

# Талліннські рекомендації щодо національних меншин і медіа в цифрову епоху та Пояснювальна записка

Лютий 2019 р.

ОБСЕ  
ВКНМ

# Талліннські рекомендації щодо національних меншин і медіа в цифрову епоху та Пояснювальна записка

Лютий 2019 р.

Опубліковано і поширено Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин.

У випадку будь-якої неоднозначності або невідповідності між текстом англійською мовою і перекладом на українську мову, оригінал англійською мовою має перевагу.

Інформація, що міститься в цій брошурі,  
може вільно копіюватися;  
посилання на джерело вітається

ISBN 978-617-7627-29-5

© Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин 2019 р.

Надруковано в Україні

Документ доступний також в електронному форматі за адресою:  
<http://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>

Для отримання додаткової інформації звертайтеся, будь ласка, за адресою і за номерами телефонів:

Офіс Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин

Prinsessegracht 22

2514 AP Гаага

Тел: +31 (0)70 312 5500

Факс: +31 (0)70 363 5910

Електронна пошта: [hcnm@hcnm.org](mailto:hcnm@hcnm.org)

[www.osce.org/HCNM](http://www.osce.org/HCNM)

# Зміст

Вступ	5
Талліннські рекомендації	15
I. Створення сприятливого середовища для свободи вираження поглядів та свободи медіа	15
II. Медіа-середовище	17
III. Плюралізм і різноманітність	19
IV. Медіа, інформаційні технології і запобігання конфліктам	24
Пояснювальна записка до Талліннських рекомендацій	26
Примітка з термінології	78



# Вступ

Рішенням, прийнятим у Гельсінкі в липні 1992 року, Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) заснувала посаду Верховного комісара у справах національних меншин (ВКНМ) як інструмент для раннього запобігання конфліктам, пов'язаним з проблемами національних меншин. Протягом понад 25 років п'ять Верховних комісарів, які послідовно обіймали цей пост, у своїй роботі стикалися з необхідністю вирішення одних і тих же питань. Було опубліковано вісім тематичних Рекомендацій і Керівних принципів, у яких викладено інформацію та поради державам, що стикаються з такими проблемами. Ці документи, що об'єднують досвід з дослідження зазначених тем, є всебічними, деталізованими тематичними оглядами у своїй сфері. Вони також сприяють кращому розумінню того, як ці аспекти впливають на відносини між національними меншинами та іншими групами в суспільстві. Це, своєю чергою, дає Верховному комісару низку можливостей під час визначення найдоцільніших заходів для запобігання конфліктам, що стосуються національних меншин.

Перші три комплекси рекомендацій (*Гаазькі рекомендації про права національних меншин на освіту, Ословські рекомендації про мовні права національних меншин і Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті*) передусім визначають стандарти щодо прав національних меншин у сферах освіти, мови та участі в суспільному житті. Наступні дві публікації (*Рекомендації щодо використання мов меншин в телерадіомовленні та Рекомендації з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві*) зачіпають специфічні проблеми, з якими багато держав стикаються в процесі створення умов для доступу національних меншин до передач широкомовних засобів масової інформації на їхніх мовах і під час забезпечення ефективної поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві. *Большанські/Боценські рекомендації про національні меншини в міждержавних відносинах* містять роз'яснення щодо умов і обмежень, у межах яких держави можуть надавати підтримку меншинам, які проживають в інших країнах. Документ *Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств* стосується посилення інтеграції та згуртованості етнічно неоднорідних, багатонаціональних суспільств. В опублікованих нещодавно *Грацьких рекомендаціях щодо доступу до правосуддя і національних меншин* фокус уваги зосереджений на забезпеченні рівного і ефективного доступу до правосуддя для всіх.

Пропоновані рекомендації належать до тематичного напрямку роботи ВКНМ, що проводиться в дуже важливій галузі політики стосовно регулювання у сфері медіа та використання інформаційних технологій. Засоби масової інформації та інформаційні технології можуть відігравати винятково важливу роль у запобіганні або розпалюванні конфліктів, у які можуть бути втягнені або які можуть зачіпати національні меншини, що є питанням пріоритетної важливості для ВКНМ. Засоби масової інформації та інформаційні технології можуть також значною мірою сприяти врегулюванню конфліктів, порозумінню та зміцненню миру. Крім того, Рекомендації мають на меті уточнити права національних меншин у специфічній області (свобода вираження поглядів та медіа), а також їх релевантність для запобігання конфліктам. Рекомендації стосуються конкретних викликів, з якими стикаються держави-учасниці ОБСЄ, зокрема способу реалізації права на свободу вираження в багатонаціональних спільнотах, за допомогою створення та підтримки структур і процесів, спрямованих на ведення плюралістичних обговорень між та всередині спільнот більшості й спільнот меншин у цифрову епоху. Засоби масової інформації та, у більш загальному плані, комунікаційні технології, відіграють щодалі важливішу роль у циклах конфліктів; ними часто зловживають як інструментами для розпалювання конфліктів, але вони також можуть служити потужним засобом для підтримання діалогу та досягнення порозуміння.

Інформація та комунікація, а також технології, що застосовуються для їх обслуговування, можуть сприяти демократичним дискусіям, забезпечувати участь у громадських обговореннях, допомагати прояву соціальної активності та інтеграції різноманітних спільнот у широкому трактуванні Люблянських рекомендацій. Вони можуть мати важливі транснаціональні та міжнародні виміри. Право шукати, отримувати і поширювати інформацію та ідеї існує незалежно від державних кордонів, і критично важливо, щоб це право гарантувалося державами у відносинах між ними. Це право має бути гарантоване всім, у тому числі щодо доступу до засобів масової інформації, без дискримінації за ознаками етнічної, культурної, мовної або релігійної приналежності.<sup>1</sup> Крім того, держави-учасниці взяли на себе зобов'язання надавати в розпорядження відомості, які дозволять електронним засобам масової інформації враховувати у своїх програмах потреби, продиктовані етнічною, культурною, мовною та релігійною ідентичностями національних меншин.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Див. МПГПП, Стаття 2.

<sup>2</sup> Див. Звіт експертної зустрічі НБСЄ з питань національних меншин, Женева, 1991 р. Див. також *Больцанські/Боценські рекомендації щодо національних меншин у міждержавних відносинах* (Больцанські рекомендації), Рекомендація 14; *Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні*, Рекомендація 13.

У цих Рекомендаціях розвиваються також ідеї Больцанських/Боценських рекомендацій, що стосуються національних меншин у міждержавних відносинах, оскільки міжнаціональні та міжнародні аспекти свободи вираження мають важливе значення для багатьох національних меншин, які бажають підтримувати ефективні культурні, мовні, політичні та інші зв'язки зі «спорідненими» державами або з сусідніми країнами.<sup>3</sup> Крім того, виявилось, що активне залучення держав-членів до цих питань спричиняє виникнення непорозумінь, які часто вимагають втручання ВКНМ для підтримки зусиль, спрямованих на створення сприятливих умов для доступу меншин до медіа та комунікаційних платформ із сусідніх держав і встановлення, таким чином, балансу щодо інших законних цілей і завдань. Отже, цими Рекомендаціями визнаються компліментарні ролі засобів масової інформації в досягненні мети соціальної згуртованості в державах і в той же час гарантується, що права людини на свободу вираження та культурні права не обмежуються кордонами держав.

Плюралістичне демократичне суспільство вимагає наявності достатнього простору для взаємодії, обговорення і дебатів з питань, що важливі для населення і становлять суспільний інтерес. Такі простори повинні бути відкритими і доступними для всіх: усі члени суспільства, в тому числі представники національних меншин, повинні мати доступ до цих просторів без будь-якої дискримінації і брати дієву участь в обговореннях, які проводяться. Відкриті простори для обговорень дозволяють різним групам у суспільстві взаємодіяти одне з одним, досліджувати і розвивати власну ідентичність, висловлювати свої точки зору, а також обмінюватися інформацією та думками. Ці заходи можуть сприяти глибшому розумінню, зменшенню нетерпимості і взаємної недовіри в багатонаціональних спільнотах, посилюючи тим самим інтеграцію, згуртованість і стабільність у суспільстві. Вони також можуть бути вагомим захистом від соціальної напруженості та конфліктів.

Дискусійні простори для обговорень і дебатів повинні бути відкритими для всіх. Крім того, вони також мають бути плюралістичними, дозволяти проведення активних публічних обговорень і підходити для вираження широкого спектра думок і точок зору, зокрема і критичних щодо держави або будь-якого члена суспільства, незалежно від того, належить він/вона до більшості чи до меншини, а також таких, які можуть бути сприйняті як образливі окремими

---

<sup>3</sup> «Цей термін використовується для опису тих держав, більшість населення яких розділяє етнічні чи культурні особливості з населенням меншини іншої держави. [...] До того ж, вживання поняття «споріднена держава» є спірним і не має загальноприйнятого наукового або правового визначення. Тому термін «споріднена держава» [...] наводиться лише обмежено». Див. *Больцанські/Боценські рекомендації щодо національних меншин у міждержавних відносинах* (Больцанські рекомендації), с. 3.

групами. Цей принцип закріплений в європейському та міжнародному законодавстві з прав людини, але про нього потрібно нагадувати, оскільки на практиці в запалі політичних дискусій його часто ігнорують. Здійснення права на свободу вираження регулюється, крім того, визначеними обов'язками і зобов'язаннями. Всі, хто бере участь у громадському обговоренні, – представник як більшості, так і меншини – повинен виконувати ці обов'язки та зобов'язання. Визначення «всі» стосується як фізичних, так і юридичних осіб, тобто громадян, а також медіа-організацій, інтернет-посередників, організацій громадянського суспільства і т. д. До таких обов'язків і зобов'язань зокрема належить уникнення в дискусії нічим не спровокованих образ і негативних стереотипів щодо окремих осіб, груп або спільнот.

Європейське та міжнародне право з прав людини також передбачає певні обмеження права на свободу слова, однак це право не може бути обмежене більше, ніж передбачено авторитетними міжнародними стандартами. Допустимі обмеження повинні бути встановлені законом, ставити перед собою одну із законних цілей, чітко виражених в європейському та міжнародному праві, бути необхідними та пропорційними задля реалізації поставленої мети. Європейським і міжнародним правом з прав людини визнається також обмежена кількість способів вираження, які держави повинні визнавати такими, що підлягають покаранню (за законом), зокрема: безпосереднє і публічне підбурювання до здійснення геноциду та будь-яке поширення ідей, заснованих на расовій перевазі або расовій ненависті, будь-яке підбурювання до расової дискримінації, а також будь-які акти насильства або підбурювання до таких актів, спрямованих проти будь-якої раси чи групи осіб з іншим кольором шкіри або іншого етнічного походження. Європейське та міжнародне право визнає також обмежену кількість форм вираження, котрі держави мають забороняти, зокрема: будь-яка пропаганда війни, національної, расової чи релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства. Таким формам вираження немає місця в публічних дискусіях.

Однак простори для відкритого плюралістичного обговорення рідко виникають спонтанно. Їх треба підтримувати, розвивати і пильно охороняти. Держави можуть відігравати визначальну роль у створенні умов для таких просторів, насамперед забезпечуючи захист будь-кому, хто хоче взяти участь у громадських дебатах: журналістам, медіа-експертам, блогерам, громадським організаціям, науковцям та ін. Держави повинні також забезпечити учасникам публічних дебатів захист від погроз або насильства, зокрема вживаючи ефективних заходів проти гендерно зумовленого насильства або загрози такого насильства. Держави повинні забезпечувати такий захист навіть тоді, коли висловлюється критика стосовно держави, будь-якої суспільної групи

або окремого члена суспільства, а також якщо деякі члени суспільства можуть вважати висловлені ідеї образливими.

Друга визначальна роль, яку держави можуть відігравати в забезпеченні таких просторів, – вжиття заходів зі збереження сталості та життєздатності плюралістичних медіа, контент яких адекватно обслуговує всі суспільні групи, включаючи національні меншини. Під час реалізації таких заходів потрібно враховувати необхідність балансу між загальнонаціональними медіа і контентом з одного боку та засобами масової інформації і контентом, що відповідає специфічним культурним та мовним особливостям національних меншин.

Спрямованість цих Рекомендацій на засоби масової інформації пояснюється тією фундаментальною роллю, яку медіа відіграє у підтримці просторів для інклюзивних, плюралістичних громадських обговорень. Засоби масової інформації формують громадську думку про різноманітність і відмінності у суспільстві; виступають у ролі громадських наглядців, контролюючи дії державних або недержавних суб'єктів, що можуть вести до збільшення розходжень або навіть до конфлікту; створюють спільні форуми і канали, які служать майданчиками для громадських обговорень; забезпечують різні групи, в тому числі й національні меншини, власними форумами і каналами, за допомогою яких вони можуть підтримувати, розвивати і передавати свою культуру і мову. Все частіше ці ролі виконують також інші учасники онлайн-комунікації, різною мірою та з використанням різних способів.

Ці Рекомендації засновані на підходах ВКНМ до ЗМІ і доповнюють їх. В 2003 році були випущені *Рекомендації щодо використання мов меншин в телерадіомовленні*, в яких був зроблений особливий акцент на використанні мови у телерадіомовленні. У теперішніх Рекомендаціях викладено всебічний погляд на засоби медіа та їх роль у суспільстві, особлива увага приділяється розвитку цифрових технологій, що почався в медіа-просторі з 2003 року і триває до цього часу. Також вони містять підходи до інтеграції суспільства, раніше викладені в Люблянських рекомендаціях, та описують роль, яку засоби медіа можуть відігравати у сприянні або перешкоджанні процесу інтеграції.

З настанням цифрової епохи стали доступними безліч нових інформаційних і комунікаційних технологій, а з ними з'явилася також і низка можливостей та викликів, пов'язаних зі свободою вираження поглядів. З розвитком мережі інтернет її структура все більше розширюється за рахунок участі користувачів, у цьому інформаційному середовищі все легше задовольнити потребу в самостійному мовленні на широку аудиторію, порівняно з традиційними

засобами масової інформації. Участь приватних осіб і організацій у публічних дебатах, їх самовираження стало легким і доступним, як ніколи раніше. Крім того, відбулося швидке поширення різних соціальних мереж (або соціальних медіа) і деякі з них міцно утвердилися як традиційні засоби комунікації та джерела інформації для величезної кількості людей.

Зростаюча залежність суспільства від цифрових технологій спричиняє глибокі зміни в медіа-середовищі. Якщо раніше провідну роль в галузі виконували медіа-інституції та офіційні мовники, що займалися як виробництвом, так і поширенням контенту, призначеного для трансляції на широку аудиторію, то сьогодні значна кількість інформаційного наповнення створюється фізичними особами і поширюється через соціальні мережі. Динаміка поширення мережевого контенту веде до зменшення кола спільних уявлень, в минулому традиційно представлених в телерадіомовленні та друкованих виданнях. Техніки пошуку, ранжирування і рекомендацій, які використовуються операторами соціальних медіа, можуть посилювати персоналізацію дій і досвіду комунікації та інформування, що, в свою чергу, може впливати на рівні взаємодії під час міжособистісних і міжгрупових комунікацій і обговорень, що проводяться онлайн. У широкому розумінні виникає певна напруга між збільшеними можливостями для пошуку, отримання, поширення та обговорення інформації з одного боку і технологічно-орієнтованими тенденціями до інформаційної ізоляції та соціальної фрагментації – з іншого боку. Ці складності й протиріччя формують нові виклики для законотворців і політиків.

Дані Рекомендації складаються з чотирьох частин, присвячених таким питанням: свобода вираження поглядів та засоби масової інформації; (еволюціонуюче) медіа-середовище; плюралізм і різноманітність та медіа, інформаційні технології і запобігання конфліктам. Ці тематичні напрямки взаємопов'язані. У першій частині визначаються принципи і права, що створюють і формують сприятливе середовище для свободи вираження поглядів і ЗМІ. У другій частині розглядається розвиток медіа-середовища і дедалі зростаючі суспільні тенденції до використання цифрової інформації та комунікаційних технологій, зокрема інтернету. У третій частині фокус уваги зосереджений на розгляді довгострокових наслідків цих змін, їхнього впливу на плюралізм і різноманітність у суспільстві та засобах масової інформації. Головною темою заключної, четвертої частини є запобігання конфліктам, що розуміється як ключовий елемент концепції комплексної безпеки, відповідно до трактування ОБСЄ.

Поняття комплексної безпеки в трактуванні ОБСЄ охоплює три різних, але взаємопов'язаних аспекти: військово-політичний, економічно-екологічний і людський виміри. Поняття комплексної безпеки об'єднує різні рівні безпеки: колективна безпека на міжнародному та регіональному рівнях; національна безпека; індивідуальна безпека представників спільнот більшості й меншості. Все частіше поняття безпека містить також інформаційну безпеку та кібербезпеку. ОБСЄ визнає, що гендерна рівність сприяє комплексній безпеці й прагне до врахування гендерних аспектів у всіх її вимірах.<sup>4</sup>

Рекомендації мають чітку структуру, однак наскрізною є тема запобігання конфліктам у зв'язку з центральною ідеєю про те, що медіа та інформаційні технології мають бути інструментами, які сприяють свободі вираження поглядів, і забезпечують можливість участі в громадських обговореннях для всіх груп суспільства. Основна цінність вкладу ЗМІ полягає в підвищенні інтенсивності міжгрупових обговорень і поглибленні порозуміння, а також у зниженні рівня напруженості та запобіганні конфліктам і безпосередньо пов'язана з питаннями безпеки.

Хоча ці Рекомендації адресовані насамперед державам-учасницям ОБСЄ, їх успішне просування і реалізація будуть залежати від конструктивної взаємодії та співпраці органів державної влади і управління з широким колом учасників і зацікавлених сторін на міжнародному, національному та регіональному рівнях, включаючи міжурядові організації (спеціалізовані органи міжурядових організацій), представників груп національних меншин, незалежні національні органи медіа-регуляції та ЗМІ, інтернет-посередників, громадянське суспільство і представників наукових кіл.

Державам-учасницям ОБСЄ пропонується прийняти цей комплекс рекомендацій у дусі загального контексту співпраці ОБСЄ, з належним визнанням специфічних мандатів інститутів ОБСЄ, зокрема ВКНМ, Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) та Представника з питань свободи засобів масової інформації (ПСЗМІ), як основних інструментів для запобігання конфліктам, забезпечення дотримання прав людини і посилення толерантності у відносинах між етнічними групами. Країни-учасниці ОБСЄ також заохочуються до конструктивної співпраці одна з одною у питаннях, що розглядаються в цих Рекомендаціях.

