема²⁶, важно е да се зајакне средина во која поединците ќе се чувствуваат безбедно да покренуваат прашања од јавен интерес и укажувач(к)ите ќе бидат заштитени од секаква форма на одмазда.²⁷ Принципите за заштита на укажувач(к)ите се дел од судската пракса на Судот²⁸, евалуациите на Групата на држави против корупција (ГРЕКО)²⁹,

²¹ Советот на Европа ги поддржува медиумите на јавниот сервис посебно преку проекти за соработка. На пример, во контекст на заедничкиот проект на Европската Унија и Советот на Европа за поддршка на слободата на медиумите во Украина, се дава континуирана поддршка на јавниот радиодифузер, вклучително и преку промовирање алтернативи модели за финансирање.

²² Европската аудиовизуелна опсерваторија ги следи [Мерките за поддршка за справување со КОВИД-19 во аудиовизуелниот сектор](#)

²³ За преглед на можните мерки за поддршка, види [Декларација на Советот за Европа за финансиска одржливост на квалитетно новинарство во дигиталната ера](#).

²⁴ ЕСЧП, *Nagla против Латвија*, бр. 73469/10, § 97, 16 јули 2013 година.

²⁵ ЕСЧП, *Goodwin против Обединетото Кралство*, 27 март 1996 година, § 39, Извештаи за пресуди и одлуки 1996-II

²⁶ [Водич за ризик од корупција и корисни правни референци во контекст на КОВИД-19 на ГРЕКО \(GRECO\)](#).

²⁷ [Препорака CM/Rec\(2014\)7 на Советот на Европа за заштита на укажувачите](#) (поглавје VII).

²⁸ ЕСЧП, *Guja против Молдавија* [GC], бр. 14277/04, ЕСЧП 2008, и *Bucur and Toma против Романија*, бр. 40238/04, 8 јануари 2013 година.

²⁹ ГРЕКО систематски вклучува во сите свои извештаи од 5тата Фаза на евалуација (спречување корупција

Препораката CM/Rec(2014)7 на Советот на Европа за заштита на укажувач(к)ите, која ги преточува принципите на Судот во совети за политики, и Препораката 2162 (2019) на Парламентарното собрание.³⁰

Укажувањето може да биде клучно не само во борбата против корупцијата, туку и во справување со очигледно лошото управување со јавниот и приватниот сектор, вклучително и здравствениот сектор. Земјите членки затоа треба итно да ги имплементираат препораките на ГРЕКО за заштита на укажувачите.

е. Безбедност на новинар(к)ите

Нападите и насилството врз новинар(к)ите се долготрајни проблеми во Европа и пошироко, поврзани со влошувањето на слободата на изразување наведени во гореспоменатата Хелсиншката Декларација на Комитетот на министри од 17 мај 2019 година. Тенденцијата на влошување на безбедноста на новинар(к)ите продолжи и во текот на минатата декада, а неказнувањето и понатаму претставува сериозна загриженост.³¹

Ова е исто така прифатено и ставено во фокус од страна на Судот, земајќи ја предвид Препораката CM/Rec(2016)4 за заштита на новинар(к)ите и другите медиумски учесници. Судот цврсто смета дека кога се соочуваат со закани и насилство врз новинар(к)ите и другите медиумски учесници, властите и посебно органите за спроведување на законот треба да утврдат дали заканата или насилството се поврзани со новинарски активности или други активности кои на сличен начин придонесуваат кон јавна дебата или не.³² Неуспехот да се исполни ова барање може да доведе до неказнување и континуирано насилство против оние кои работат во новинарството. За да се адресираат овие предизвици, како одговор на пресудите на Судот, неколку држави ги зајакнаа институционалните и правните рамки за гонење насилство врз медиумските учесници.³³