---

<sup>4</sup> План дій ОБСЄ щодо підтримки гендерної рівності на 2004 рік.

Термін «національна меншина», що використовується у цих Рекомендаціях, застосовується до широкого кола осіб, які належать до національних меншин, зокрема представників етнічних, релігійних, мовних і культурних спільнот, незалежно від того, чи визнані ці групи на рівні держав, у яких вони проживають, і незалежно від найменування, яке вживається стосовно них або на яке вони претендують. Окрім того, терміни «національна меншина» або «меншина» часто використовуються як скорочення для «осіб, що належать до національних меншин». Це не означає, що всі принципи, права меншин і опції політичного регулювання застосовуються однаково до кожної ситуації. Хоча очевидно, що стандарти основних прав людини застосовуються до всіх однаково, політики мають бути певною мірою адаптовані до викликів і потреб різних меншин у різних обставинах для гарантування ефективної реалізації цих прав у практичному застосуванні. Зміст політик, що регулюють діяльність засобів масової інформації, може залежати від таких чинників, як кількісний склад національної меншини, її географічна концентрація і місце розташування, факт наявності або відсутності власної мови, ступінь інтеграції, наявність або відсутність міцних зв'язків з іншими країнами, специфічні соціальні, економічні й культурні потреби конкретної меншини, а також інші обставини. Окрім того, різні засоби масової інформації мають різні цілі, різні функціональні можливості, відрізняються за охопленням аудиторії та впливовістю. Люди використовують різні засоби масової інформації для досягнення різних цілей різними способами. Той факт, що багато людей мають множинну ідентичність, яка може проявлятися у різний спосіб, різний час і в різному контексті, також потрібно взяти до уваги під час розроблення державної політики, що регулює діяльність медіа в епоху цифрових технологій.

В останні роки, з виникненням і розвитком мережі інтернет як переважаючого комунікаційного середовища, суспільство зробило помітний поворот до використання цифрових технологій для доступу до інформації та комунікації. Щоб описати масове поширення цифрових технологій і водночас охопити вплив цього явища на суспільство, на перший план вийшли такі терміни, як «цифрова ера» та «інформаційне суспільство».

Водночас важливо розуміти, що так звана цифрова епоха не є виключно цифровою. У правильному розумінні цей термін позначає центральну роль цифрового виміру, але не передбачає, що цей вимір є всеосяжним. Найімовірніше, нинішня епоха характеризується співіснуванням різних типів засобів масової інформації в середовищі, що постійно еволюціонує. Традиційні засоби масової інформації, як і раніше, відіграють важливу роль у повсякденному житті, а також у законотворчості й політиці. Проте їх обов'язково потрібно розглядати спільно з цифровим середовищем

і з урахуванням їхнього взаємозв'язку з цифровими медіа. Цей зв'язок має характер доповнення і продовження, але також і зміщення, адаптації та, можливо, навіть розриву. Ці Рекомендації засновані на конкретних положеннях в сучасних і перспективних міжнародних та європейських інтерпретаціях понять прав людини, засобів масової інформації та комунікацій у законодавстві та стандартах політик. Деякі з інструментів є юридично обов'язковими для всіх або для деяких держав-учасниць ОБСЄ, тоді як іншим притаманний політичний характер, а це означає, що вони, передусім, мають цінність як позитивний приклад, орієнтир або надихаючий зразок. Загальний перелік міжнародних стандартів, що міститься в Пояснювальній записці, є репрезентативним, але не вичерпним. Рекомендації не тільки розроблені з дотриманням цих стандартів, але і спираються на них для відображення швидкого розвитку технологій. Технологічні досягнення часто вимагають свіжого погляду і розуміння того, як найкращим чином застосувати відомі принципи свободи вираження щодо мінливих технологічних і соціальних контекстів у різноманітних суспільствах.

Зважаючи на стрімкі темпи розвитку, властиві сучасній цифровій епосі, зверніть, будь ласка, увагу на те, що ми доклали зусиль, щоб внести всі останні законодавчі рішення і розробки стосовно цієї області. Офіційна дата завершення процесу написання – 17 грудня 2018 року. Будь-які зміни, що з'явилися після цієї дати, не будуть відображені в тексті.

На цьому етапі потрібно також зазначити, що тоді як у розробленні Талліннських рекомендацій, безсумнівно, брала участь багатопрофільна розширена група експертів-фахівців, пропоновані рекомендації засновані на конкретному специфічному досвіді ВКНМ і не відображають поглядів якогось одного експерта. Навіть більше, Офіс Верховного комісара у справах національних меншин вдячний декільком членам ВКНМ, колишнім і діючим, а також багатьом незалежним зовнішнім експертам і практикуючим фахівцям за це останнє доповнення до поточної серії тематичних Рекомендацій. Тарлак Мак Гонагл, зокрема, заслуговує на подяку за його винятковий внесок у роботу зі складання, систематизації та розроблення системи перехресних посилань з різних напрямків дослідження, між текстами 37 наявних Рекомендацій. Особливу подяку хотілося б висловити Генріку Вілладсену, Ірині Власюк і Майклу Ангерманну за здійснення нагляду за процесом розроблення та редагування версій документа від початку до кінця. Окрім того, остаточна версія тексту була вдосконалена за рахунок критичного вкладу міжнародних експертів у процесі редагування. Також, за готовність працювати разом із нами над цим комплексом Рекомендацій і ділитися своїми думками та досвідом я хочу висловити подяку таким експертам: Саллі Бротон-Мікові,

Борису Цілевічу, Вінсенту де Граафу, П'єру Франсуа Докуару, Дженніфер Джексон-Прис, Тове Маллой, Тобі Менделу, Тому Морінгу, Дмитру Нурумову, Федеріке Пріні, Євгенії Сіапера і Марку Томпсону.

Безумовно, ми не можемо не згадати чудову інституційну співпрацю з Представником ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації (ПСЗМІ) і Відділом Секретаріату ОБСЄ з гендерних питань. В цьому плані я особливо вдячний Амарсанеє Дарісуран (Відділ Секретаріату ОБСЄ з гендерних питань) і Андрію Ріхтеру (ПСЗМІ): крім сприяння появі нових аспектів у Рекомендаціях, плідна співпраця стала ще одним доказом переваг партнерства і додаткової цінності довгострокових відносин між нашими установами.

Я впевнений, що *Талліннські рекомендації щодо національних меншин і медіа в цифрову епоху* стануть важливим і своєчасним орієнтиром для всіх 57 держав-учасниць ОБСЄ у цій динамічній області, що постійно змінюється. Тому я закликаю всі уряди і парламенти в усьому регіоні ОБСЄ активно використовувати ці Рекомендації на щоденній основі як керівні принципи для всіх політик щодо засобів масової інформації, які можуть впливати на меншини і на різноманітні спільноти.

*Ламберто Заньєр  
Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин  
м.Гаага, 13 лютого 2019 р.*

# Талліннські рекомендації щодо національних меншин і медіа в цифрову епоху та Пояснювальна записка

## I. Створення сприятливого середовища для свободи вираження поглядів та свободи медіа

1. Держави повинні вжити всіх необхідних заходів для забезпечення всім, зокрема особам, які належать до національних меншин, можливості на практиці ефективно здійснювати своє право на свободу вираження поглядів в цифрову епоху. Це охоплює право шукати, отримувати та поширювати інформацію, незалежно від кордонів, мовами і через засоби масової інформації за власним вибором.
2. Держави повинні вжити всіх необхідних заходів для виконання своїх позитивних зобов'язань щодо створення сприятливого середовища для стійких, плюралістичних громадських обговорень, у яких можуть брати ефективну участь і безбоязно висловлювати свої думки, ідеї та ідентичність усі люди, зокрема і представники національних меншин.
3. Держави повинні створювати і впроваджувати ефективні системи правового та практичного захисту, щоб забезпечувати безпеку для всіх бажаючих взяти участь у публічних обговореннях. Це вимагає ефективного застосування законодавства про кримінальну відповідальність за погрози і насильство стосовно журналістів та інших представників медіа, а також кримінального переслідування осіб, винних у таких зловживаннях. Системи захисту повинні бути в повній мірі доступними для осіб, що належать до національних меншин; ці системи мають бути гнучкими і швидко реагувати на потреби національних меншин, зокрема на їхні гендерно-специфічні потреби. Такі системи можуть містити, в разі необхідності, спеціалізовані механізми захисту.
4. Держави і/або державні посадові особи не повинні перешкоджати діяльності журналістів, або загрозувати журналістам та іншим представникам медіа, або допускати щодо них прояви ненависті чи дискримінації на підставі їхньої належності до національної меншини або за висвітлення ними питань, пов'язаних із національними меншинами. Також вони не повинні

брати під сумнів добросовісність журналістів або інших представників медіа, роблячи щодо них свідомо неправдиві звинувачення і тим самим ставлячи під загрозу їхню безпеку. Вони повинні, крім того, публічно і недвозначно засуджувати всі загрози і насильство стосовно журналістів та інших представників медіа, незалежно від джерела цих загроз і актів насильства.

5. Держави повинні вжити всіх необхідних нормативно-регулюючих та інших заходів, щоб на рівні законів, політик та практик забезпечити захист головних умов сприятливого середовища для свободи вираження поглядів, діяльності засобів масової інформації та проведення публічних обговорень. У список цих головних умов входить політична і нормативна база для забезпечення рівності та недискримінації; система захисту національних меншин та їхніх прав; ефективно діючий режим свободи інформації; плюралізм в умовах динамічного медіа-середовища; культура незалежності в медіа, зокрема щодо національних регулюючих органів і функціонування суспільних, комерційних, місцевих та інших медіа.
6. Якщо це ще не зроблено, державам пропонується розробити, прийняти і впровадити чітку політику, спрямовану на забезпечення ефективної реалізації права на вираження в епоху цифрових технологій для всіх осіб, жінок і чоловіків, що належать до національних меншин. У процесі розроблення такої політики має передбачатися ефективна участь широкого кола зацікавлених сторін: представників національних меншин, незалежних національних медіа-регуляторів, засобів масової інформації, інтернет-посередників, громадянського суспільства (зокрема жіночих організацій) та академічних кіл. Держави повинні забезпечити рівну участь жінок і чоловіків у цих процесах.

## II. Медіа-середовище

7. Держави повинні розробити і впровадити низку заходів для забезпечення того, щоб особи, які належать до національних меншин, могли повною мірою користуватися всіма перевагами безпрецедентних можливостей для пошуку, отримання і поширення інформації та ідей різного роду у сучасному медіа-середовищі, незалежно від державних кордонів. Велика кількість інформації та медіа не означає, однак, применшення державних зобов'язань щодо:
  - забезпечення ефективного доступу особам, які належать до національних меншин, до засобів вираження та інформаційних ресурсів;
  - підтримки і/або сприяння виробництву контенту національними меншинами та для національних меншин, зокрема їхніми мовами, а також поширення цього контенту через різні медіа-платформи.
8. Держави повинні забезпечити, щоб універсальні зобов'язання, що регулюють діяльність у сфері комунікацій, були повною мірою застосовні на практиці, зокрема і для національних меншин та інших спільнот, що мешкають у сільській місцевості та в географічно ізольованих зонах або іншим чином маргіналізованих. Такі зобов'язання містять надання послуг електронних комунікацій певної якості за доступною ціною, а також стабільне і надійне підключення до мережі зв'язку загального користування через (мобільний) телефонний зв'язок та інтернет.
9. Держави повинні забезпечити, щоб усі люди, будь-якого віку і статі, представники всіх верств суспільства, могли розвивати вміння і навички, які дозволять їм здійснювати доступ, розуміти, критично аналізувати, оцінювати, використовувати і створювати медійний контент, зокрема онлайн-медіа та цифровий контент. Для досягнення цієї мети держава має вжити ефективних заходів, спрямованих на заохочення медійної та інформаційної грамотності, зокрема мовами національних меншин.
10. Держави повинні вжити необхідних і дієвих заходів для заохочення або, за потреби, для вимоги від інтернет-посередників, у межах своєї юрисдикції, дотримання політики з прав людини в їхній діяльності та брати до уваги будь-які конкретні наслідки для прав національних меншин, у тому числі й виключення будь-яких форм онлайн-насильства щодо жінок. Всі подібні заходи, вжиті як державами, так і інтернет-посередниками, які можуть також охоплювати й механізми саморегулювання або спільного регулювання, повинні повністю відповідати чинному тлумаченню міжнародного та європейського права в галузі прав людини, включно з

правом на недискримінацію, недоторканність приватного життя і захист даних, а також правом отримувати відомості про зміни в нормативних актах і технологіях.

11. Інтернет-посередникам має бути дозволено та інтернет-посередників потрібно заохочувати пропонувати свої послуги мовами національних меншин. Також слід спонукати їх до розроблення та реалізації стратегічних планів і конкретних заходів щодо підвищення поширеності, доступності, популярності й легкості знаходження інформаційного наповнення, виробленого національними меншинами, включно з контентом мовою національних меншин у мережі інтернет. Посередників, які використовують системи пошуку, що діють на основі алгоритмів, або системи пошуку, що діють на основі рекомендацій, потрібно заохочувати до забезпечення більшої прозорості щодо того, як саме працюють ці системи і яким чином вони впливають на контент представників меншин. Також вони повинні забезпечити підвищені рівні індивідуальної автономності використовуваних персональних даних і опцій, включаючи також і ті, що можуть вести до їх ідентифікації (або, навпаки, не вести до їх ідентифікації) як осіб, що належать до національних меншин.

### III. Пліуралізм і різноманітність

12. Державам пропонується вжити низку заходів, спрямованих на підтримку медіа-ініціатив, що сприяють міжкультурному діалогу, пропонуючи контент, програми та послуги для всього суспільства і таким чином підтримуючи спільні точки відліку. Держави повинні підтримувати виробництво національними меншинами контенту та його широке розповсюдження на різноманітних інформаційних платформах. Будь-які заходи, вжиті для забезпечення такої підтримки, не повинні жодним чином зачіпати редакційну та операційну незалежність засобів масової інформації.
13. Держави можуть використовувати регулюючі та інші заходи для сприяння використанню окремих мов у засобах масової інформації, в тому числі державної/офіційної мови(мов) або інших мов, наприклад для зміцнення соціальної згуртованості та інтеграції або для забезпечення спільної мови комунікації, за умови, що такі цілі є легітимними і чітко окресленими, і регулювання пропорційне зазначеній меті. Держави можуть подібним чином сприяти підтримці мов національних меншин як одного з основних елементів їх національної ідентичності. Будь-які заходи, спрямовані на заохочення використання конкретних мов у засобах масової інформації, повинні бути орієнтовані на дотримання балансу та забезпечення раціонального і справедливого задоволення потреб та інтересів різних мовних груп, представлених у суспільстві.
14. Мовні квоти для суспільного (цифрового) мовлення допустимі в разі, якщо вони відповідають вимогам міжнародного та європейського права у галузі прав людини та медіа-права, зокрема в тому, що стосується пропорційності у виконанні поставлених перед ними завдань. Більш того, вони не повинні бути націлені на обмеження, і результатом їхніх дій не повинно бути невинуватене обмеження використання інших мов, особливо мов національних меншин. Введення жорстких мовних квот для приватних телерадіомовників може вступати в протиріччя з принципами свободи вираження поглядів, і такого введення жорстких обмежень слід уникати за допомогою застосування інших підходів до підтримки спільного комунікаційного простору. Ці гарантії для забезпечення пліуралізму та різноманітності мають застосовуватись відносно і будь-яких мовних квот щодо музичних передач і кінофільмів. Мовні квоти не повинні застосовуватися до реклами.

15. Держави можуть вимагати від суспільних ЗМІ та заохочувати телерадіомовні засоби масової інформації вживати розумних заходів для здійснення перекладу медіа-контенту та передач, випущених державною/офіційною мовою (мовами) на мови національних меншин та навпаки – з метою посилення мовної доступності обох типів контенту в суспільстві, і тим самим сприяти розвитку міжкультурного діалогу. Будь-які подібні вимоги до державних засобів масової інформації повинні бути чітко викладені в законодавстві та бути пропорційними поставленій меті. Аудіовізуальні передачі мовами національних меншин, що входять до мережі мовлення, у жодному разі не потрібно піддавати надмірним вимогам до застосування субтитрів, пост-синхронізації або будь-яким іншим формам перекладу, які не є необхідними.
16. Оголошення загальносуспільного значення повинні перекладатись на мови національних меншин, у міру потреби, і поширюватися на справедливій і недискримінаційній основі через різні медіа, в тому числі через медіа національних меншин.
17. Держави повинні вжити ефективних заходів для гарантування плюралізму в умовах медіа-середовища, що змінюється, і для забезпечення того, щоб особи, які належать до національних меншин, могли мати доступ до широкого ряду засобів масової інформації, які поширюють контент, відповідний їхнім потребам та інтересам, у тому числі і їхніми власними мовами. Комплекс заходів може містити заходи, спрямовані на просування такого контенту, забезпечення його візуальної доступності та полегшення пошуку.
18. Державам необхідно вжити ефективних заходів, у тому числі регуляторних, спрямованих на запобігання концентрації права власності і контролю над засобами масової інформації, які ставлять під загрозу медіа-плюралізм і доступність медіа-послуг для національних меншин, включно з використанням мов національних меншин.
19. Державам необхідно впровадити законодавство і/або внести поправки до чинного законодавства, для того щоб гарантувати незалежність і сталість функціонування суспільних медіа та забезпечити їм можливість виконання своїх зобов'язань з інформаційного обслуговування всіх верств суспільства, зокрема національних меншин, через виготовлення різних програм і надання послуг високої якості з використанням цілої низки різних інформаційних платформ. Таке законодавство повинно передбачати або принаймні сприяти ефективній участі національних меншин у

діяльності суспільних засобів масової інформації на різних рівнях, таких як виробництво контенту, прийняття рішень у сфері редакційної політики і діяльності з контролю та нагляду.