Сепак, трендот на неказнување сеуште треба да се менува. Ваквата ситуација продолжува и за време на пандемијата и медиумските професионалци се ставени во позиција на двојна ранливост. Работат во првата борбена линија на пандемијата и се изложуваат на потенцијални ризици по нивното здравје, но исто така новинар(к)ите се соочуваат со закани, малтретирање, вербални и физички напади од различни инстанци, вклучително и од припадници на јавноста и од политичар(к)и. Изложени се на примена на сила од страна на полицијата за време на демонстрации и можни апсења додека се всушност на работа.³⁴

во однос на централни влади, вклучително и највисоките извршни функции и спроведување на законите), дел за заштита на укажувач(к)ите. Оваа материја е обемно опфатена од страна на ГРЕКО во претходните фази на евалуација.

³⁰ Види исто Изјава на Известувачот од Собранието за заштита на укажувач(к)ите, Сулваин Васерман (Франција/АЛДЕ) од 8 април 2020 година.

³¹ Препорака CM/Rec (2016)4 на Советот на Европа за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите и другите медиумски учесници. Види и ПССЕ (РАСЕ) Препорака 2168 (2020) и Резолуција 2317 (2020) "Закани по слободата на медиумите и безбедноста на новинар(к)ите во Европа" и Резолуција 2293 (2019).

³² ЕСЧП, *Mazepa and Others против Руска Федерација*, бр. 15086/07, §73, 17 јули 2018 година; *Huseynova против Азербејџан*, бр. 10653/10, § 115, 13 април 2017 година.

³³ Како пример, види мерки преземени за извршување на пресудата *Gongadze против Украина* (види одлуки на Комитетот на министри за човекови права (CMDH) на 1324-иот состанок (18 – 20 септември 2018 година)).

³⁴ „Долу рацете од слободата на печатот: нападите врз медиумите во Европа не смее да станат новото нормално“, Годишен извештај за 2020 од партнерските организации на Советот на Европа, Платформа за промовирање заштита на новинарството: види исто и релевантните известувања од Платформата; и „Водич низ судската пракса на Европската конвенција за човекови права за масовни протести“, објавен од Регистарот на ЕСЧП.

Ефикасни правни лекови, вклучително и превентивни мерки за заштита на поединци чиј живот е изложен на ризик, треба да бидат достапни како поддршка на новинарската работа и со цел спречување можни повреди на нивните права.³⁵ Дополнително на оваа обврска, државите треба да охрабрат механизми за рано предупредување и брз одговор (посебни телефонски линии, контакти за итни случаи, итн.) изготвени од медиумските организации и граѓанското општество. Треба да се имплементира Препораката CM/Rec(2016)4 за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите и другите медиумски учесници, целосно искористувајќи ги неодамна објавените Насоки за имплементација.³⁶

Првенствено, сепак, важно е политичките лидери јасно да прифатат дека насилството против новинар(к)ите претставува закана по демократијата и едногласно да го осудат. Итноста од ангажираност на политичарите за подобрување на ситуацијата со новинар(к)ите исто така ќе биде една од точките во фокус на Конференцијата на министри одговорни за медиуми и информатичко општество, која ќе се случи следната година (јуни, 2021).

Да се стави крај на неказнувањето е од највисока важност, и во поглед на позитивните обврски за спроведување ефективни истраги согласно членовите 2 и 3 од Конвенцијата, и во поглед на преземање заштитни мерки согласно членот 10 од Конвенцијата. Мерките во насока на безбедност на новинар(к)ите идентификувани од страна на Комитетот на министри, а во врска со извршувањето на пресудите на Судот, треба да се имплементираат во целост и без задоцнување. Секретаријатот на Советот на Европа и посебно Одделот за извршување пресуди на Европскиот суд за човекови права се спремни да им помогнат на соодветните власти со цел да се забрза имплементацијата на општите и индивидуални потребни мерки.

3. Предизвици за јавениот дискурс и демократско учество

а. Погрешни информации и дезинформации

Непознатата ситуација креирана од пандемијата, нејзината динамична природа и брзорастечко влијание покренало многу несигурности, а несигурноста и стравот водат до дезинформации. Погрешните информации и дезинформациите за науката, технологијата и здравјето не се ниту нови ниту единствени за КОВИД-19. Сепак, во февруари 2020 година, Светската здравствена организација соопшти дека пандемијата на новиот коронавирус е придружена од „инфодемии“ на погрешни информации и дезинформации, која сама по себе претставува сериозен ризик по јавното здравје и активностите на јавноста.³⁷

Погрешните информации за пандемијата се често едноставни од технолошки аспект и содржат изјави базирани на половични вистини кои водат до заблуда.³⁸ Некој пат ги смислуваат и шират политичар(к)и, медиуми и некои членови на пошироката јавност. Честопати резултираат со голема вклученост на платформите на социјалните медиуми, каде се групираат слични гледишта во прилог на поларизираните перцепции на „вистина“ или „лага“, што исто така може да има ефект на несогласување во реалниот свет.

³⁵ ЕСЧП, *Özgür Gündem против Турција*, бр. 23144/93, § 42-46, 16 март 2000 година; *Dink против Турција*, бр. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 и 7124/09, § 106, 14 септември 2010 година; *Huseynova против Азербејџан*, бр. 10653/10, § 115, 13 април 2017 година, и *Gongadze против Украина*, бр. 34056/02, § 164, ЕКЧП 2005-XI

³⁶ „Како да ги заштитиме новинар(к)ите и другите медиумски учесници?“ Насоки за имплементација на одбрани теми во рамки на столбовите Заштита и Гонење од Насоките за Препорака CM/Rec(2016)4 за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите и други медиумски учесници (DGI(2020)11).

³⁷ СЗО Извештај за ситуацијата бр. 13 од 2 февруари 2020 година.

³⁸ „Видови, извори и тврдења за погрешни информации за КОВИД-19“, извештај на Ројтерст институтот за новинарство.

Така, блиската соработка со интернет посредниците и медиумските чинители може да помогне во спречување на користењето на онлајн платформите како канали за манипулација на јавното мислење.³⁹ Очигледно лажните информации со потенцијално штетно влијание врз здравјето на луѓето треба да се обележат како такви и да бидат помалку видливи на онлајн платформите и нивниот преглед на вести; сепак, самиот обем на лажна содржина бара и различни стратегии.

Прво и најважно, целата јавност треба да има соодветен пристап до веродостојни извори на информации вклучително и оние со посебни (јазички и други) потреби или оние кои живеат во поодалечени делови. На почетокот на ширењето на вирусот во различни земји членки меѓу кои и Италија, Грузија, Германија и Норвешка, информации за КОВИД-19 се преведуваа и споделуваа на сите јазици на поголемите малцинства и на јазиците на мигрантите. Советот на Европа поддржа слични иницијативи и во други земји членки преку своите проекти за соработка.

Државите треба да ги охрабруваат и поддржуваат медиумите да објавуваат различни содржини во врска со пандемијата, посебно научни студии и гледишта со кои ќе се промовираат информирани дебати и пошироко демократско учество, додека истовремено го почитуваат принципот на уредничка независност.

Градењето општествена отпорност на погрешни информации и дезинформации во врска со КОВИД-19 подразбира подобро сфаќање на нивните извори и намери, алатки и цели кои стојат зад нив. Тоа се постигнува преку едукативни активности и активности за подигање на свеста кои целат на зајакнување на сите сектори во општеството, а посебно, кон подобрување на медиумската писменост на граѓаните за да разберат како да препознаат и да се оградат од информацискиот неред.⁴⁰ Јасниот одговор на проблемот бара активно учество на сите: влади, онлајн платформи, медиуми, едукатори и граѓанско општество.⁴¹ Конференцијата на министри на Советот на Европа одговорни за медиуми и информатичко општество која ќе се одржи во 2021 година, меѓу другото ќе биде и соодветен форум за ова да се постигне.