20. Державам рекомендується впровадити законодавство і/або внести поправки до чинного законодавства для визнання окремого статусу локальних неприбуткових медіа, які можуть бути впроваджені або іншим чином служити місцевим громадам, включно з спільнотами національних меншин. Таке законодавство повинно гарантувати незалежність локальних медіа і дозволяти їм виконувати свої завдання з надання членам громад, на службі яких вони перебувають, зокрема і представникам національних меншин, можливостей, включаючи освітні можливості, які дозволили б їм виробляти власний медіа-контент, значною мірою брати участь у роботі та керувати власними засобами масової інформації.
21. Держави можуть вивчати потенціал комерційних засобів масової інформації щодо надання різноманітного контенту, зокрема контенту для національних меншин та мовами національних меншин, а також розробити відповідні заходи для підтримки виробництва такого контенту.
22. Держави повинні вжити спеціальних законодавчих та інших заходів, які спрямовані на полегшення незалежного і сталого функціонування цілої низки медіа на регіональному та місцевому рівнях, у тому числі в географічних зонах, де проживають національні меншини і/або в зонах, де населення розмовляє мовами національних меншин.
23. Держави не повинні перешкоджати або обмежувати можливості осіб, які належать до національних меншин, у доступі до медіа, що функціонують в інших країнах, які служать інтересам національних меншин. Можливість отримання доступу до таких засобів масової інформації не зменшує зобов'язань держав зі сприяння розвитку і ефективному функціонуванню засобів масової інформації, які служать інтересам національних меншин, що діють у межах юрисдикції цих держав. Більше того, держави повинні прагнути до того, щоб запобігти або принаймні пом'якшити негативні побічні ефекти, яких зазнають національні меншини внаслідок дії договорів про дотримання авторських прав, що призводить до блокування трансляції інформаційного наповнення засобів масової інформації у деяких географічних зонах.

24. Незалежні національні органи медіа-регулювання повинні розробити механізми, що дозволяють жінкам і чоловікам, які належать до національних меншин, ефективно брати участь у всіх галузях їх діяльності, дотичних до таких груп. Державам рекомендується розглянути питання щодо впровадження або зміцнення, якщо це можливо, структурованого представництва осіб, які належать до національних меншин, у незалежних національних органах медіа-регулювання. Для дотримання гендерного балансу в цих органах регулювання повинні бути впроваджені відповідні механізми.
25. Схеми ліцензування для (цифрового) телемовлення і радіомовлення мають бути засновані на визначених заздалегідь публічно доступних, зрозумілих, прозорих і справедливих критеріях. Держави повинні належним чином включати мовників національних меншин, зокрема загальні та спільні канали і/або канали чи програми мовами національних меншин, відповідно до зазначених критеріїв. Схеми ліцензування мають бути організовані з дотриманням принципу справедливості і недискримінації призначеними незалежними органами регулювання, які дотримуються чітких процедур, що підтримуються затвердженими механізмами оскарження рішень.
26. Держави повинні вивчати, використовувати і розвивати потенціал схем ліцензування для (цифрового) телерадіомовлення з метою підтримки медіа меншин, у тому числі тих, які ведуть трансляції мовами національних меншин, для кожного типу мовників радіо і телебачення. Такі заходи можуть містити особливий статус для медіа «меншин» або «громад», які відповідають певним специфічним критеріям; такий статус може давати їм право, за потреби, наприклад, на знижені ліцензійні платежі або менш обтяжливі технічні вимоги, податкові зобов'язання або спрощені нормативні вимоги до надання звітності.
27. Держави повинні вимагати, щоб незалежні компетентні органи, відповідальні за впровадження процесів ліцензування, надавали інформацію і рекомендації про можливості й вимоги, що висуваються до медіа національних меншин у межах існуючих схем ліцензування. Інформацію і рекомендації потрібно надавати державною/офіційною мовою (мовами) і мовами національних меншин, також їх потрібно належним чином оприлюднювати.
28. Мережевим операторам, зокрема операторам кабельного телебачення, IPTV і супутникового телебачення, а також операторам мультимедіа потрібно надавати можливість і заохочувати включати до сітки

мовлення канали національних меншин, зокрема і з трансляцією мовами національних меншин, до складу своїх (основних) пакетів. Держави можуть розглянути питання про використання обґрунтованих регулюючих обов'язкових приписів для забезпечення того, щоб суспільні мовники або канали національних меншин були включені до (основних) пакетів кабельної мережі або операторів цифрових мультиплексів.

29. Під час ліцензування послуг з використанням багатоканальних ефірних телемереж і програм електронного мовлення держави повинні забезпечити законодавчу базу для належного розміщення медіа-каналів національних меншин, зокрема таких, що ведуть трансляцію мовами національних меншин.

30. Держави повинні стимулювати виробництво, розповсюдження, підтримку інформаційного контенту, який стосується національних меншин, та контенту мовами національних меншин, особливо онлайн. Програми з підтримки засобів масової інформації повинні включати належні заходи для адекватного задоволення вимог та інтересів осіб, які належать до національних меншин. З цією метою програми підтримки матеріалів, які мають загальнонаціональний інтерес, плюралістичні за контентом, або створені незалежними медіа, можуть окремо наголосити на потребі інформаційного наповнення, яке відповідає вимогам та інтересам національних меншин, в тому числі їхніми мовами та онлайн. Для реалізації цієї мети може використовуватись частина доступних в рамках цих програм коштів. Також рекомендується створення цільових програм фінансування.

#### **IV. Медіа, інформаційні технології і запобігання конфліктам**

31. Держави і державні чи громадські організації повинні утримуватися від поширення, підтримки або схвалення будь-яким способом дезінформації, пропаганди чи провокаційних виступів, спрямованих або таких, що можуть бути спрямовані на підрив дружніх відносин між державами і/або суверенітету інших держав; перешкоджання інтеграції в інших державах і/або формування ворожості щодо окремих груп, зокрема національних меншин. Інтернет-посередники повинні дотримуватися принципів прав людини, поваги до прав людини онлайн, добровільно прийняти і застосовувати всі міжнародні інструменти для захисту прав людини і прав жінок у цифровому середовищі.
32. Держави можуть обмежувати або забороняти свободу вираження поглядів тільки у строгій відповідності до міжнародного або європейського права в галузі прав людини. Це означає, що будь-яке обмеження свободи вираження поглядів повинно бути встановлено законом, бути необхідним і співмірним заходом для досягнення заявленої легітимної цілі. Будь-яка заборона свободи вираження, що міститься у національному законодавстві, має співвідноситись та відповідати конкретним положеннями міжнародного права. Держави повинні утримуватись від використання туманних або узагальнюючих термінів для опису типів вираження поглядів, що використовується як підстава для регулювання, обмеження або заборони контенту.
33. Образливі або шкідливі види вираження, які не характеризуються значним ступенем тяжкості або інтенсивності тією мірою, що передбачає обмеження або заборону в законному порядку, відповідно до положень міжнародного права, вимагають альтернативних реакцій, таких як контр-висловлювання, міжкультурний діалог, зокрема через засоби масової інформації та через соціальні мережі; а також освітня та просвітницька діяльність. Інтернет-посередники повинні докладати зусиль для викорінення гендерно зумовленого насильства в онлайн-сфері та виділяти ресурси для інформаційно-просвітницьких кампаній із запобігання проявам насильства стосовно жінок і дівчат з використанням ІКТ. Держави повинні підтримувати такі ініціативи та заохочувати засоби масової інформації, без шкоди для їх редакційної незалежності, а також заохочувати постачальників інтернет-послуг до такої діяльності.

34. Держави повинні заохочувати медіа та інтернет-провайдерів до розвитку міжгрупового діалогу і порозуміння, відповідно до їхніх ролей, функцій і можливостей, особливо в контексті запобігання потенційним конфліктам і врегулювання існуючих конфліктів. Засоби масової інформації та інтернет-посередники, здійснюючи своє право на свободу вираження, керуються певними зобов'язаннями і відповідальністю.
35. Держави не повинні блокувати сигнали мовлення і веб-сайти, онлайн-сервіси (включаючи соціальні мережі), додатки або IP-адреси як у межах, так і поза межами своєї юрисдикції, за винятком випадків, які підпадають під дію положень міжнародного права в галузі прав людини та відповідно до розпорядження незалежної судової інстанції чи іншого незалежного, неупередженого і авторитетного органу.
36. Інтернет-посередники не повинні нести відповідальність за контент, розміщений третіми особами, розповсюджений через їх служби або мережі, в разі, якщо він не піддавався змінам або редагуванню, за винятком випадків, коли вони були обізнані, або є розумні підстави вважати, що вони були обізнані про протиправний характер конкретного контенту, або ж за винятком випадків, коли інтернет-посередники відмовилися підкоритися розпорядженням незалежної і авторитетної судової інстанції, яка вимагала від них блокування або видалення контенту незаконного змісту, тоді як вони мали технічні можливості для такого блокування або видалення. Також на інтернет-посередників не повинно накладатися зобов'язання з проведення загального моніторингу інформаційного наповнення з метою визначення характеру вмісту контенту, розміщеного третіми особами, розповсюдженого з використанням послуг або мереж інтернет-посередників.
37. Держави повинні вимагати, щоб інтернет-посередники розробили і ефективно виконували чітко встановлені прозорі політики і процедури, що регулюють видалення незаконного контенту, який розповсюджується користувачами через сервіси або мережі цих інтернет-посередників. Ці процедури обов'язково повинні бути регламентовані, включаючи адекватний належний нагляд і ефективні механізми оскарження, й у кінцевому підсумку підлягати незалежному судовому розгляду і правовому захисту. Для випадків проявів насильства в інтернет-середовищі з використанням засобів ІКТ, особливо стосовно жінок та дівчат, інтернет-посередники повинні створити легкодоступні, зокрема з лінгвістичної і технічної точки зору, механізми подачі скарг, які легко використовувати й легко знайти на веб-сторінці.

# Талліннські рекомендації щодо національних меншин і медіа в цифрову епоху та Пояснювальна записка

## I. Створення сприятливих умов для свободи вираження поглядів та свободи медіа

1. Держави повинні вжити всіх необхідних заходів для забезпечення всім, зокрема особам, які належать до національних меншин, можливості на практиці ефективно здійснювати своє право на свободу вираження поглядів в цифрову епоху. Це охоплює право шукати, отримувати та поширювати інформацію, незалежно від кордонів, мовами за власним вибором і через засоби масової інформації за власним вибором.

Право на свободу вираження поглядів включає свободу дотримуватися своїх поглядів, право шукати, отримувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якого роду, з використанням будь-яких медіа і незалежно від державних кордонів. Це об'єднане спільне право міцно закріплено у статті 19 Загальної декларації прав людини (ЗДПЛ), статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП), статті 10 Конвенції про захист прав людини і основних свобод (КЗПЛОС) і статті 11 Хартії Європейського Союзу про основні права (Хартія ЄС про основні права). Ці інструменти доповнені іншими юридично та політично зобов'язуючими стандартами і є невід'ємною частиною міжнародної системи захисту та підтримки прав людини.

Комітет ООН з прав людини підтвердив, що «свобода думок і свобода вираження є необхідними умовами для повноцінного розвитку людини» і що вони «є наріжним каменем будь-якого вільного і демократичного суспільства».<sup>5</sup> Європейський суд з прав людини незмінно підкреслює важливість свободи вираження у схожих виразах, додаючи, що це також «одна з основних умов [суспільного] прогресу».<sup>6</sup> Крім істотного значення для індивідуального і суспільного розвитку, свобода вираження дуже важлива також і для розвитку соціальних груп, зокрема й груп національних меншин.

<sup>5</sup> Комітет ООН з прав людини, Зауваження загального порядку 34: Стаття 19 (Свобода думок і вираження) (далі за текстом: «GC 34»), Документ ООН CCPR/C/GC/34, 12 вересня 2011 р. абз. 2. Див. також абз. 13.

<sup>6</sup> *Хендсайд проти Сполученого Королівства*, 7 грудня 1976 року, абз. 49, Серія А, № 24.

Наріжним принципом міжнародної системи захисту та підтримки прав людини є те, що всі права людини, зокрема і права осіб, що належать до національних меншин, є «універсальними, неподільними, взаємозалежними і взаємопов'язаними».<sup>7</sup> Це означає, що важливою є взаємодія між усіма правами, якими користуються особи, що належать до національних меншин, у тому числі правами на свободу вираження, на рівність і недискримінацію, мирні зібрання та асоціації, на ефективну участь у державних справах і в культурному житті, правом на свободу віросповідання і переконань, а також і між культурними та мовними правами.<sup>8</sup> Специфічні аспекти цих прав, властиві саме меншинам, були викладені в різних міжнародних і/або європейських договорах, таких як Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин (РКНМ); політичні стандарти викладені в Декларації ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин.<sup>9</sup> Лінгвістичні та культурні аспекти виступають як пріоритетні в таких документах, як Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (ЄХРМММ) і Конвенція ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження.

Зобов'язання ОБСЄ з питань свободи вираження, свободи медіа та вільного потоку інформації,<sup>10</sup> мандат ВКНМ ОБСЄ<sup>11</sup> і тематичні рекомендації, розроблені Управлінням Верховного комісара,<sup>12</sup> були прийняті в контексті і є частиною цієї міжнародної рамкової структури та системи. У Гельсінському Заключному Акті Конференції з безпеки і співробітництва в Європі держави-учасниці зобов'язалися «виконувати свої зобов'язання, викладені в міжнародних деклараціях і угодах [в області прав людини і основних свобод], включаючи також і міжнародні пакти з прав людини, з якими вони можуть бути пов'язані».<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Віденська декларація Всесвітньої конференції з прав людини, Стаття 5, Відень, 25 червня 1993 р.

<sup>8</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 3–4.

<sup>9</sup> Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин; Генеральна Асамблея ООН. Резолюція 47/135, 18 грудня 1992 р.

<sup>10</sup> Зобов'язання ОБСЄ з питань свободи слова, свободи засобів масової інформації та вільного потоку інформації 1975–2017 (4-е видання), доступні за адресою: [www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/354081](http://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/354081).

<sup>11</sup> Мандат Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин, як спочатку викладено в: Гельсінський документ КБСЄ 1992 року. Зміни як виклик. Документ доступний за адресою: [www.osce.org/hcnm/107878](http://www.osce.org/hcnm/107878).

<sup>12</sup> Джерело доступне за адресою: [www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines](http://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines).

<sup>13</sup> Заключний Акт Конференції з безпеки і співробітництва в Європі, Гельсінкі 1 серпня 1975 року, п. 1. (А) Декларація принципів, що регулюють відносини між державами-учасницями, VII. Дотримання прав людини і основних свобод, включаючи свободу думки, совісті, релігії або переконань.

Гельсінський Заключний Акт містить великі розділи, присвячені свободі інформації, свободі вираження і свободі медіа. З того часу держави-учасниці неодноразово повторно підтверджували, що «свобода вираження є фундаментальним правом людини і основним компонентом демократичного суспільства», і заявляли, що вони «поділяють керівний принцип захисту цих прав».<sup>14</sup> Держави-учасниці також визнали, що «необхідно посилювати впровадження зобов'язань ОБСЄ в галузі медіа, беручи до уваги, якщо виникне необхідність, роботу інших міжнародних організацій»;<sup>15</sup> з цією метою було прийнято рішення створити штаб-квартиру ПСЗМІ.<sup>16</sup> У грудні 2018 року Рада міністрів ОБСЄ закликала держави-учасниці вжити низку заходів, спрямованих на зміцнення свободи вираження, свободи медіа та, зокрема, на посилення безпеки журналістів.<sup>17</sup> Гарантії права на свободу вираження та свободу засобів масової інформації, крім того, закріплені в конституціях і законодавстві держав-учасниць ОБСЄ.

Держави повинні забезпечити, щоб всі люди, зокрема особи, які належать до національних меншин, мали можливість здійснювати своє право на свободу вираження «практично і ефективно», тим самим гарантуючи, що ці права є не тільки «теоретично проголошеними або ілюзорними».<sup>18</sup> Держави повинні вжити всіх необхідних заходів для виконання цього зобов'язання.<sup>19</sup> Передусім держави можуть обмежувати право на свободу вираження лише відповідно до норм міжнародного та європейського права в області прав людини.<sup>20</sup>

Зокрема, будь-яке втручання в реалізацію права на свободу вираження повинно:

– бути обумовленим/передбаченим законом (і бути доступним і передбачуваним, а також «сформульованим з достатньою точністю для того, щоб дозволити людині регулювати свою поведінку відповідним чином»<sup>21</sup>);

---

<sup>14</sup> Будапештський Документ: На шляху до Справжнього партнерства в Новій ері, Будапештські Рішення, зустріч на вищому рівні глав держав і урядів, Будапешт, 5–6 грудня 1994 р VIII. Людський вимір, абз. 36.

<sup>15</sup> Декларація лісабонського саміту, зустріч на вищому рівні глав держав і урядів, Лісабон, 2–3 грудня 1996 року, абз. 11.

<sup>16</sup> Створення Бюро Представника ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації, установа мандата Представника ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації, Рішення № 193 Постійної ради, 5 листопада 1997 року.

<sup>17</sup> Міністерська рада ОБСЄ. Рішення № 03/18. «Рішення з безпеки журналістів» (MC.DEC/3/18. Мілан, 7 грудня 2018 р.).

<sup>18</sup> *Ейрі проти Ірландії*, 9 жовтня 1979 р. абз. 24, Серія А, № 32.

<sup>19</sup> Стаття 1 ЄКПЛ; Стаття 2 (1) МПГПП і Комітет з прав людини, Зауваження загального порядку № 31 Характер загального юридичного зобов'язання, що накладається на держави-учасники Пакту, 29 березня 2004 р.

<sup>20</sup> Стаття (i) 19 (i 20) МПГПП і Стаття 10 ЄКПЛ, відповідно.

<sup>21</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 25; (і майже ідентичне) Видання *The Sunday Times* проти *Сполученого Королівства* (№ 1), 26 квітня 1979 р. абз. 49, Серія А, № 30.

- переслідувати легітимну мету (як це викладено в статті 10 (2) ЄКПЛ) або бути призначеним для конкретних цілей (як це викладено в статті 19 (3) (а) та (б) МПГПП<sup>22</sup>); а також:
- [ЄКПЛ] бути необхідним у демократичному суспільстві (тобто, будь-які заходи з втручання в права повинні робитися для задоволення нагальної суспільної потреби, повинні бути співмірними до поставленої мети, а причини, висунуті державою як обґрунтування для вжиття таких заходів, повинні бути відповідними та співмірними);<sup>23</sup> або [МПГПП] бути необхідними для реалізації однієї або більше специфічних цілей, перерахованих у Статті 19 (3) (а) та (б) МПГПП (тобто будь-який захід, що припускає втручання в права, повинен «відповідати строгим критеріям необхідності та пропорційності»<sup>24</sup>).

Однак для забезпечення того, щоб всі люди могли ефективно на практиці використовувати своє право на свободу вираження, не завжди буде достатньо, щоб держави виконували своє негативне зобов'язання з невтручання у здійснення цього права. У держав є відповідне позитивне зобов'язання вживати заходів щодо забезпечення права, наприклад шляхом забезпечення плюралізму в галузі (аудіовізуальних) медіа,<sup>25</sup> створення сприятливих умов або середовища для проведення громадських обговорень<sup>26</sup> і забезпечення прав меншин.<sup>27</sup> Такі позитивні зобов'язання можуть, в деяких випадках, вимагати втручання держави у відносини між третіми сторонами, в ситуаціях, коли право на свободу вираження у небезпеці та може бути порушеним.<sup>28</sup> Подібні позитивні зобов'язання вимагають від держав також забезпечення того, щоб ефективні засоби правового захисту були доступні для всіх, чие право на свободу вираження порушується; такий захист має забезпечуватися або державними органами, або третіми особами, такими як інтернет-посередники.<sup>29</sup>

<sup>22</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 22.

<sup>23</sup> Див. у загальному: Видання *The Sunday Times* проти *Сполученого Королівства* (№ 1).

<sup>24</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 22.

<sup>25</sup> *Informationsverein Lentia and Others* проти *Австрії*, 24 листопада 1993 року, серія А, № 276.

<sup>26</sup> Дінк проти Туреччини, №2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 і 7124/09, пункт 137 14 вересня 2010 р.

<sup>27</sup> Комітет ООН з прав людини, Зауваження загального порядку № 23 – Права меншин (стаття 27), Док. №ССРР/С/21/ Rev.1/Add.5, 8 квітня 1994 р.; Комітет з прав людини, Зауваження загального порядку № 31 – Характер загального юридичного зобов'язання, що накладається на держави-учасники Пакту, 29 березня 2004 р.

<sup>28</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 7; X і Y проти Нідерландів, 26 березня 1985, абз. 23, Серія А, N 91; *Özgür Gündem* проти *Туреччини*, № 23144/93, пункт. 43, ЄКПЛ 2000-III.

<sup>29</sup> Див. статтю 13 ЄКПЛ.

У цифрову епоху право на свободу вираження повинно бути, крім того, практичним і ефективним. Міжнародні стандарти в галузі прав людини є живими інструментами, які еволюціонують з плином часу.<sup>30</sup> Справді, розробники багатьох міжнародних і регіональних стандартів у сфері прав людини передбачали технологічний прогрес і розробили та сформулювали відповідні положення в технологічно нейтральній манері.<sup>31</sup>

Завдяки такому формулюванню відповідні стандарти залишаються актуальними, беручи до уваги безперервний, еволюційний розвиток медіа-середовища. Таке ж розуміння повинно бути відображено в положеннях національного законодавства і національних конституцій. Держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання «використовувати всі можливості, що надаються сучасними засобами зв'язку, включаючи кабельний і супутниковий зв'язок, для забезпечення більш вільного і широкого поширення всіх видів інформації».<sup>32</sup> Саме тому держави повинні постійно переглядати національне законодавство, політики та практики, щоб забезпечити їх актуальність і повну відповідність нормам міжнародного законодавства в галузі прав людини, зокрема права на свободу вираження та прав осіб, що належать до меншин (для більш докладної інформації в цьому напрямі див. Рекомендацію 6, с. 38).

Свобода ЗМІ є одним з найважливіших наслідків права на свободу вираження. Свобода засобів масової інформації має нагальну важливість для реалізації права на свободу вираження на практиці.<sup>33</sup> Це пов'язано з ключовими ролями, які виконують засоби масової інформації в демократичному суспільстві: інформування громадськості, ретельне спостереження за діяльністю уряду та інших владних суб'єктів, надання платформ для громадських обговорень. В епоху цифрових технологій ці ролі також виконує, в різному ступені, все більша кількість онлайн-медіа та немедійних учасників.<sup>34</sup>

Громадськість має право на отримання інформації та ідей з питань, що становлять суспільний інтерес, і до завдань засобів масової інформації входить поширення такої інформації та ідей.<sup>35</sup> Політика, поточні справи, питання охорони здоров'я, релігії, культури та історії – все це приклади тем,

---

<sup>30</sup> *Тайрер проти Сполученого Королівства*, 25 квітня 1978 року, абз. 31, Серія А, № 26; *Меттюз проти Сполученого Королівства* [GC], № 24833/94, абз. 39, ЄКПЛ 1999-І.

<sup>31</sup> Див., наприклад, статтю 12 (1), ЄХРМММ.

<sup>32</sup> Підсумковий документ Віденської зустрічі (Третя зустріч за підсумками Конференції в Гельсінкі), Відень, 15 січня 1989 р. абз. 35; див. також пункт 34.

<sup>33</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 13 і наступні.

<sup>34</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 15 і 44.

<sup>35</sup> *The Sunday Times проти Сполученого Королівства* (№ 1), 26 квітня 1979 р. абз. 65, Серія А, № 30; Комітет з прав людини, GC 34, абз. 13 і Комітет з прав людини, повідомлення №1334/2004; *Мавлонов і Сааді проти Узбекистану*.

що становлять суспільний інтерес, на відміну від строго приватних відносин окремих індивідів або сімейних справ. Медіа широко розповсюджують інформацію та ідеї, часто з поясненнями і наданням контексту, формуючи таким чином громадську думку. Аналогічним чином, шляхом відбору, окреслення меж і аналізу питань, медіа, зокрема аналітичні та новинні медіа, можуть впливати на громадську думку і на політичний порядок денний. Дуже важливо, щоб завдання поширення інформації та ідей також охоплювало питання, що становлять інтерес для національних меншин. Проте недостатньо тільки спрямованості на національні меншини: коли медіа-контент для меншин фактично виробляється самими меншинами, в тому числі й на їхніх власних мовах, більш ймовірно, що контент успішно задовольнятиме їхні інформаційні потреби. Отже, потрібно заохочувати участь осіб, що належать до національних меншин, у процесі виробництва таких новин та інформації, зокрема на їхніх мовах.

Медіа виконують роль громадського спостерігача, проводячи розслідування і сприяючи розкриттю випадків зловживання і корупції з боку державних органів, посадових осіб і впливових сил у суспільстві, таким чином тримаючи їх під наглядом.<sup>36</sup> До впливових суспільних сил належать політичні, комерційні та релігійні групи й особи, а також засоби масової інформації та інтернет-посередники. Медіа іноді називають «четвертою владою», визнаючи їхню функцію контролю та противаги трьом інституційним напрямкам державної влади (виконавчої, законодавчої та судової). Виконуючи функцію громадського контролю, засоби масової інформації також повинні приділяти увагу зловживанням з боку політичних або економічних сил, які специфічно зачіпають інтереси національних меншин.

Засоби масової інформації також надають платформи і канали для проведення громадських обговорень.<sup>37</sup> Особи, що належать до національних меншин, повинні мати можливість доступу до цих платформ і каналів, що спільно використовуються, і брати дієву участь у громадських дебатах, що проводяться на них. Ця роль засобів масової інформації є дуже важливою для залученості та інтеграції в суспільство осіб, що належать до національних меншин. За допомогою надання спільних просторів для проведення дискусій медіа можуть сприяти зміцненню групової та міжкультурної інформованості, діалогу і порозуміння, а також зменшенню нетерпимості. Все це може сприяти

---

<sup>36</sup> Бартольд проти Німеччини, 25 березня 1985 року, абз.58, Серія А, № 90; Гудвін проти Сполученого Королівства, 27 березня 1996 р. п. 39, Звіти про постанови і рішення 1996 II.

<sup>37</sup> *Társaság Szabadságjogokért* проти Угорщини, № 37374/05, абз. 27, 14 квітня 2009 р.

запобіганню і врегулюванню конфліктів, встановленню миру, зміцненню соціальної згуртованості та стабільності.<sup>38</sup>

Крім загальних просторів для виступів, що надаються популярними засобами масової інформації, особам, що належать до національних меншин, також потрібні альтернативні, автономні простори для проведення громадських обговорень, які можуть надати медіа-майданчики, що перебувають у віданні спільнот меншин, і/або обслуговують спільноти меншин. Цінність таких альтернативних просторів для проведення обговорень полягає у створенні можливостей для представників національних меншин виражати, вивчати та підтримувати свою культурну та мовну ідентичність. Загальновизнано, що меншини мають право на заснування та використання своїх власних медіа, в тому числі на власних мовах.<sup>39</sup> Мета заснування і функціонування ЗМІ меншин повинна розглядатися в більш широкому контексті соціальної згуртованості та інтеграції в багатонаціональних суспільствах; їх наявність і робота не повинні призводити до відокремленості або ізоляції груп меншин від інших груп у суспільстві та від альтернативних точок зору в суспільстві.<sup>40</sup> Також право національних меншин на створення і використання своїх власних засобів масової інформації жодним чином не припускає, що установи меншин повинні будуть контролювати діяльність цих засобів масової інформації.<sup>41</sup>

2. Держави повинні вжити всіх необхідних заходів для виконання своїх позитивних зобов'язань щодо створення сприятливого середовища для стійких, плюралістичних громадських обговорень, у яких можуть брати ефективну участь і безбоязно висловлювати свої думки, ідеї та ідентичність усі люди, зокрема і представники національних меншин.

У держав є широке позитивне зобов'язання щодо створення сприятливих можливостей і умов для проведення публічних обговорень, у яких всі можуть взяти участь і безбоязно висловити свої ідеї та думки з різних питань, навіть і в тому разі, якщо вони можуть виглядати образливими, шокуючими або критичними для держави або для будь-якої частини населення.<sup>42</sup> У держав-сторін РКНМ також є аналогічне зобов'язання: «Створити умови, необхідні для

<sup>38</sup> Статті 6 (1) і 9 (4), РКНМ.

<sup>39</sup> Стаття 9 (3), РКНМ; Стаття 11 (1), ЄХРМММ; *Ословські рекомендації про мовні права національних меншин* (Ословські рекомендації), Рекомендація 8; *Керівні принципи по широкомовних засобах масової інформації*, Рекомендація 8.

<sup>40</sup> Статті 6 (1) і 9 (4), РКНМ; *Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств* (Люблянські рекомендації), Рекомендація 7.

<sup>41</sup> *Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті* (Лундські рекомендації), Пояснювальна записка до Рекомендації 18.

<sup>42</sup> *Дік проти Туреччини*, №. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 і 7124/09, пункт 137, 14 вересня 2010 р.

ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному і економічному житті та в державних справах, особливо, у справах, які їх стосуються».<sup>43</sup>

Держави повинні заохочувати і підтримувати постійні громадські обговорення, під час яких можуть бути вислухані й оскаржені різні голоси і точки зору, що відображають широкий діапазон думок, у тому числі й протистоянь. Громадські дебати повинні бути постійними і життєздатними, водночас вони не повинні нікого виключати. Тому загальна доступність форумів, на яких проходять громадські дебати, включаючи медіа та соціальні мережі, повинна бути гарантована заходами проти дискримінації.<sup>44</sup>

У сприятливих умовах, які держави повинні створювати і підтримувати, кожна людина, зокрема особи, що належать до національних меншин, повинні також мати можливість висловлювати свою ідентичність; «Держави вживають заходів для створення сприятливих умов, що дозволяють особам, які належать до меншин, виражати свої характерні особливості й розвивати свою культуру, мову, релігію, традиції і звичаї, за винятком випадків, коли конкретна діяльність здійснюється з порушенням національного законодавства та суперечить вимогам міжнародних стандартів».<sup>45</sup> Держави повинні також заохочувати «окремих осіб і окремі соціальні групи створювати, виробляти, поширювати, розподіляти і мати доступ до способів свого власного культурного вираження, приділяючи належну увагу особливим умовам і потребам жінок, а також різних соціальних груп, в тому числі осіб, що належать до меншин, і корінних народів».<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Стаття 15, РКНМ. Див. також: Стаття 25 МПГПП; Стаття 15 МПЕСКП; Стаття 2 (2) і (3), Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, і в цілому Лундські рекомендації.

<sup>44</sup> Стаття 9 (1), РКНМ.

<sup>45</sup> Стаття 4 (2), Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин. У преамбулі до РКНМ вказується, що «плюралістичне і справді демократичне суспільство має не тільки поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність кожної особи, яка належить до національної меншини, а й створювати відповідні умови, що дозволяють їм висловлювати, зберігати і розвивати цю ідентичність», і це було визнано Європейським судом з прав людини у його рішенні по *Горжелік та інші проти Польщі* [GC], №. 44158/98, абз. 93, ЄКПЛ 2004 I.

<sup>46</sup> Стаття 7 (1) (а), Конвенція ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження.

3. Держави повинні створювати і впроваджувати ефективні системи правового та практичного захисту, щоб забезпечувати безпеку для всіх бажаючих взяти участь у публічних обговореннях. Це вимагає ефективного застосування законодавства про кримінальну відповідальність за погрози і насильство стосовно журналістів та інших представників медіа, а також кримінального переслідування осіб, винних у таких зловживаннях. Системи захисту повинні бути в повній мірі доступними для осіб, що належать до національних меншин; ці системи мають бути гнучкими і швидко реагувати на потреби національних меншин, зокрема на їхні гендерно-специфічні потреби. Такі системи можуть містити, в разі необхідності, спеціалізовані механізми захисту.

Для того, щоб виконати свої зобов'язання зі створення сприятливих умов для громадських обговорень, держави повинні спочатку ввести в дію ефективну систему захисту для всіх, хто хоче взяти участь у публічних дебатах.<sup>47</sup> Такі системи захисту повинні повною мірою враховувати конкретні ролі журналістів та інших медіа-представників у демократичному суспільстві і містити у своєму складі всі необхідні запобіжні заходи для забезпечення їхньої недоторканності та безпеки. Журналісти та інші медіа-представники та немедійні учасники, які вносять вклад у громадські обговорення, зокрема громадські викривачі, громадянські журналісти, блогери, громадські організації, дослідники та окремі коментатори, іноді зазнають залякувань, переслідувань, погроз, зловживань, нападів і тортур і навіть можуть втратити життя через свою розслідувальну діяльність, через думки, які вони висловлюють, або факти, які вони висвітлюють.<sup>48</sup> Іноді вони стають об'єктами нападу, оскільки належать до національних меншин, або через їхню стать, гендер чи гендерну ідентичність, сексуальну орієнтацію, етнічну, культурну чи релігійну ідентичність.<sup>49</sup> Гендерно специфічні небезпеки, з якими стикаються журналістки та інші жінки, що представляють медіа, зокрема такі як «сексизм, мізогінія, прояви знецінення за ознакою статі; залякування, домагання і сексуальна агресія та насильство», вимагають особливої уваги.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Дінк проти Туреччини, № 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 і 7124/09, абз. 137, 14 вересня 2010 р. Стаття 6 (2), РКНМ; Комітет з прав людини, GC 34, абз. 23.

<sup>48</sup> Рада Європи, Рекомендація CM/Rec (2016) 4 Комітету міністрів державам-членам про захист журналістики і безпеки журналістів та інших медіа-осіб, 13 квітня 2016 р абз. 1; Комітет з прав людини, GC 34, абз. 23. Див. також Рада Європи, Рекомендація CM/Rec (2018) 11 Комітету міністрів державам-членам про необхідність посилення захисту і підтримки громадянського простору в Європі, 28 листопада 2018 р.

<sup>49</sup> Там само, абз. 2.

<sup>50</sup> Там само. Див. також: Міжнародна програма ЮНЕСКО з розвитку комунікації, план дій ООН щодо безпеки журналістів і проблеми безкарності 2012, п. 1,17; БХ ОБСЄ, Комюніке про зростаючу загрозу онлайн-безпеки для журналісток, Комюніке 02/2015, 6 лютого 2015 р.

Ці тенденції викликають побоювання і обмежують прояви свободи вираження. Вони «не тільки [порушують] право жінки на життя без насильства і право на онлайн-участь, але також і [підривають] демократичні практики та ефективне управління».<sup>51</sup> Держави-учасниці ОБСЄ «засуджують всі напади на журналістів та переслідування журналістів» і взяли на себе зобов'язання «притягати до відповідальності осіб, безпосередньо винних у таких нападах і переслідуваннях за їх дії».<sup>52</sup> Рада міністрів ОБСЄ також закликала держави-учасниці вжити «ефективних заходів, спрямованих на припинення безкарності за злочини, вчинені стосовно журналістів», і підкреслила важливість «швидкого, ефективного та неупередженого розслідування актів насильства і погроз щодо журналістів» і застосування відповідних засобів правового захисту жертв.<sup>53</sup>

Ефективні системи захисту повинні містити у своєму складі відповідне законодавство, спрямоване на забезпечення захисту журналістів та інших учасників громадських обговорень і систем, що забезпечують розслідування випадків погроз та насильства і переслідування злочинців, відповідно до докладного керівництва, викладеного у відповідному прецедентному праві Європейського суду з прав людини і в рекомендації CM / Rec (2016) 4 Комітету міністрів держав-членів [Ради Європи] із захисту журналістів та безпеки журналістів та інших медіа-суб'єктів.<sup>54</sup>

Ефективні системи захисту можуть містити оперативні заходи, такі як забезпечення захисту поліції після отримання погроз насильства; евакуація осіб, яким погрожують, у безпечні місця; встановлення механізмів раннього попередження і швидкого реагування, а також забезпечення ефективного доступу до правосуддя, в тому числі до послуг з надання допомоги жертвам.<sup>55</sup> Застосування цих систем захисту має бути гнучким і швидко реагувати на потреби осіб, які належать до національних меншин, особливо на потреби

---

<sup>51</sup> Доповідь Спеціального доповідача з питань насильства щодо жінок, його причини та наслідки проявів насильства онлайн, спрямованого проти жінок і дівчат, у перспективі прав людини. Док. № A / HRC / 38/47, 14 червня 2018 р., абз. 29.