b. Говор на омраза

Пандемијата исто така покренала и нов бран на говор на омраза кој дополнително придонесува кон поларизација на јавниот дискурс. Говорот на омраза поврзан со КОВИД-19 опфаќа широк спектар на презирни изрази против одредени индивидуи и групи поради нивната поврзаност или претпоставена поврзаност со вирусот, некој пат и како резултат на прекршување на законите за заштита на лични податоци. Барање виновници, стереотипизирање, стигматизација и употреба на навредливи и често насилни изрази посебно се забележани кон

³⁹ Препорака CM/Rec(2018)2 на Советот на Европа за улогите и одговорностите на интернет посредниците, посебно насоките 1.1.4, 1.3.8, 1.3.9 и 1.3.10.

⁴⁰ За добри практики и препораки како да се постигне целосен ефект на Медиумска и информатичка писменост за да се охрабрат информирани граѓани да препознаат и проценат квалитетно новинарство и точни, проверени информации, види Студија за поддршка на квалитетно новинарство преку медиумска и информатичка писменост (DGI(2020)1), издание на Советот на Европа.

⁴¹ Насоки за добри и ветувачки практики за начинот на усогласување на слободата на изразување со други права и слободи посебно во културолошки разновидни општества, усвоени од Управниот комитет за човекови права (CDDH) на 91-иот состанок (18-21 јуни 2019 година). Посебно, во однос на координираните одговори на дезинформациите, види План за активности на ЕУ во врска со дезинформации.

веќе маргинализираната популација, вклучително постари лица⁴², Роми⁴³, ЛГБТИ⁴⁴, малцинствата, мигрантите и странците.⁴⁵ Во некои случаи на мета биле и новинар(к)ите, укажувач(к)ите, бранител(к)ите на човекови права па дури и медицинските и здравствени професионалци поради нивната работа со пандемијата. Иако говорот на омраза често го шират припадници на јавноста, неговите последици се влошуваат преку провокативната реторика на политичар(к)ите и други лица на влијателна позиција, понекогаш со намера да се поттикне омраза и насилство.

Последователната поларизација на просторите за јавна комуникација има сериозни импликации, и на краток и на подолг рок. Оние кои се на мета ги прави поизложени на насилство и исклучување и го загрозува нивниот пристап до права и учество во јавниот живот. Со тоа, ги засилува непропорционалните ефекти од болеста кај одредени групи од популацијата и ги влошува постојните општествени и економски нееднакости.⁴⁶

Како што е случајот со дезинформациите, позитивни политички мерки се потребни за справување со говорот на омраза, од препознавање до адресирање на социјални тензии, охрабрување дијалог во рамки на и помеѓу заедниците, промовирање плурализам и различност кај медиумите и усвојување силно антидискриминирачко законодавство. Младинската кампања на Советот на Европа „Движење против говорот на омраза“ која ги мобилизира младите и другите чинители во повеќе од 43 земји со цел промовирање на човековите права онлајн, прикажува голем потенцијал за образованието за човекови права.⁴⁷

Во смисла на промовирање социјален дијалог, исто така важно е претставниците на јавните власти и медиумите самите да се воздржат од изјави кои може да доведат до заблуда или може да се сфатат како говор на омраза или говор кој има изгледи да створи ефект на легитимизирање, ширење или промовирање насилство, омраза, нетолерантност или дискриминација. Брзата реакција на јавните фигури во осудувањето на говорот на омраза и предупредување на опасностите кои ги наметнува за демократските општества ќе ги зајакне дијалогот и сфаќањето, како и вербата на општеството во мерките кои се преземаат за справување со кризата.⁴⁸

На крај, во врска со санкциите – дали се однесуваат на ограничување на пристап до нелегална содржина онлајн или гонење за говор на омраза – во контекст на КОВИД-19 поважно е од било

⁴² Види „Постарите лица имаат потреба од повеќе поддршка во добата на КОВИД-19 пандемијата од било кога“, Комесар за човекови права, 20 март 2020 година.