<sup>52</sup> Будапештський Документ: На шляху до Справжнього партнерства в Новій ері, Будапештські Рішення, зустріч на вищому рівні глав держав і урядів, Будапешт, 5–6 грудня 1994 р. VIII. Людський вимір, абз. 36.

<sup>53</sup> Рада міністрів ОБСЄ, Рішення № 03/18. «Рішення з безпеки журналістів» (MC.DEC / 3/18. Мілан 7 грудня 2018 р.), абз. 6.

<sup>54</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2016) 4 Комітету міністрів державам-членам про захист журналістики і безпеки журналістів та інших осіб, що діють в сфері ЗМІ, 13 квітня 2016 р. абз. 1; Комітет з прав людини, GC 34, абз. 23.

<sup>55</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2016) 4 Комітету міністрів державам-членам про захист журналістики і безпеки журналістів та інших осіб, що діють в сфері ЗМІ, 13 квітня 2016 р. абз. 1; Комітет з прав людини, GC 34, абз. 8.

жінок, що входять до складу меншин.<sup>56</sup> Такі заходи, як забезпечення охорони з боку поліції та евакуація в безпечні місця, повинні реалізовуватися в повній співпраці з особами, які потребують захисту.

4. Держава і/або державні посадові особи не повинні перешкоджати діяльності журналістів, або загрожувати журналістам та іншим представникам медіа, або допускати щодо них прояви ненависті чи дискримінації на підставі їхньої належності до національної меншини або за висвітлення ними питань, пов'язаних із національними меншинами. Також вони не повинні брати під сумнів добросовісність журналістів або інших представників медіа, роблячи щодо них свідомо неправдиві звинувачення і тим самим ставлячи під загрозу їхню безпеку. Вони повинні, крім того, публічно і недвозначно засуджувати всі загрози і насильство стосовно журналістів та інших представників медіа, незалежно від джерела цих загроз і актів насильства.

Через свої офіційні і/або громадські ролі та функції, а також супутні функції та обов'язки, державні службовці та інші громадські діячі не повинні розпалювати ненависть або дискримінацію щодо когось, у тому числі щодо осіб, які належать до національних меншин.<sup>57</sup>

Державні посадові особи та/або громадські діячі повинні завжди утримуватися від завідомо неправдивих звинувачень проти окремих журналістів, конкретних медіа-організацій та медіа загалом, які робляться з метою підриву їхньої репутації і авторитету. Такі хибні звинувачення можуть призвести до суспільної недовіри та сприяти створенню атмосфери ворожості та агресії стосовно журналістів і медіа.<sup>58</sup> Формальне, явне і безумовне засудження погроз, насильства і «мови ворожнечі» проти журналістів та інших медіа-суб'єктів з боку державних посадових осіб і громадських діячів можуть стати

---

<sup>56</sup> Спираючись на *Грацькі рекомендації щодо доступу до правосуддя і національні меншини* (Грацькі рекомендації), Рекомендація 7.

<sup>57</sup> Стаття 4 (с), МКЛФРД; *Фера проти Бельгії*, № 15615/07, 16 липня 2009 р.

<sup>58</sup> Рада міністрів ОБСЄ, Рішення № 03/18. «Рішення з безпеки журналістів» (MC.DEC / 3/18. Мілан 7 грудня 2018 р.), абз. 3, 4 і 6. Рада Європи, Рекомендація CM / Res (2016) 4 Комітету міністрів державам-членам про захист журналістики і безпеки журналістів та інших осіб, що діють в сфері ЗМІ, 13 квітня 2016 р абз. 15.

сигналом про те, що такі загрози і утиски є неприйнятними в демократичному суспільстві.<sup>59</sup> Необхідно приділяти особливу увагу нападам на журналісток та погрозам стосовно них.<sup>60</sup>

5. Держави повинні вжити всіх необхідних нормативно-регулюючих та інших заходів, щоб на рівні законів, політик та практик забезпечити захист головних умов сприятливого середовища для свободи вираження поглядів, діяльності засобів масової інформації та проведення публічних обговорень. У список цих головних умов входить політична і нормативна база для забезпечення рівності та недискримінації; система захисту національних меншин та їхніх прав; ефективно діючий режим свободи інформації; плюралізм в умовах динамічного медіа-середовища; культура незалежності в медіа, зокрема щодо національних регулюючих органів і функціонування суспільних, комерційних, місцевих та інших медіа.

Окрім забезпечення безпеки учасників громадських обговорень, держава також зобов'язана захищати проведення громадських дебатів. Для цього потрібне встановлення загальних рамок для забезпечення рівності та недискримінації. Це також передбачає введення в дію ефективної свободи інформаційного режиму<sup>61</sup> таким чином, щоб інформація, що знаходиться у віданні держав, державних утворень та державних органів була доступною для всіх, у тому числі й мовами національних меншин.<sup>62</sup> Для забезпечення ефективного доступу до офіційної інформації в епоху цифрових технологій державам пропонується розширити їхній інформаційний режим до меж надання широкого спектру електронних послуг мовами національних меншин. Захист функціонування громадських обговорень передбачає також вжиття заходів щодо забезпечення ефективного медіа-плюралізму серед різних ЗМІ та забезпечення різноманітності медіа-продуктів, які буде легко знайти, а також забезпечення доступу до таких продуктів для всіх осіб, що належать до національних меншин.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> КЛРД, Загальна рекомендація № 35 – Боротьба з расистською ненавистю та мовою ворожнечі (GR 35), Док. № КЛРД / С / GC / 35, 23 вересня 2013 р., абз. 37; Рада Європи, Рекомендація № R (97) 20 Комітету міністрів державам-членам щодо «мови ворожнечі», 30 жовтня 1997 р. Додаток, Принцип 1.

<sup>60</sup> Рада міністрів ОБСЄ, Рішення № 03/18. «Рішення з безпеки журналістів» (MC.DEC / 3/18. Мілан 7 грудня 2018 р.), п. 4

<sup>61</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 18–19.

<sup>62</sup> Згідно з відповідними розділами РКНМ, ЄХРМММ та Ословських рекомендацій, Лундських рекомендацій і Люблянських рекомендацій.

<sup>63</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ та прозорості приналежності ЗМІ, 7 березня 2018 року, Додаток / Керівні принципи, абз. 2.6. Див. також: Керівні принципи 19, на сторінці 50; Стаття 10-біс, Європейська конвенція про транскордонне телебачення (в новій редакції, з поправками); Стаття 11 (2), Європейська Хартія основних прав; КЛРД, GR 35, абз. 41.

В умовах, сприятливих для свободи вираження поглядів і для засобів масової інформації, культура незалежності повинна превалювати для всіх зацікавлених дійових осіб, включаючи окремих людей, засоби масової інформації і національні (та/або регіональні) медіа-регуляторні органи. Це означає, що медіа-регуляторні органи повинні бути захищені від політичних, комерційних, релігійних або інших форм втручання.<sup>64</sup>

Ця культура незалежності повинна бути заснована на верховенстві права та цінностях прав людини і підтримуватися незалежними демократичними інститутами.

6. Якщо це ще не зроблено, державам пропонується розробити, прийняти і впровадити чітку політику, спрямовану на забезпечення ефективної реалізації права на вираження в епоху цифрових технологій для всіх осіб, жінок і чоловіків, що належать до національних меншин. У процесі розроблення такої політики має передбачатися ефективна участь широкого кола зацікавлених сторін: представників національних меншин, незалежних національних медіа-регуляторів, засобів масової інформації, інтернет-посередників, громадянського суспільства (зокрема жіночих організацій) та академічних кіл. Держави повинні забезпечити рівну участь жінок і чоловіків у цих процесах.

Держави повинні постійно переглядати свої закони, політики і практики з метою забезпечення їх відповідності положенням міжнародного і європейського законодавства в галузі прав людини.<sup>65</sup> У рамках поточних перевірок щодо прав на свободу вираження держави повинні перевіряти, чи захищаються належним чином ключові особливості сприятливого середовища, згадані в попередніх параграфах. Держави повинні також розробити чітку політику, в процесі загальнодоступних консультацій або співробітництва з широким

---

<sup>64</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ та прозорість медіа-власності, 7 березня 2018 р., Додаток / Керівні принципи, абз. 1.5 і 1.6; Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація Rec (2000) 23 про незалежність і функції регулювальних органів у секторі телерадіомовлення, 20 грудня 2000 р.; Керівні принципи по ширококомовних засобах масової інформації, Керівні принципи 6; Стаття 30, Директива 2010/13 / ЄС Європейського парламенту та Ради від 10 березня 2010 р. з координації певних положень, встановлених законом, постановою або адміністративною дією в державах-членах щодо надання аудіовізуальних медіа-послуг (Директива по аудіовізуальних медіа-послугах) з поправками та доповненнями, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 Європейського парламенту і Ради від 14 листопада 2018 р.

<sup>65</sup> Це випливає із загальних вимог до надання звітності державами відповідно до міжнародного та європейського (договірного) права, і конкретно згадується в: Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2016) 4 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту журналістики і забезпечення безпеки журналістів та інших осіб, що діють в сфері ЗМІ, 13 квітня 2016 р., абз. 7 (ii). Див. Також: Рада міністрів ОБСЄ, Рішення № 03/18, «Рішення з безпеки журналістів» (MC.DEC / 3/18. Мілан 7 грудня 2018 р.), п. 2.

колом зацікавлених сторін, включаючи представників національних меншин,<sup>66</sup> з метою забезпечення широкої узгодженої структури і визначення ряду цілей для виконання. Комітет міністрів Ради Європи заявив, що «усім дійовим особам, новим або давно відомим у медіа-екосистемі, повинні бути запропоновані рамкові основи політики, яка гарантує належний рівень захисту і забезпечує чітке уявлення про їхні обов'язки та зобов'язання відповідно до стандартів Ради Європи».<sup>67</sup> Така політика повинна бути узгоджена з іншими відповідними політиками держав, наприклад, з політиками у справах національних меншин або соціальної інтеграції.

---

<sup>66</sup> Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, Рекомендація 5; Люблянські рекомендації, Рекомендація 12; Стаття 5 (1), Декларація ООН з прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин.

<sup>67</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Res (2011) 7 Комітету міністрів державам-членам про нове поняття ЗМІ, 21 вересня 2011 р.

## II. Медіа-середовище

7. Держави повинні розробити і впровадити низку заходів для забезпечення того, щоб особи, які належать до національних меншин, могли повною мірою користуватися всіма перевагами безпрецедентних можливостей для пошуку, отримання і поширення інформації та ідей різного роду у сучасному медіа-середовищі, незалежно від державних кордонів. Велика кількість інформації та медіа не означає, однак, применшення державних зобов'язань щодо:

- забезпечення ефективного доступу особам, які належать до національних меншин, до засобів вираження та інформаційних ресурсів;
- підтримки і/або сприяння виробництву контенту національними меншинами та для національних меншин, зокрема їхніми мовами, а також поширення цього контенту через різні медіа-платформи.

Збільшення споживання суспільством цифрових технологій спричинило зменшення залежності від інституційних медіа та зростання числа децентралізованих, мережевих і/або індивідуалізованих засобів масової інформації. Це привело до істотних змін у динаміці суспільних обговорень. Нові можливості для індивідуальної участі в громадських обговореннях компенсуються новими можливостями для контролю умов доступу на форуми, де проходять громадські обговорення, а також контролю над змістом цих обговорень. У різних міжнародних і європейських політичних стандартах простежується прагнення дати вказівки. Різні міжнародні та європейські політичні стандарти надають вказівки щодо того, яким чином держави повинні продовжувати відстоювати право на свободу вираження<sup>68</sup> і свободу медіа<sup>69</sup> в медіа-екосистемі, що еволюціонує.

Розвиток партисипативних можливостей веб-технологій зробив доступним для людей створення свого власного цифрового контенту та його швидкого поширення по всьому світу. Це привело до появи широких безпрецедентних можливостей для появи і функціонування індивідуалізованої масової комунікації. Як зазначив Європейський суд з прав людини, інтернет «став сьогодні одним з основних засобів, за допомогою яких люди реалізують своє право на свободу вираження поглядів та свободу інформації, інструментом, що забезпечує участь у заходах і обговореннях, що стосуються

---

<sup>68</sup> Спільні декларації щодо спеціалізованих зобов'язань: Десять Основних викликів свободі слова в наступному десятилітті від 3 лютого 2010 року та Спільна декларація про свободу вираження думок та Інтернет від 1 червня 2011 року.

<sup>69</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Res (2011) 7 Комітету міністрів державам-членам про нове поняття ЗМІ, 21 вересня 2011 року.

як політичних питань, так і питань, що становлять суспільний інтерес».<sup>70</sup> Нові технології також відкрили можливість доступу до величезного і різноманітного мережевого контенту, в тому числі виробленого в інших країнах.

Проте такі можливості жодним чином не применшують існуючих зобов'язань держав щодо підтримки вітчизняного виробництва контенту для ширококомовних та інших медіа, в тому числі мовами національних меншин (див. Рекомендацію 25 на с. 57).<sup>71</sup>

8. Держави повинні забезпечити, щоб універсальні зобов'язання, що регулюють діяльність у сфері комунікацій, були повною мірою застосовні на практиці, зокрема і для національних меншин та інших спільнот, що мешкають у сільській місцевості та в географічно ізольованих зонах або іншим чином маргіналізованих. Такі зобов'язання містять надання послуг електронних комунікацій певної якості за доступною ціною, а також стабільне і надійне підключення до мережі зв'язку загального користування через (мобільний) телефонний зв'язок та інтернет.

Географічна ізоляція, посилена недостатнім доступом до мереж та послуг електронної комунікації, може бути перешкодою для ефективної участі в суспільному житті, в тому числі і для національних меншин. Забезпечення ефективного доступу до мереж та послуг електронної комунікації для жителів віддалених районів може здатися менш комерційно привабливим для приватних постачальників послуг, ніж надання доступу в густонаселених районах. Тому державам слід вживати належних заходів для забезпечення зобов'язань щодо того, щоб всезагальне обслуговування виконувалося і підтримувалося операторами електронних комунікаційних мереж та операторами з надання електронних комунікаційних мережевих послуг.<sup>72</sup> У міру зростання значущості інтернету для пошуку, отримання і поширення інформації в цифрову епоху зростає також і значимість проблем, пов'язаних з доступом і можливостями мережевої взаємодії.

<sup>70</sup> Ахмет Йилдирим проти Туреччини, № 3111/10, пункт. 54, ECHR 2012.

<sup>71</sup> Стаття 9, РКНМ; Стаття 11, ЄХРМММ; Рекомендації щодо ширококомовних ЗМІ, Директива 13 (2); Ословські рекомендації, Рекомендація 11; Больцанські рекомендації, Пояснювальна записка до Рекомендації 14 та Люблянські рекомендації, Рекомендація 49.

<sup>72</sup> Див., наприклад, Директиву 2002/22 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року щодо загального обслуговування і пов'язаних з мережами і послугами електронного зв'язку прав користувачів (загальна директива щодо послуг), з поправками, внесеними в Директиві 2009/136 / ЄС (Директива про права громадян).

9. Держави повинні забезпечити, щоб усі люди, будь-якого віку і статі, представники всіх верств суспільства, могли розвивати вміння і навички, які дозволять їм здійснювати доступ, розуміти, критично аналізувати, оцінювати, використовувати і створювати медійний контент, зокрема онлайн-медіа та цифровий контент. Для досягнення цієї мети держава має вжити ефективних заходів, спрямованих на заохочення медійної та інформаційної грамотності, зокрема мовами національних меншин.

У суспільстві є безліч нерівностей, пов'язаних з доступом до цифрових технологій, які можуть по різному позначитися на особах, що належать до національних меншин. Такий нерівний доступ може бути пов'язаний з гендерними чи віковими характеристиками або бути результатом обмежених фізичних чи когнітивних можливостей. Особи, що належать до національних меншин, не завжди можуть використати весь потенціал інформаційних можливостей і ресурсів через мовні бар'єри, відсутність технологічних ноу-хау, проблеми з підключенням та інші технологічні перешкоди, відсутність доступу до обладнання та блокування за ознакою географічного розташування (див. далі Рекомендацію 25 на с. 64). Держави повинні вживати належних і ефективних регуляторних політичних, фінансових та інших заходів щодо зменшення численних різноманітних проявів нерівності в суспільстві у сфері доступу до цифрових технологій. Держави повинні мати на увазі різні сфери, в яких окремі групи і окремі особи в межах певних груп можуть зіткнутися з перешкодами у доступі до нових технологій. Держави повинні забезпечити, щоб політики і заходи, спрямовані на усунення нерівності у сфері доступу до нових технологій, зокрема гендерної нерівності, були засновані на наукових дослідженнях або на доказах, а також підтверджувалися точними і, там де це можливо, дезагрегованими даними.

Для ефективного використання нових комунікаційних технологій потрібні навички з медіа- та інформаційної грамотності: когнітивні, технічні, громадянські та соціальні.<sup>73</sup> Володіння цими навичками може посилити позиції людей при взаємодії з мультимедійним середовищем і полегшити їхню участь у публічних обговореннях та громадській взаємодії загалом. Ці навички набувають додаткової важливості й значення в контексті зростаючого поширення дезінформації в цифровому середовищі, особливо в контексті циклу конфліктів. Будь-які заходи, спрямовані на підтримку медіа- та інформаційної грамотності, повинні вживатись з урахуванням будь-яких

<sup>73</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Res (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ та прозорість приналежності ЗМІ, 7 березня 2018 року, Преамбула, абз. 10.

конкретних гендерних, вікових чи інших подібних перешкод, що заважають їх ефективній практичній реалізації.<sup>74</sup>

Держави можуть відігравати дуже важливу роль у сприянні розвитку медіа- та інформаційної грамотності і можуть вживати різних заходів для досягнення цієї цілі.<sup>75</sup> Такі заходи можуть містити розроблення і реалізацію національної політики в галузі медіаграмотності та сприяння створенню або зміцненню існуючих мереж відповідних зацікавлених сторін, включаючи і національні меншини. Вони можуть охоплювати підтримку відповідних ініціатив, що надходять з боку ЗМІ, зокрема з використанням суспільних та комунальних мовників. Також вони можуть охоплювати підтримку освітніх та навчальних ініціатив, починаючи з раннього дитячого віку, в освітніх установах і в рамках програм безперервної освіти протягом усього життя, а також кампанії для заохочення представників громадськості, зокрема національних меншин, до участі в цих ініціативах і програмах.

10. Держави повинні вжити необхідних і дієвих заходів для заохочення або, за потреби, для вимоги від інтернет-посередників, у межах своєї юрисдикції, дотримання політики з прав людини в їхній діяльності та брати до уваги будь-які конкретні наслідки для прав національних меншин, у тому числі й виключення будь-яких форм онлайн-насильства щодо жінок. Всі подібні заходи, вжиті як державами, так і інтернет-посередниками, які можуть також охоплювати й механізми саморегулювання або спільного регулювання, повинні повністю відповідати чинному тлумаченню міжнародного та європейського права в галузі прав людини, включно з правом на недискримінацію, недоторканність приватного життя і захист даних, а також правом отримувати відомості про зміни в нормативних актах і технологіях.

У цифрову епоху з'являються нові медійні та немедійні дійові особи, які вносять різний вклад у проведення громадських обговорень. Багато з цих

<sup>74</sup> Див. далі розділ «Цифрова грамотність» в Додатку до: Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2018) 7 Комітету міністрів державам-членам щодо розробки Керівних Принципів щодо забезпечення поваги, захисту і здійснення прав дитини в цифровому середовищі, 4 липня 2018 р.

<sup>75</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ та прозорість приналежності ЗМІ, 7 березня 2018 року, Додаток / Рекомендації, Розділ 5 «Грамотність і освіта в галузі засобів масової інформації»: Стаття 33а, Директива 2010/13 / ЄС Європейського парламенту та Ради від 10 березня 2010 року про координацію певних положень, встановлених законом, постановою або адміністративною дією держав-членів, що стосуються надання аудіовізуальних медіа-послуг (Директива з аудіовізуальних медіа-послуг) з поправками, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 Європейського парламенту і Ради від 14 листопада 2018 року.

дійових осіб, таких як оператори пошукових систем<sup>76</sup> і соціальних мереж,<sup>77</sup> можуть розглядатися як інтернет-посередники в зв'язку функціями, які вони виконують щодо контенту цифрових і онлайн-медіа та щодо інших типів інформаційного наповнення. Інтернет-посередники мають можливість впливати і/або здійснювати контроль за доступністю, видимістю, доступністю в пошуку контенту за допомогою методів відбору, просування, ранжування, деіндексації тощо, які ними використовуються. Тому їхня функція контролю доступу є визначальною для взаємодії між окремими індивідами та різноманітним онлайн-контентом. На практиці це привело до появи нових важливих платформ для проведення громадських дебатів, що контролюються впливовими приватними компаніями. Якщо відмова в доступі до таких платформ має вигляд «запобігання будь-якому ефективному здійсненню свободи вираження поглядів або якщо можна сказати, що сама суть цього права порушується», це може спричинити позитивний обов'язок держави регулювати право власності на забезпечення доступу.<sup>78</sup>

Режими саморегулювання і/або режими спільного регулювання повинні спиратися на здійснення Принципів ООН з питань бізнесу і прав людини та забезпечувати ефективне здійснення цих принципів: впровадження Рамкового положення Організації Об'єднаних Націй «Захист, Повага і Допомога», (відоме також як «Принципи Раггі»),<sup>79</sup> в якому центральне значення відводиться корпоративній відповідальності за дотримання прав людини. Керівні принципи закликають компанії дотримуватися прав людини з усією ретельністю, спрямованою на «виявлення, запобігання, пом'якшення та контроль над тим, як їх дії впливають на права людини».<sup>80</sup>

Це вимагає від компаній означити орієнтири для своєї діяльності, спираючись на основні міжнародні документи в галузі прав людини, і розробити процедуру перевірки, яка повинна містити: політики, оцінку впливу, інтеграцію політик в області прав людини в усій компанії і відстеження ефективності. Спеціальний доповідач ООН з питань насильства стосовно жінок закликав до розширення принципів Раггі, щоб вони чітко охоплювали інструменти, які забороняють

---

<sup>76</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2012) 3 Комітету міністрів державам-членам про захист прав людини щодо пошукових систем, 4 квітня 2012 року.

<sup>77</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2012) 4 Комітету міністрів державам-членам про захист прав людини щодо соціальних мереж, 4 квітня 2012 року; БХ ОБСЄ, Рекомендації щодо соціальних засобів масової інформації, 2013 р.

<sup>78</sup> *Епллібі та інші проти Сполученого Королівства*, № 44306/98, абз. 47, СКПЛ 2003 VI.

<sup>79</sup> Схвалено Радою з прав людини ООН у своїй резолюції 17/4 від 16 червня 2011 року. Див. також Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2016) 3 Комітету міністрів державам-членам щодо прав людини і підприємницької діяльності, 2 березня 2016 року.

<sup>80</sup> Принципи 15 (b); див. також Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2016) 3 Комітету міністрів державам-членам щодо прав людини і підприємницької діяльності, 2 березня 2016 року.

гендерне насильство в інтернеті.<sup>81</sup> У зв'язку з цим потрібно враховувати розмір, діапазон і складність діяльності, яку провадять інтернет-посередники. Комітет міністрів Ради Європи визначив специфічну відповідальність інтернет-посередників – проведення регулярного оцінювання дотримання прав людини.<sup>82</sup> Під час проведення такого оцінювання інтернет-посередники повинні брати до уваги будь-які специфічні наслідки, зокрема наслідки за гендерною ознакою, на права осіб, що належать до національних меншин та їхнє право на свободу слова, недоторканність приватного життя і захисту даних. Оцінювання належного дотримання прав допоможе інтернет-посередникам вжити відповідних цілеспрямованих заходів для вирішення будь-яких проблем або недоліків у користуванні меншинами послугами інтернет-посередників з пошуку, отримання і поширення інформації та ідей, зокрема своїми мовами.

Нещодавні технологічні розробки, такі як великі дані, інтернетизація предметів, штучний інтелект, автоматизовані системи прийняття рішень, прогностичного аналізу та систем персоналізованої рекомендації на основі алгоритмів, значною мірою формують спосіб комунікації окремих людей та груп у цифровому середовищі. Міжнародні та європейські стандарти в області прав людини є актуальними інструментами, і сучасні інтерпретації цих стандартів повинні враховувати інформацію про технологічні розробки, які можуть мати далекосяжні наслідки, наприклад, щодо дотримання права на недискримінацію, конфіденційність і захист персональних даних.

Відповідно до міжнародного та європейського законодавства в галузі прав людини, держави зобов'язані на практиці ефективно відстоювати недискримінацію, що може спричинити вжиття заходів щодо запобігання порушенню індивідуального права на недискримінацію у відносинах між третіми сторонами, в тому числі між інтернет-посередниками та користувачами послуг. Одним зі способів досягнення цієї мети може стати дотримання принципу мережевого нейтралітету, який передбачає, що інтернет-провайдери однаково ставляться до всіх даних, які проходять через їхні мережі, без будь-якої дискримінації щодо різних типів користувачів, контенту,

---

<sup>81</sup> Доповідь Спеціального доповідача з питання про насильство щодо жінок, його причини та наслідки проявів у віртуальному просторі насильства, спрямованого проти жінок і дівчат, з точки зору дотримання прав людини. № А / HRC / 38/47, 14 червня 2018 р.

<sup>82</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про ролі та відповідальність інтернет-посередників, 7 березня 2018 року, абз. 2.1.4.

веб-сайтів, додатків або сервісів. Метою правил мережевого нейтралітету є запобігання дискримінаційним практикам з боку провайдерів інтернет-послуг, які можуть впливати на право отримувати і поширювати інформацію в інтернеті в недискримінаційному середовищі.<sup>83</sup>

Сучасні регулятивні тренди в області конфіденційності та захисту даних підкреслюють важливість таких принципів, як законність, справедливість і прозорість обробки персональних даних; суверенітет даних; інформовану згоду; обмеження цілей; мінімізацію даних; обмеження зберігання і конфіденційність; захист даних по дизайну і за замовчуванням.<sup>84</sup> Впровадження цих принципів у регулювання спрямоване на те, щоб у людей було більше контролю над своїми особистими даними, щоб їхні дані обробляли тільки для конкретних цілей, для яких вони дали інформацію і однозначну згоду. Особисті дані можуть оброблятися тільки в тій мірі, яка необхідна для зазначених цілей, і зберігатися тільки протягом періоду, необхідного для таких цілей. Крім того, технології та послуги, в рамках яких обробляються персональні дані, повинні бути розроблені таким чином, щоб бути адаптованими до дотримання конфіденційності ab initio.

Ці принципи і відповідні регуляторні гарантії особливо важливі для осіб, які належать до національних меншин, оскільки вони допомагають запобігти збору, обробці та використанню їхніх персональних даних у спосіб, що веде до персоніфікації, профілювання або прогностичного аналізу, які можуть виявитися дискримінаційними.

---

<sup>83</sup> Див., наприклад, Постанову (ЄС) 2015/2120 Європейського парламенту і Ради від 25 листопада 2015 року, що визначає заходи щодо відкритого доступу в інтернет, якою вносяться зміни до Директиви 2002/22 / ЄС про універсальні послуги та права користувачів, що стосуються електронних комунікаційних мереж та послуг і Правила № 531/2012 (ЄС) з роумінгу в публічних мережах мобільних комунікацій у межах Європейського Союзу.

<sup>84</sup> Див., наприклад, Постанову (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних, що скасовує Директиву 95/46/ЄС (Загальні правила про захист даних).

11. Інтернет-посередникам має бути дозволено та інтернет-посередників потрібно заохочувати пропонувати свої послуги мовами національних меншин. Також слід спонукати їх до розроблення та реалізації стратегічних планів і конкретних заходів щодо підвищення поширеності, доступності, популярності й легкості знаходження інформаційного наповнення, виробленого національними меншинами, включно з контентом мовою національних меншин у мережі інтернет. Посередників, які використовують системи пошуку, що діють на основі алгоритмів, або системи пошуку, що діють на основі рекомендацій, потрібно заохочувати до забезпечення більшої прозорості щодо того, як саме працюють ці системи і яким чином вони впливають на контент представників меншин. Також вони повинні забезпечити підвищені рівні індивідуальної автономності використовуваних персональних даних і опцій, включаючи також і ті, що можуть вести до їх ідентифікації (або, навпаки, не вести до їх ідентифікації) як осіб, що належать до національних меншин.

Інтернет-посередники повинні прагнути з'ясувати особливі потреби груп меншин і вжити відповідних заходів, наприклад, за допомогою розроблення стратегічних планів для пропонування своїх послуг мовами національних меншин, а також для підвищення доступності, популярності та спрощеності пошуку контенту, який стосується меншин, у тому числі онлайн та мовами меншин. Потенціал алгоритмічних рішень щодо цього має бути використаний повною мірою, зокрема за допомогою підвищення прозорості та ступеня доступності й підзвітності, при дотриманні вимог комерційної таємниці, а також через надання користувачам більш високих ступенів контролю над використанням послуг, що функціонують на основі алгоритму.<sup>85</sup> Комітет Міністрів Ради Європи закликає до підвищення прозорості процесів поширення онлайн-контенту та більш різноманітного медіа-контенту,<sup>86</sup> включаючи контент, вироблений для меншин, і контент, вироблений представниками меншин. Комітет міністрів також рекомендує, щоб «інтернет-посередники надавали в чіткій та прозорій формі публічну інформацію про роботу автоматизованих методів обробки даних, зокрема про роботу алгоритмів, які полегшують пошук на основі характеристик профілю користувача або поширюють алгоритмічно обраний і персоналізований контент, такий як новини».<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Див., наприклад, Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2012) 4 Комітету міністрів держав-членів про захист прав людини щодо соціальних мереж, 4 квітня 2012 року; Додаток, абз. 3. Див. також Загальні правила захисту даних, Декларативна частина 71 і абз. 13–15 і 22.

<sup>86</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ та прозорість прав власності на ЗМІ, 7 березня 2018 року, абз. 2.5.

<sup>87</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec / (2018) 2 Комітету міністрів державам-членам про ролі та відповідальність інтернет-посередників, 7 березня 2018 року, абз. 2.2.3

### III. Плюралізм і різноманітність

12. Державам пропонується вжити низку заходів, спрямованих на підтримку медіа-ініціатив, що сприяють міжкультурному діалогу, пропонуючи контент, програми та послуги для всього суспільства і таким чином підтримуючи спільні точки відліку. Держави повинні підтримувати виробництво національними меншинами контенту та його широке розповсюдження на різноманітних інформаційних платформах. Будь-які заходи, вжиті для забезпечення такої підтримки, не повинні жодним чином зачіпати редакційну та операційну незалежність засобів масової інформації.

Прийнято як даність, що держави є плюралістичними або різноманітними за своїм характером, деякі більшою мірою, ніж інші: різні групи, часто з характерною культурною ідентичністю і способом життя, співіснують разом. Різноманітність існує також і всередині груп, серед окремих членів. Індивідуальні ідентичності можуть бути «численними, багатшаровими, контекстними і динамічними», і це багатство має визнаватися на рівні нормативно-політичної бази.<sup>88</sup> Однак іноді реальність і цінність громадського плюралізму недооцінюють або навіть розглядають негативно як можливі загрози національній ідентичності, згуртованості й безпеці. Подібним чином, значущість і факт існування національних меншин не завжди визнають державні органи. Це може мати далекосяжні наслідки для прав осіб, що належать до національних меншин, і для інтеграції суспільства.<sup>89</sup> У свою чергу це може викликати напруженість і конфлікти між національними меншинами та іншими групами в суспільстві.

Міжкультурний діалог набув широкого визнання як один з основних засобів розширення обізнаності та поглиблення порозуміння між різними групами в суспільстві, а також зниження потенціалу нетерпимості й конфліктів між ними. Такий діалог заснований на принципах рівної цінності, гідності культур і взаємної поваги між ними.<sup>90</sup>

Медіа, особливо суспільні та комунальні мовники, можуть відігравати дуже важливу роль у сприянні та підтримці міжкультурного або міжгрупового діалогу. Це завдання може бути реалізоване за допомогою підтримки цінностей і смислів, які поділяють усі групи в суспільстві, та майданчиків, на

<sup>88</sup> Люблянські рекомендації, Рекомендація 5.

<sup>89</sup> Див. у цілому Люблянські рекомендації.

<sup>90</sup> Стаття 2 (3), Конвенція ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження.

яких члени цих груп можуть спілкуватися і взаємодіяти один з одним. Для цього важливо, щоб матеріали, вироблені різними групами в суспільстві, зокрема представниками національних меншин, також широко розповсюджувалися і були доступні всім бажаючим. Держави повинні покладатися на заходи заохочення замість обов'язкових для виконання юридичних заходів для сприяння позитивному внеску з боку засобів масової інформації.<sup>91</sup>

Це пов'язано зі сферою права на свободу вираження і принципом свободи журналістики/медіа та редакційної незалежності. Право на свободу вираження «захищає не тільки зміст висловлюваних ідей та інформацій, але і форму, в якій вони передаються».<sup>92</sup> Дотримання принципу свободи журналістики «означає, що суди або органи державної влади не можуть нав'язувати ЗМІ свої погляди щодо технік і прийомів, які повинні бути прийняті журналістами».<sup>93</sup> Журналістам повинна бути надана свобода вирішувати такі питання самостійно, в рамках, встановлених законом, і з урахуванням функцій і обов'язків, які регулюють реалізацію їх права на свободу вираження.<sup>94</sup>

Такий підхід знайшов широке застосування в європейських і міжнародних нормах прав людини.<sup>95</sup> У світлі вищевикладених принципів є багато різних способів, за допомогою яких держави можуть підтримувати і заохочувати розвиток міжкультурного діалогу з використанням засобів масової інформації, як зазначено далі в рекомендації 30 на сторінці 68.

---

<sup>91</sup> Люблянські рекомендації, Рекомендація 11.

<sup>92</sup> *Обершлік проти Австрії* (№ 1), 23 травня 1991 року, абз. 57, Серія А, № 204.

<sup>93</sup> Рада Європи, Рекомендація № R (97) 20 Комітету міністрів державам-членам про «мову ворожнечі», 30 жовтня 1997 р., Додаток, Принцип 7; виведений з «Йерсід проти Данії», 23 вересня 1994 року, серія А, № 298, абз. 31.

<sup>94</sup> Пояснювальний меморандум до Рекомендації № R (97) 20 Комітету міністрів державам-членам про «мову ворожнечі» і Рекомендації № R (97) 21 Комітету міністрів державам-членам про засоби масової інформації і підтримку культури толерантності, які були прийняті 30 жовтня 1997 року, абз. 12.

<sup>95</sup> Див. у цілому заходи з моніторингу Консультативного комітету з РКНМ і Комітету з ліквідації расової дискримінації (КЛРД), Загальна рекомендація 35.

13. Держави можуть використовувати регулюючі та інші заходи для сприяння використанню окремих мов у засобах масової інформації, в тому числі державної/офіційної мови(мов) або інших мов, наприклад для зміцнення соціальної згуртованості та інтеграції або для забезпечення спільної мови комунікації, за умови, що такі цілі є легітимними і чітко окресленими, і регулювання пропорційне зазначеній меті. Держави можуть подібним чином сприяти підтримці мов національних меншин як одного з основних елементів їх національної ідентичності. Будь-які заходи, спрямовані на заохочення використання конкретних мов у засобах масової інформації, повинні бути орієнтовані на дотримання балансу та забезпечення раціонального і справедливого задоволення потреб та інтересів різних мовних груп, представлених у суспільстві.

Дозволяється використання державами регулятивних або політичних заходів, які можуть сприяти спільному використанню однієї або декількох мов «як загальної основи для інтеграції і функціонування суспільства», за умови, що такі заходи не ведуть до порушення балансу із зобов'язанням держави зі «збереження і заохочення мовного розмаїття, в тому числі шляхом захисту мовних прав меншин»<sup>96</sup> як офлайн, так і онлайн.<sup>97</sup>

Такі нормативні та інші заходи підпадають під дію загальних вимог щодо свободи вираження, як викладено раніше в Рекомендації 1.

---

<sup>96</sup> Люблянські рекомендації, Рекомендація 42

<sup>97</sup> Рекомендація Генеральної конференції ЮНЕСКО з підтримки і використання мовного різноманіття та загального доступу до кіберпростору (2003 рік).