⁴³ Заедничка изјава на Марија Пејчиновиќ Буриќ, Генерална секретарка на Советот на Европа, и Хелена Дали, Европска комесарка за еднаквост, 7 април 2020 година; Владите мора да обезбедат еднаква заштита и грижа за ромите и номадите за време на КОВИД-19 кризата, Комесар за човекови права, 7 април 2020 година.

⁴⁴ Изјава на Генералната секретарка Марија Пејчиновиќ Буриќ пред Меѓународниот ден против хомофобија, трансфобија и бифобија (IDAHOT), 14 мај 2020 година; Ширењето омраза против ЛГБТИ луѓето нема место во денешна Европа, Комесар за човекови права, 15 мај 2020 година.

⁴⁵ Нота на Обединетите нации како насоки за адресирање и справување со говорот на омраза во врска со КОВИД, 11 мај 2020 година.

⁴⁶ Воведна нота за антидискриминација, различност и инклузија во одговорот на КОВИД-19 изработена од Управниот одбор за антидискриминација, различност и инклузија (CDADI).

⁴⁷ Декларација на Комитетот на министри за наследството од Младинската кампања „Движење против говорот на омраза“; види и компендиум на извори и примери и други извори стекнати во текот на кампањата <https://www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/compendium-of-resources>.

⁴⁸ ЕКРИ (ЕКРИ) Општа политичка препорака бр. 15 за борба против говорот на омраза, усвоена на 8 декември 2015 година. Исто така, види наоди и препораки од неколку текста усвоени од Парламентарното собрание во делот на спречување и борба против расизмот, нетолеранцијата и говорот на омраза, посебно Резолуција 2144 (2017) и Препорака 2098 (2017) за Ставање крај на кибер-дискриминацијата и онлајн омразата, како и Резолуција 1967 (2014) и Препорака 2032 (2014) за Стратегија за спречување расизам и нетолеранција во Европа. Работата и активностите на Парламентарната алијанса против омраза навлегува во проблемите поврзани и со говорот на омраза и вербата во информациите.

кога јасно да се дефинира забранетото однесување⁴⁹ и да се осигура примена на национални стандарди во согласност со принципите содржани во членот 10 од Конвенцијата и судската пракса на Судот. Комитетот на министри презема важна обврска да даде дополнителни насоки за земјите членки преку основање на Комитет на експерти за борба против говорот на омраза во рамки на човековите права (ADI/MSI-DIS)⁵⁰ и негово задолжување да развие мултидисциплинарен, јасен инструмент за говорот на омраза, кој ќе се заснова на судската пракса на Судот и препораките на телата за мониторинг во рамки на Организацијата.

с. Изборни кампањи

Одреден број закажани избори во текот на ширењето на КОВИД-19 беа одложени.⁵¹ Во моменталната состојба, ограничени задоцнувања се чинат разумни сè додека не може повторно да се гласа во фер услови. Покрај ризиците поврзани со излезност и интегритет на изборите, може да бидат поткопани и принципите на правичност и транспарентност поради недостиг на точни и проверени информации за политичките партии и кандидат(к)и, нивните програми и процесот на гласање.⁵² Во таа насока треба да се повтори дека е исклучително важно да се дозволи слободно циркулирање на секакви мислења и информации во периодот пред изборите.⁵³

Додека изборните кампањи во голема мера се пренасочија онлајн, не значи дека тие допираат до сите групи, и уште поважно, на онлајн кампањите понекогаш им недостига транспарентност и може да условат појава на повреди на човековите права.⁵⁴ Така, важно е традиционалните активности во рамки на кампањите како што се дебатите, собирите и другите јавни настани и демонстрации да може да се организираат со цел да се овозможи директна комуникација помеѓу политичките партии и гласачите, охрабрувајќи вклученост на гласачите и учество на јавноста во политичкиот процес.