14. Мовні квоти для суспільного (цифрового) мовлення допустимі в разі, якщо вони відповідають вимогам міжнародного та європейського права у галузі прав людини та медіа-права, зокрема в тому, що стосується пропорційності у виконанні поставлених перед ними завдань. Більше того, вони не повинні бути націлені на обмеження, і результатом їхніх дій не повинно бути невиправдане обмеження використання інших мов, особливо мов національних меншин. Введення жорстких мовних квот для приватних телерадіомовників може вступати в протиріччя з принципами свободи вираження поглядів, і такого введення жорстких обмежень слід уникати за допомогою застосування інших підходів до підтримки спільного комунікаційного простору. Ці гарантії для забезпечення плюралізму та різноманітності мають застосовуватись відносно і будь-яких мовних квот щодо музичних передач і кінофільмів. Мовні квоти не повинні застосовуватися до реклами.

У той час як просування державної/офіційної мови/мов в аудіовізуальних засобах масової інформації є легітимною метою держав, легітимний суспільний інтерес полягає також у просуванні в аудіовізуальних медіа інших мов, у тому числі мов національних меншин. Просування державної/офіційної мови/мов не повинно бути направлено на обмеження використання інших мов.<sup>98</sup> Через свої повноваження і роль у суспільстві суспільні медіа підтримують використання державної/офіційної мови або інших мов. Для інших типів аудіовізуальних медіа вимоги до просування мов повинні бути гнучкими і прийматися разом з проведенням заходів із підтримки виробництва контенту мовами меншин. Ці вимоги також не повинні обмежувати принцип редакторської незалежності. Реклама, на відміну від редакційних матеріалів, зокрема телевізійних програм, музичних програм і кінофільмів, проводиться з метою продажу товарів та/або послуг певним групам населення. Її призначенням є отримання прибутку, реклама не має своєї мети і не впливає на публічні обговорення або на соціальну згуртованість, тому реклама не повинна підлягати застосуванню мовних квот. Комітет з прав людини дійшов висновку, що «заборона на комерційну рекламу однією мовою, з метою захисту мови конкретної спільноти, не є необхідною у разі, якщо такий захист може бути досягнутий іншими способами, які не обмежують свободу вираження».<sup>99</sup>

<sup>98</sup> Люблянські рекомендації, Рекомендація 49.

<sup>99</sup> Комітет з прав людини ООН, ГС 34, абз. 33 та раніше в Комюніке № 359, 385/89, *Беллентайн, Девідсон та Макінтайр проти Канади*.

15. Держави можуть вимагати від суспільних ЗМІ та заохочувати телерадіомовні засоби масової інформації вживати розумних заходів для здійснення перекладу медіа-контенту та передач, випущених державною/офіційною мовою (мовами) на мови національних меншин та навпаки – з метою посилення мовної доступності обох типів контенту в суспільстві, і тим самим сприяти розвитку міжкультурного діалогу. Будь-які подібні вимоги до державних засобів масової інформації повинні бути чітко викладені в законодавстві та бути пропорційними поставленій меті. Аудіовізуальні передачі мовами національних меншин, що входять до мережі мовлення, у жодному разі не потрібно піддавати надмірним вимогам до застосування субтитрів, пост-синхронізації або будь-яким іншим формам перекладу, які не є необхідними.

Переклад іншими мовами матеріалів ЗМІ, вироблених мовами національних меншин, може сприяти мовній і культурній різноманітності в суспільстві. Наявність і доступність перекладеного контенту через медіа може забезпечити широке висвітлення мови меншин та полегшити споживання цього контенту користувачам, для яких мова, на якій вироблено матеріали, не є рідною.<sup>100</sup> Проте може знадобитися фінансова підтримка для компенсації витрат, пов'язаних з наданням послуг з перекладу. Аудіовізуальні засоби масової інформації, які розповсюджують продукцію, вироблену мовами меншин, не повинні підлягати будь-яким неправомірним або неспівмірним вимогам щодо надання таких послуг з перекладу.<sup>101</sup>

Обмін інформацією та думками в рамках більш широкої діалогічної взаємодії є ключем до запобігання або зниження напруженості між національними меншинами та іншими групами в суспільстві. Це передбачає наявність вільного потоку інформації та існування діалогічних форумів і каналів, таких як медіа. Діалог між спільнотами забезпечує різним групам можливість виражати свої ідентичності, цінності й точки зору, а також дає можливість слухати і почути опис ідентичностей, цінностей і точок зору інших груп (які часто незнайомі). Обмін і взаємообмін точками зору і переконаннями мають центральне значення для цієї форми діалогу. Те ж саме можна сказати про спільність мови.

Постійно підтримуваний діалог на загальнодоступних форумах для повноцінних публічних обговорень може протистояти негативним і роз'єднуючим наслідкам неповної або неправильної інформації, що поширюється в суспільстві і може

---

<sup>100</sup> Статті 7 (1) (g) і 12 (1) (b) і (в), ЄХРМ.

<sup>101</sup> Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, абз. 12.

призвести до непорозумінь. Також така взаємодія може допомогти протистояти негативним стереотипам і упередженням, які підсилюються необ'єктивною інформацією.<sup>102</sup> Таким чином діалог може зробити важливий внесок у плюралістичну соціальну толерантність і безпеку.

Заохочуючи і підтримуючи спільно використовувані майданчики для міжгрупового діалогу, держави інвестують у соціальні ресурси, в протистояння формуванню свого роду «ехо-камер» та «інформаційних бульбашок»; тобто замкнених інформаційних просторів, всередині яких люди з подібним мисленням повторюють і підсилюють свою власну думку, й іноді в результаті стають ще глибше вкоріненими у своїх думках і переконаннях. У той час як автономні дискурсивні та інформаційні платформи мають важливе значення для осіб, які належать до національних меншин, для розвитку їхньої ідентичності та думок, а також для підтримки їхніх культур і мов, такі платформи не повинні бути ізольовані від соціального плюралізму навколо них.<sup>103</sup>

**16. Оголошення загальносуспільного значення повинні перекладатись на мови національних меншин, у міру потреби, і поширюватися на справедливій і недискримінаційній основі через різні медіа, в тому числі через медіа національних меншин.**

Оголошення державних служб або офіційні повідомлення від місцевих та інших державних органів можуть бути важливим джерелом доходу для медіа, особливо в умовах ринкових змін і/або економічної нестабільності. Державна політика в цій галузі повинна бути прозорою і захищеною від політичного втручання в редакційну незалежність та функціональну свободу засобів масової інформації,<sup>104</sup> застосовуватися до всіх ЗМІ, без дискримінації,<sup>105</sup> і забезпечувати ресурси для перекладу на мови меншин, залежно від обставин. Така політика може сприяти тому, щоб інформація, що міститься в оголошеннях місцевих та державних служб (які повинні завжди бути явним чином марковані як такі), буде доступною, і це збільшить шанси, що вона буде сприйнята особами, які належать до національних меншин. Це, в свою чергу, може сприяти ефективній участі національних меншин у суспільному житті,

<sup>102</sup> КЛРД, GR 35, абз. 29.

<sup>103</sup> Статті 6 (1) і 9 (4), РКНМ; Люблянські рекомендації, Рекомендація 7.

<sup>104</sup> Спеціальний доповідач ООН з питання про свободу думок і свободу вираження, Представник ОБСЄ з питань свободи медіа, Спеціальний доповідач ОАД з питання про свободу вираження думок і Спеціальний доповідач АКПЧН з питань свободи слова та доступу до інформації, Спільна декларація про різноманітність в телерадіомовленні 12 грудня 2007 р. в розділі «Загальні положення».

<sup>105</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 22.

оскільки вони будуть забезпечені інформацією, необхідною для формування думки, прийняття обґрунтованих рішень і активної громадянської позиції.<sup>106</sup>

17. Держави повинні вжити ефективних заходів для гарантування плюралізму в умовах медіа-середовища, що змінюється, і для забезпечення того, щоб особи, які належать до національних меншин, могли мати доступ до широкого ряду засобів масової інформації, які поширюють контент, відповідний їхнім потребам та інтересам, у тому числі і їхніми власними мовами. Комплекс заходів може містити заходи, спрямовані на просування такого контенту, забезпечення його візуальної доступності та полегшення пошуку.

Європейський суд з прав людини ухвалив, що держави є основними гарантами плюралізму в медіа-секторі.<sup>107</sup> Вони зобов'язані вжити необхідних заходів для забезпечення того, щоб плюралізм був ефективним на практиці.<sup>108</sup> Суть цього зобов'язання традиційно була зосереджена на засобах масової інформації унаслідок їх впливовості, але в епоху цифрових технологій фокус уваги розширився, щоб охопити ширше цифрове медіа-середовище. Втілення ефективного медіа-плюралізму веде до цілеспрямованих заходів зі створення і підтримання широкого спектру типів медіа та контенту, виробленого особами, які належать до національних меншин, і для осіб, що належать до національних меншин, у більш широкому контексті плюралістичних демократичних суспільств. Хартія основних прав ЄС встановлює, що «свобода і плюралізм медіа мають дотримуватись».<sup>109</sup> Конвенція ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження стверджує, що держави-учасниці «можуть вживати заходів, спрямованих на захист і заохочення розмаїття форм культурного самовираження на своїй території», таких як регулятивні заходи і «заходи, спрямовані на заохочення медіа-розмаїття, в тому числі за рахунок суспільного телерадіомовлення».<sup>110</sup>

У дусі діючого права на свободу вираження та ефективного плюралізму недостатньо законів, політики і практики, спрямованих на забезпечення доступності різноманітного медіа-контенту. Поряд із заходами щодо розширення виробництва та поширення різноманітного медіа-контенту,

<sup>106</sup> Рада Європи, Рекомендація CM / Rec (2018) 4 Комітету міністрів державам-членам про участь громадян у місцевому суспільному житті, 21 березня 2018 року, Додаток, Розділ В. IV., Абз. 2 (l)).

<sup>107</sup> *Інформаційсферайн стрічка та інші* (Informationsverein Lentia and Others) проти Австрії, 24 листопада 1993 року, серія А, № 276.

<sup>108</sup> *Чентро Еуропа 7 Srl* (Centro Europa 7 Srl) і *Ді Стефано* проти Італії [GC], № 38433/09, абз. 134, ЄКПЛ.

<sup>109</sup> Стаття 11 (2), ЄС Хартія з прав людини.

<sup>110</sup> Стаття 6 (1) і 6 (2) (а) та (н), Конвенція ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження.

в тому числі мовами національних меншин,<sup>111</sup> державам рекомендується вживати заходів зі сприяння помітності й пошукової доступності різноманітних інформаційних медіа-матеріалів для гарантування того, що такий контент є доступним для всіх груп у суспільстві, зокрема національних меншин, і особливо в обставинах, коли вони стикаються з перешкодами або обмеженнями під час пошуку та отримання доступу до засобів масової інформації та інформаційного наповнення.

Різноманітність контенту в ЗМІ має бути відображенням фактичної різноманітності ідентичностей, ідей та інтересів у суспільстві. Справжня різноманітність обов'язково охоплює не тільки ті ідеї та інформацію, які схвально сприймають, але й ті, що містять критику, шокують або ображають державу чи окремі групи населення. Це необхідний мінімум з того, що вимагають ключові демократичні цінності плюралізму, толерантності і широти поглядів.<sup>112</sup>

Співіснування безлічі ЗМІ різного роду (відоме як зовнішній або структурний плюралізм) може сприяти створенню та підтриманню різноманітності інформаційного наповнення.<sup>113</sup>

Суспільні медіа можуть відігравати суттєву роль з точки зору структурного плюралізму, забезпечуючи не тільки широкий спектр контенту, що відображає різні ідентичності, ідеї та інтереси в суспільстві, але також і спільний майданчик для діалогу, в рамках якого може відбуватися обмін неоднорідним і часом суперечливим контентом. Це, у свою чергу, може сприяти поширенню плюралізму, толерантності й широти поглядів, а також соціальній згуртованості. Місцеві та муніципальні медіа можуть зробити вагомий внесок у загальну різноманітність контенту ЗМІ в суспільстві, виробляючи і поширюючи контент, спеціально орієнтований на різні спільноти.

Засоби масової інформації відрізняються за своїми цілями, функціями та географічним охопленням. Відповідно, їх не використовують однаково всі особи або групи в суспільстві, і їх не потрібно розглядати як взаємозамінні.<sup>114</sup> У сучасному медіа-середовищі медіа, соціальні мережі та медіа-сервіси особливо відрізняються функціоналом і рівнем доступності.

---

<sup>111</sup> Стаття 11 (d), ЄХРМ; Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, Рекомендація 17.

<sup>112</sup> *Хендсайд проти Сполученого Королівства* 7 грудня 1976 р., абз. 49, Серія А, № 24; Комітет з прав людини, GC 34, абз. 11.

<sup>113</sup> Див. у цілому Рада Європи, Рекомендація CM / Res (2007) 2 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ та різноманітність інформаційного наповнення ЗМІ, 31 січня 2007 р.

<sup>114</sup> *Хуршид Мустафа і Тарзібаші проти Швеції*, № 23883/06, абз. 45, 16 грудня 2008 р.

У контексті медіа-плюралізму важливо, щоб особи, які належать до національних меншин, могли отримати доступ до різних типів аудіовізуальної продукції в різних форматах, з потрібних тем, у тому числі й на їхніх власних мовах.<sup>115</sup> Іншими словами, подібний контент повинен існувати на всіх відповідних платформах як частина різноманітного спектра якісного інформаційного наповнення. Важливо, щоб була наявна достатня різноманітність у загальному діапазоні типів і форматів аудіовізуальної продукції для забезпечення ефективного плюралізму і для того, щоб в окремих осіб і груп були реальні можливості створення різноманітного медіа-контенту та доступу до такого контенту.<sup>116</sup>

На додаток до різних типів медіа (видань) внесенню різноманітності в контент можуть сприяти різні типи, жанри або формати видавничого контенту чи програм. Незважаючи на те, що контент, зосереджений на новинах і поточних подіях, має безпосереднє відношення до сприяння інформованості громадськості та заохочення до участі в громадських обговореннях, інші жанри також дуже важливі для суспільства. Йдеться про культурний, освітній та розважальний контент, у тому числі й мовами національних меншин.

Слід мати на увазі, що в рамках національних меншин існують різні інформаційні потреби й переваги, які визначаються частково гендерними та віковими ознаками. Наприклад, діти, які належать до національних меншин, повинні мати можливість використовувати засоби масової інформації (в тому числі й соціальні мережі) для пошуку, отримання і поширення інформації, ідей і думок.

У них є потреби – і права, згідно з міжнародним правом в області прав людини – на доступ до медіа-контенту, що відповідає їхньому віку, культурному та мовному походженню й оточенню. У зв'язку з цим держави-учасниці Конвенції про права дитини зобов'язані «сприяти засобам масової інформації у приділенні особливої уваги мовним потребам дитини, яка належить до якої-небудь групи меншостей або до корінного населення».<sup>117</sup>

У цифрову епоху, що характеризується співіснуванням безлічі засобів масової інформації та надмірною кількістю контенту, функціональність онлайн-медіа та інших онлайн-додатків і послуг заслуговує на особливу увагу з точки зору

---

<sup>115</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 14, і, в більш загальному плані, Заключний документ Віденської зустрічі (Третя подальша зустріч за підсумками конференції в Гельсінкі), Відень, 15 січня 1989 року, Співпраця у гуманітарній та інших областях, Інформація, абз. 45.

<sup>116</sup> VGT Verein gegen Tierfabriken проти Швейцарії, № 24699/94, ЄКПЛ 2001 V1 і Центрo Еуропа 7 Srl і Ді Стефано проти Італії.

<sup>117</sup> Стаття 17 (d) Конвенція про права дитини.

плюралізму.<sup>118</sup> Традиційні відмінності між різними типами ЗМІ досі можуть вносити вклад у медіа-плюралізм, навіть незважаючи на те, що в наші дні вони діють на різних платформах, як онлайн, так і офлайн. Різні типи носіїв включають в себе: суспільні засоби масової інформації, комунальні медіа і комерційні засоби масової інформації, а також засоби масової інформації, що класифікуються за рівнем географічного охоплення, на якому вони функціонують: субнаціональні, транснаціональні та глобальні.

18. Державам необхідно вжити ефективних заходів, у тому числі регуляторних, спрямованих на запобігання концентрації права власності і контролю над засобами масової інформації, які ставлять під загрозу медіа-плюралізм і доступність медіа-послуг для національних меншин, включно з використанням мов національних меншин.

Заохочення плюралізму в засобах масової інформації та полегшення доступу до них і право власності на них для меншин та інших груп, включаючи також і медіа їхніми власними мовами, може сприяти порозумінню між групами і зниженню нетерпимості в суспільстві.<sup>119</sup> З іншого боку, концентрація права власності засобів масової інформації на різних медіа-ринках може негативно вплинути на плюралізм і різноманітність. Така концентрація може призвести до ситуацій, в яких ставиться під загрозу доступність контенту про та для національних меншин, у тому числі їхніми мовами.<sup>120</sup> Така ситуація вимагає ефективних заходів з боку держав, зокрема заходів регулювання, у міру необхідності.<sup>121</sup>

На території регіону ОБСЄ існує величезна різноманітність того, як форми медіа-власності й контролю над ЗМІ регулюються на національному рівні. Відповідне регулювання повинно відповідати міжнародним стандартам у галузі прав людини, також повинні братися до уваги такі міркування, як пряма, непряма або бенефіціарна власність медіа-структури, кросс-медіа власність, іноземна власність, прозорість щодо регулюючих органів і громадськості.<sup>122</sup>

<sup>118</sup> Рада Європи Рекомендація CM/Rec (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ і прозорість належності ЗМІ, 7 березня 2018 року.

<sup>119</sup> КІПРД, GR 35, абз. 41.

<sup>120</sup> Рада Європи, Комітет міністрів. Декларація про захист ролі ЗМІ в демократії в контексті засобів масової інформації, 31 січня 2007 року.

<sup>121</sup> Спільна декларація про розмаїття в мовленні, в рамках «Про розмаїття джерел». Див. виноску 104.