4. Кривични и управни мерки со потенцијални оладувачки ефекти (*chilling effects*) врз слободата на изразување

Мешањето во правото на слобода на изразување може да потекнува не само од навистина изречените санкции, но и од стравот од таквите санкции. Слободата на изразување во голема мера е под влијание на правната клима за новинар(к)ите и медиумите, а пак ризикот од оладувачки ефект⁵⁵, кој и онака трае долго време, е во дополнителен пораст поради

⁴⁹ За насоки за криминализација на одредени дела на говор на омраза онлајн, погледни [Дополнителен Протокол на Конвенцијата за кибер-криминал, во врска со криминализацијата на дела од расистичка и ксенофобична природа сторени преку компјутерски системи](#).

⁵⁰ Овој Комитет е под Управниот одбор за антидискриминација и инклузија (CDADI) и Управниот одбор за медиуми и информатичко општество (CDMSI); веб страна на [Комитетот на експерти за борба против говорот на омраза](#).

⁵¹ [Глобален преглед на КОВИД-19: Влијание врз изборите](#) објавен од Меѓународниот институт за демократија и помош при избори (International IDEA).

⁵² [Збир на мислења и извештаи на Венецијанската комисија за вонредни состојби](#). Види и Венецијанска комисија, [Извештај – Почитување на демократијата, човековите права и владеењето на правото во вонредни состојби – Рефлектирање](#) (Поглавје К. Избори во вонредни состојби), и [Извештај на Директоратот за човеково достоинство, еднаквост и владеење “Избори и КОВИД-19”](#).

⁵³ ЕСЧП, [Bowman против Обединетото Кралство](#), 19 февруари 1998 година, § 42, Извештај за пресуди и одлуки 1998-I.

⁵⁴ [Студија на Советот на Европа за употреба на интернетот за време на изборни кампањи](#) (DGI(2017)11).

⁵⁵ ЕСЧП, [Pedersen and Baadsgaard против Данска](#) [GC], бр. 49017/99, § 78, ЕКЧП 2004-XI; [Yaşar Kaplan против Турција](#), бр. 56566/00, § 35, 24 јануари 2006 година, и [Pentikäinen против Финска](#), цитиран погоре, § 113. Во контекст на извршување на пресудите на Судот, Комитетот на министри побара мерки со кои ќе се

регулаторните мерки и мерките за спроведување на законите како резултат на КОВИД-19.

Новонастанатите практики за спроведување закони и брзо воведените иницијативи за легислатива со кои се бара спречување на дезинформации, паника и неред, станаа дел од промената на изгледот на правото во време на криза. Дали ќе се бара известување во однапред дефинирани рамки или ќе се забрани критикување на владините одговори на пандемијата, таквите мерки директно се мешаат во улогата на медиумите како чувари на јавноста и креираат потенцијална злоупотреба преку обележување на секои критички настроени кориснички профили како „лажни информации“ или „информации кои веројатно ќе предизвикаат паника“.

Онлајн изворите на информации искусија цензура во врска со КОВИД-19 информациите. Применетите мерки, од барања за несудско одземање до блокирање цели веб страни, некогаш дури и без можност за судска ревизија, претставуваат сериозно мешање во слободата на изразување и со себе носат значителен оладувачки ефект. Истото се однесува на затворањето медиумски куќи, суспендирање на емитување и/или забрани и одземање лиценци за радиодифузија.

Исто така, имаше случаи кога новинар(к)и беа уапсени⁵⁶ поради нивната работа на тема пандемијата, вклучително и известувањето од протести и демонстрации. Дури и кога набргу следи ослободување и постапки воопшто не се отпочнуваат, таквите практики може да резултираат со само-цензурирање и повлекување не само на оние кои се лично засегнати, туку и на другите медиумски учесници. Од исклучителна важност е да се препознае демократската вредност на новинарството во време на криза или на јавни демонстрации, а органите за спроведување на законите да ја почитуваат улогата на новинар(к)ите и другите медиумски учесници кои известуваат од такви ситуации или настани.

Кривичните санкции имаат најсериозен ефект врз слободата на изразување.⁵⁷ Сепак, не станува збор само за природата и сериозноста на санкциите/мерките или практиката за спроведување на законите, туку и за квалитетот на законот кој влијае на слободното изразување. Се бара ограничување на посегнувањето по кривични постапки во случаи со слобода на изразување, дури и кога се засегнати заштитата на националната безбедност или спречувањето криминал или неред,⁵⁸ вклучително и во вонредни состојби.⁵⁹ Нејасни и генерички формулации, како на пример „лажни вести“ или „предизвикување паника“ го намалуваат квалитетот на законите, и отвораат врата за потенцијална злоупотреба или непропорционално мешање. За тоа да се избегне, сите прекршоци треба јасно да бидат дефинирани со закон и не треба да бидат премногу широки.⁶⁰

Во време на криза, владите треба да бидат посебно внимателни со воведувањето мерки кои претставуваат соодветен и пропорционален одговор. Од исклучителна важност е било кое ограничување на пристапот до информации за јавноста да остане во рамки на ограничувањата

обезбедат доволно правни механизми за заштита од потенцијално претерано користење на притвор како управна санкција, посебно во контекст на слобода на изразување (види *Shvydka против Украина*, одлуки усвоени на 1362-иот состанок на Комитетот на министри за човекови права (CMDH), 3-5 декември 2019 година); и за усогласување на слободата на изразување со судската независност (види *Kudeshkina против Руската Федерација*, одлуки усвоени на 1369-иот состанок на CMDH, 03-05 март 2020 година).

⁵⁶ Види соодветни известувања од Платформата на Советот на Европа за промовирање заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите.

⁵⁷ Комитетот на министри изрази загриженост за бројот на ситуации каде казните (притвор) изречени за уживање на слободата на изразување биле непропорционални (види, пример, *Mikhaylova против Украина*, бр. 10644/08, 6 март 2018 година).

⁵⁸ ЕСЧП, *Incal против Турција* (ГС), бр. 22678/93, 9 јуни 1998 година.

⁵⁹ ЕСЧП, *Sahin Alpay против Турција*, бр. 16538/17, §§ 172-184, 27 февруари 2001 година.

⁶⁰ ЕСЧП, *Gözel and Özer против Турција*, бр. 43453/04 и 31098/05, 6 јули 2010 година; види и *Насоки за заштита на слободата на изразување и информирање во време на криза* (пар. 19), документ на Советот на Европа.

дозволен со членот 10 од Конвенцијата согласно неговото толкување во судската пракса на Судот. Ограничувањето на слободата на изразување и информирање мора да биде јасно и предвидливо, да содржи јасно дефинирани услови со цел да се избегне погрешна употреба на националната безбедност или други легитимни цели како изговор за гонење медиумски професионалци или за замолчување на оние кои критикуваат. Сите нормативни мерки за борба против дезинформациите треба да ги контролираат парламентите и да бидат под мониторинг на националните институции за човекови права,⁶¹ како и предмет на резивија од уставните и други надлежни судови. Дополнително, секоја поединечна одлука која се замешува во индивидуалните права треба да биде под контрола на судството, кое треба да остане целосно функционално и способно за навремено да ги адресира сите тужби во врска со слободата на изразување.⁶²

5. Кон поволна средина за слободно изразување и слободни медиуми по пандемијата

Дигиталната трансформација резултираше со несомнени придобивки. Сепак, таа и придонесе кон пад на довербата во информациите и медиумите како една од несаканите последици на револуцијата на социјалните медиуми. Соочени со поплава од тривијални информации, дезинформации и поларизирани гледишта, многумина почнаа да се сомневаат во самите концепти на интегритет и вистина на јавната дебата.⁶³ Таквата ситуација има несакани ефекти не само за медиумите туку и за демократските институции воопшто.

Ширењето на КОВИД-19 ја истакна вредноста на фактите, експертското знаење и отвореноста кон различни гледишта, докажувајќи дека демократијата не може да напредува, ниту пак да постои, без пристап до доверливи извори на вести и информации. Кризата им даде можност на независните професионални медиуми да го зголемат нивното влијание, бидејќи луѓето првично бараа информации и совети од веќе добро познатите извори на вести, посебно јавните радиодифузери.⁶⁴ Потребни се мерки за поддршка на ваквиот развој, и во форма на закони и во пракса.

Уште повеќе, владите треба со заеднички напори со релевантните медиумски чинители, интернет посредници, универзитетите и граѓанското општество да развиваат и применуваат стратегии за да ѝ се помогне на јавноста во препознавањето дезинформации и манипулации, и да се зајакне една култура на солидарност, толеранција и разбирање помеѓу различните групи.⁶⁵

⁶¹ [Слободата на печатот не смее да биде поткопана со мерки за борба против КОВИД-19 дезинформациите](#), Комесар за човекови права, 3 април 2020 година.

⁶² Венецијанска комисија, [Извештај – Почитување на демократијата, човековите права и владеењето на правото во вонредни состојби - Рефлектирање](#), параграфи 80 до 90 за надзор од страна на парламентот, судска контрола и надзор од Народниот правобранител или националните институции за човекови права.

⁶³ Д. Тамбини: [Слобода на медиумите, регулирање и доверба – системски пристап кон информацискиот неред](#) (2020), информациски извештај на Советот на Европа за Конференцијата на министри одговорни за медиуми и информатичко општество.

⁶⁴ Види на пример [извештаи за КОВИД-19 кризата и програма за публиката на јавните медиумски сервис](#) на Европската радиодифузна унија.

⁶⁵ [Декларација \(Decl/29/05/2019\) на Комитетот на министри за наследството од младинската кампања „Движење против говорот на омраза“](#), ЕКРИ Општа политичка препорака бр 15 за борба против говорот на омраза, и [Повелба за едукација на демократство граѓанство и едукација за човековите права](#).

Горенаведените теми, заедно со други аспекти на пандемијата и нејзиното влијание врз слободата на изразување ќе бидат разгледувани, во дијалог помеѓу повеќе чинители, на Конференцијата на министри одговорни за медиуми и информатичко општество следната година. Овие клучни елементи ќе придонесат кон креирање поволна средина за слобода на изразување по пандемијата, со широк пристап до плуралистички информации и мислења и целосно учество во јавна дебата.

Советот на Европа е водечка организација за човековите права на континентот. Таа се состои од 47 држави членки, вклучувајќи ги сите држави членки на Европската Унија. Сите држави членки на Советот на Европа ја потпишаа Европската конвенција за човекови права, која претставува меѓународен договор за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права ја следи примената на оваа конвенција од страна на државите членки.

www.coe.int

Земјите членки на Европската Унија одлучија да ги поврзат своите знаења, ресурси и судбини. Заедно тие изградија зона на стабилност, демократија и одржлив развој, истовремено одржувајќи ја културната разновидност, толеранцијата и индивидуалните слободи. Европската Унија се залага за споделување на своите достигнувања и вредности со држави и народи надвор од нејзините граници.

www.europa.eu

Овој превод е изработен со средства од заедничката програма на Европската Унија и Советот на Европа. Туканаведените мислења нужно не го одразуваат официјалното гледиште на Европската Унија.

Превод кофинансиран од
Европската Унија