<sup>122</sup> Рада Європи CM/Rec (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ і прозорість належності ЗМІ, 7 березня 2018 року; Рекомендації CM/Rec (2007) 2 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ і розмаїття медіа-контенту, 31 січня 2007 р.

19. Державам необхідно впровадити законодавство і/або внести поправки до чинного законодавства, для того щоб гарантувати незалежність і сталість функціонування суспільних медіа та забезпечити їм можливість виконання своїх зобов'язань з інформаційного обслуговування всіх верств суспільства, зокрема національних меншин, через виготовлення різних програм і надання послуг високої якості з використанням цілої низки різних інформаційних платформ. Таке законодавство повинно передбачати або принаймні сприяти ефективній участі національних меншин у діяльності суспільних засобів масової інформації на різних рівнях, таких як виробництво контенту, прийняття рішень у сфері редакційної політики і діяльності з контролю та нагляду.

Суспільні медіа уповноважені обслуговувати всі прошарки суспільства, у тому числі представників національних меншин. Вони можуть сприяти забезпеченню якості та збалансованості програм у ширшому контексті зовнішнього плюралізму. Там, де існує система суспільного телерадіомовлення, вітчизняне законодавство і практика повинні гарантувати, що системою забезпечується плюралістичний сервіс.<sup>123</sup> Це дуже важливо для належного функціонування демократії, щоб державні засоби масової інформації передавали об'єктивно, незалежно і збалансовано новини, інформацію та коментарі до них і, крім того, служили форумом для громадського обговорення, в рамках якого може бути виражений якомога ширший спектр різних думок і точок зору. Діючи таким чином, вони можуть допомогти «сприяти міжкультурному розумінню і вирішенню питань, які турбують меншини».<sup>124</sup>

З огляду на повноваження суспільних мовників, які надають послуги всім прошаркам суспільства, держави можуть зобов'язати їх виконувати особливі обов'язки і завдання, такі як:

- Уникати використання негативних стереотипів стосовно окремих осіб або груп, а також інших форм упередженого, необ'єктивного або дискримінаційного висвітлення подій;
- Запобігати сексистським і мізогінним зображенням жінок та дівчат, зокрема тих, хто належить до меншин;
- Підтримувати прояви національної ідентичності та ідентичностей національних меншин, культурного, мовного і соціального різноманіття в їхньому співіснуванні;

<sup>123</sup> *Маноле та інші проти Молдови*, № 13936/02, ЕКПЧ, 2009 г. див., зокрема, абз. 98 і 107.

<sup>124</sup> Лундські рекомендації, Рекомендація 5.

- Забезпечити широкий спектр програм і послуг для національних меншин, у тому числі їхніми мовами, відповідно до наявних потреб у кількісному і якісному відношенні; і
- Сприяти взаємній обізнаності між громадами, заохочувати порозуміння, діалог і, таким чином, суспільну згуртованість.

Дуже важливо, щоб суспільні засоби масової інформації мали повноваження і ресурси для ефективного виконання своїх основних завдань з освіти, інформування та розважання різних прошарків суспільства, включно з меншинами, в цифрову епоху.<sup>125</sup> Це потребує від суспільних мовників, щоб вони активно діяли на різних медіа-платформах (сервісах), у тому числі онлайн. Ефективна участь осіб, що належать до національних меншин, у різних структурах і процесах суспільних мовників, таких як редакційні ради, може допомогти забезпечити складання програм, що призначені для національних меншин і відповідають їхнім практичним потребам та інтересам.<sup>126</sup>

20. Державам рекомендується впровадити законодавство і/або внести поправки до чинного законодавства для визнання окремого статусу громадських неприбуткових медіа, які можуть бути впроваджені або іншим чином служити місцевим громадам, включно зі спільнотами національних меншин. Таке законодавство повинно гарантувати незалежність локальних медіа і дозволяти їм виконувати свої завдання з надання членам громад, на службі яких вони перебувають, зокрема і представникам національних меншин, можливостей, включаючи освітні можливості, які дозволили б їм виробляти власний медіа-контент, значною мірою брати участь у роботі та керувати власними засобами масової інформації.

Громадські медіа є незалежними, некомерційними ЗМІ, що працюють за рахунок зусиль та для членів громад; наприклад, громад у певній географічній зоні або спільнот, членів яких об'єднує спільний інтерес. За своїм характером та організаційними структурами вони відкриті до активної участі та автономії у видавничих і виробничих процесах, а також у процесі розповсюдження. Вони надають для вираження громадянам, зокрема спільнотам і окремим особам, що не представлені масмедіа. Громадські медіа відіграють особливо важливу роль, оскільки вони пропонують і підтримують участь на різних структурних рівнях своїх організацій, прищеплюють і розвивають позицію активної громадянської

<sup>125</sup> Рада Європи, рекомендації CM/Rec (2007) 3 Комітету міністрів державам-членам про компетенцію державних ЗМІ в інформаційному суспільстві 31 січня 2007 року. Див. також Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, Рекомендація 7.

<sup>126</sup> Ословські рекомендації. Рекомендація 10; Рада Європи, Рекомендації CM/Rec (2012) 1 Комітету міністрів державам-членам з питань управління державними ЗМІ, 15 лютого 2012 р., абз.43.

участі. Громадські медіа також можуть робити вагомий внесок до соціальної згуртованості й міжкультурного діалогу.<sup>127</sup> Чітке визнання в законодавстві ролі громадських медіа як окремого виду ЗМІ може сприяти підвищенню їх сталості, особливо якщо таке визнання буде використане як підстава для адаптованих процедур ліцензування і/або пільгових ліцензійних виплат.<sup>128</sup>

**21. Держави можуть вивчати потенціал комерційних засобів масової інформації щодо надання різноманітного контенту, зокрема контенту для національних меншин та мовами національних меншин, а також розробити відповідні заходи для підтримки виробництва такого контенту.**

Функціонування комерційних медіа спрямоване, як правило, на звернення до широкої аудиторії, що само собою є важливим внеском у підтримку медіа-плюралізму та в загальну різноманітність медіа-контенту. Комерційні засоби масової інформації із суспільними зобов'язаннями (відповідно до вимог законодавства або якщо це передбачається у вигляді частини умов ліцензії на мовлення) можуть доповнювати продукцію, яка виробляється і розповсюджується суспільними мовниками.

**22. Держави повинні вжити спеціальних законодавчих та інших заходів, які спрямовані на полегшення незалежного і сталого функціонування цілої низки медіа на регіональному та місцевому рівнях, у тому числі в географічних зонах, де проживають національні меншини і/або в зонах, де населення розмовляє мовами національних меншин.**

Субнаціональні медіа є регіональними і/або локальними засобами масової інформації, вони можуть бути суспільними, громадськими або комерційними. Діючи на географічному рівні безпосередньо поруч зі своїми цільовими користувачами, регіональні та/або місцеві засоби масової інформації добре підходять для задоволення потреб національних меншин у місцях їхнього проживання.<sup>129</sup> Такі медіа можуть надавати значні можливості для зміцнення партисипативної дорадчої демократії на регіональному або місцевому рівні, а також для розвитку регіональних або локальних ідентичностей, у тому числі ідентичностей національних меншин.

---

<sup>127</sup> Рада Європи, Комітет міністрів, Декларація про роль державних ЗМІ в укріпленні соціальної згуртованості і підтримці міжкультурного діалогу, 11 лютого 2009 року.

<sup>128</sup> Документ є похідним зі Спільної декларації про різноманітність у мовленні, в рамках «Про різноманітність медіа-джерел».

<sup>129</sup> Рада Європи, Конгрес місцевих та регіональних влад, «Роль регіональних ЗМІ як інструмента для будівництва партисипативної демократії», Рекомендація 364 (2014) і «Роль регіональних ЗМІ як інструмента для будівництва партисипативної демократії», Резолюція 374 (2014), обидва документи було ухвалено 15 жовтня 2014 року.

23. Держави не повинні перешкоджати або обмежувати можливості осіб, які належать до національних меншин, у доступі до медіа, що функціонують в інших країнах, які служать інтересам національних меншин. Можливість отримання доступу до таких засобів масової інформації не зменшує зобов'язань держав зі сприяння розвитку і ефективному функціонуванню засобів масової інформації, які служать інтересам національних меншин, що діють у межах юрисдикції цих держав. Більше того, держави повинні прагнути до того, щоб запобігти або принаймні пом'якшити негативні побічні ефекти, яких зазнають національні меншини внаслідок дії договорів про дотримання авторських прав, що призводить до блокування трансляції інформаційного наповнення засобів масової інформації у деяких географічних зонах.

Особи, що належать до національних меншин, мають право «встановлювати і підтримувати вільні й мирні міжнародні зв'язки з особами, які на законних підставах перебувають в інших державах, зокрема з тими, з ким вони мають спільну етнічну, культурну, мовну або релігійну ідентичність, або спільну культурну спадщину».<sup>130</sup> Міжнародне право підкреслює, що для людей важливо мати «доступ до різних форм культурного самовираження» як своєї власної країни, так і «інших країн світу», а також необхідність для держав забезпечити такий доступ.<sup>131</sup> Оскільки обмеження транскордонного доступу до інформації чи контенту може сприяти асиміляції національних меншин проти їх волі<sup>132</sup> або іншим чином перешкоджати інтеграції у багатонаціональних суспільствах, Больцанські/Боценські рекомендації і Люблянські рекомендації надають для держав-учасниць цінні керівні принципи стосовно того, як необхідно діяти за таких обставин.

Право на свободу вираження існує незалежно від державних кордонів.<sup>133</sup> Держави можуть лише обмежувати вільні транскордонні потоки інформації і вираження відповідно до строгих обмежень і заборон, передбачених міжнародним і європейським законодавством у сфері прав людини (див. далі Рекомендацію 1 на сторінці 26 і Розділ IV – Медіа, інформаційні технології і запобігання конфліктам на сторінці 70).

<sup>130</sup> Стаття 17 (1), РКНМ; Стаття 2 (6), Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин; Больцанські/Боценські рекомендації, Рекомендація 8.

<sup>131</sup> Стаття 7 (2), Конвенція ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження.

<sup>132</sup> Було встановлено, що, наприклад, «особи, які належать до національних меншин, мають право вільно виражати, зберігати і розвивати свою етнічну, культурну, мовну або релігійну самобутність і підтримувати та розвивати свою культуру у всіх її аспектах, без будь-яких спроб асиміляції проти їх волі»: Доповідь наради експертів НБСЕ з питань національних меншин, Женева, 1991 р. (III). Див. далі Гельсінський документ НБСЕ – проблеми зміни, Глава IX – НБСЕ і регіональне та прикордонне співробітництво, абз. (3), (4) і (5), і пояснення Керівного принципу 30 на с. 60.

<sup>133</sup> Див. Рекомендацію 1 на сторінці 24, а також супровідне роз'яснення і посилання.

Держави-учасниці Європейської конвенції про транскордонне телебачення (ЄКТП) «повинні забезпечити свободу вираження та інформації відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, вони повинні гарантувати свободу прийому і не повинні обмежувати ретрансляцію на їх території програм, які відповідають умовам» ЄКТП.<sup>134</sup> Всі держави-члени ЄС підпадають під дію такого розпорядження відповідно до Статті 3 Директиви з аудіовізуальних медіа-послуг.<sup>135</sup>

Право меншин на доступ до транснаціональних або транскордонних ЗМІ, з використанням будь-яких засобів доступу, не може бути заборонено на підставі етнічної, культурної, мовної або релігійної приналежності.<sup>136</sup> Транснаціональні ЗМІ, які обслуговують громади за межами тієї країни, в якій їх було створено, доповнюють національні засоби масової інформації, і можуть допомогти деяким групам у суспільстві підтримувати стосунки з країнами, з якими у них є лінгвістичні, культурні, етнічні зв'язки, а також з іншими країнами. Це дуже важливо для національних меншин, в яких існують зв'язки з іншими державами, національних меншин, географічна концентрація яких поширюється на дві або більше (сусідніх) держави, і меншин, чий кочовий спосіб життя передбачає перетинання кордонів. Це також особливо важливо для мігрантів, іммігрантів і біженців, які бажають підтримувати зв'язки з їхньою рідною культурою та мовою.<sup>137</sup>

Глобальні медіа також мають важливе значення для осіб, що належать до національних меншин. Важливо визнати специфічні інформаційні потреби і преференції національних меншин, а також те, що ці потреби є комплексними, різноманітними і змінними. Вони не можуть бути відокремлені або зведені до питань, що стосуються лише їхніх ідентичностей або життєвих ситуацій. У все більш взаємопов'язаному світі надзвичайно важливо, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість доступу до ЗМІ, що функціонують на глобальному рівні. Вільний потік інформації та ідей, гарантований правом на свободу вираження, є різноспрямованим і виходить за межі державних кордонів.

---

<sup>134</sup> Стаття 4, ЄКТП.

<sup>135</sup> Директива 2010/13 / ЄС Європейського парламенту і Ради від 10 березня 2010 року з координації певних положень, встановлених законом, регулятивних або адміністративних дій в державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіа послуг (Директива з аудіовізуальних послуг засобів масової інформації) з поправками, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 Європейського парламенту і Ради від 14 листопада 2018 року.

<sup>136</sup> Больцанські/Боценські рекомендації, Рекомендація 14; Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, Рекомендація 13.

<sup>137</sup> *Хуршид Мустафа і Тарзібаши проти Швеції* № 23883/06, абз. 44, 16 грудня 2008 р.

Наявність зарубіжного телерадіомовлення та іншого контенту мовами меншин і можливість доступу меншин до транснаціональних і глобальних медіа та контенту не усуває і не зменшує зобов'язань держав щодо полегшення виробництва вітчизняної аудіовізуальної продукції та іншого контенту мовами меншин.<sup>138</sup> Наявність такого зарубіжного мовлення і контенту не виправдовує скорочення часу мовлення мовами меншин.<sup>139</sup>

Блокування послуг у певній географічній зоні з метою дотримання авторського права може в деяких випадках призвести до позбавлення національних меншин можливості доступу до певних типів медіа-контенту з сусідніх держав. Для запобігання або пом'якшення негативних наслідків таких обмежень для національних меншин державам рекомендується використовувати свій вплив у двосторонніх відносинах, наприклад, щоб забезпечити справедливі пільги і таким чином надати цим національним меншинам можливість доступу до медіа-контенту. Таке заохочення відповідає духу історичних зобов'язань з боку держав-учасниць ОБСЄ, таких як зобов'язання «підтримувати імпорт компетентними організаціями і фірмами записаних аудіовізуальних матеріалів з інших держав-учасниць».<sup>140</sup>

24. Незалежні національні органи медіа-регулювання повинні розробити механізми, що дозволяють жінкам і чоловікам, які належать до національних меншин, ефективно брати участь у всіх галузях їх діяльності, дотичних до таких груп. Державам рекомендується розглянути питання щодо впровадження або зміцнення, якщо це можливо, структурованого представництва осіб, які належать до національних меншин, у незалежних національних органах медіа-регулювання. Для дотримання гендерного балансу в цих органах регулювання повинні бути впроваджені відповідні механізми.

Держави зобов'язані вживати відповідних заходів для узгодження конкуруючих інтересів різних груп у суспільстві, залишаючись при цьому неупередженими. Водночас вони повинні зберігати плюралізм і підтримувати

<sup>138</sup> У зв'язку з цим див. також Рекомендація 7 вище. Стаття 9, РКНМ; Стаття 11, ЄХРЯМ; Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні Рекомендація 13 (2); Ословські рекомендації, Рекомендація 11; Больцанські/Боценські рекомендації, Пояснювальна записка до Рекомендації 14 і Люблянські рекомендації, Рекомендація 49.

<sup>139</sup> Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, Рекомендація 13 (2); Ословські рекомендації, Рекомендація 11; Больцанські/Боценські рекомендації, пояснювальна записка до Рекомендації 14.

<sup>140</sup> Заключний акт Конференції з безпеки і співробітництва в Європі, Гельсінкі, 1 серпня 1975 р., у межах документа «Співробітництво в гуманітарній та інших галузях», 2. Інформація, (а) «Вдосконалення обігу інформації, доступу до інформації і обміну інформацією».

належне функціонування демократії.<sup>141</sup> Як правило, цього можна досягнути шляхом формування спільних платформ для діалогу між різними групами. Один зі способів – забезпечити, щоб різні групи в суспільстві були справедливо представлені або щоб їхні погляди бралися до уваги, за потреби, незалежними національними медіа-регуляторними органами.<sup>142</sup>

25. Схеми ліцензування для (цифрового) телемовлення і радіомовлення мають бути засновані на визначених заздалегідь публічно доступних, зрозумілих, прозорих і справедливих критеріях. Держави повинні належним чином включати мовників національних меншин, зокрема загальні та спільні канали і/або канали чи програми мовами національних меншин, відповідно до зазначених критеріїв. Схеми ліцензування мають бути організовані з дотриманням принципу справедливості і недискримінації призначеними незалежними органами регулювання, які дотримуються чітких процедур, що підтримуються затвердженими механізмами оскарження рішень.

Важливою особливістю структурного плюралізму є взаємодоповнюючий характер різних видів засобів масової інформації. Кожний із вищезазначених засобів масової інформації різними засобами робить свій внесок до загального медіа-плюралізму.<sup>143</sup> Законодавства і політики держав повинні відображати, підтримувати і заохочувати практичну реалізацію таких внесків. У положеннях законодавства та процедурах, які стосуються ліцензування, передбачаються численні можливості для підтримки і розвитку конкретних видів засобів масової інформації.

В європейських договорах з прав людини визнається, що ліцензування державами аудіовізуальних медіа є сумісним з правом на свободу вираження, за умови дотримання різних критеріїв і гарантій, як по суті, так і процесуально. Це робиться в загальних рисах<sup>144</sup> стосовно національних меншин<sup>145</sup> і регіональних мов або мов меншин.<sup>146</sup> Стаття 19 МПЦПП прямо не передбачає ліцензування аудіовізуальних медіа, але примітка загального характеру 34 вказує на те, що підхід Комітету з прав людини в межах МПЦПП значною мірою узгоджується з підходом, прийнятим у європейському праві в галузі прав людини.<sup>147</sup>

<sup>141</sup> Вища духовна рада мусульманської громади проти Болгарії №39023/97, пункт 93, 16 грудня 2004 р.

<sup>142</sup> Стаття 11 (3), ЄХРМММ.

<sup>143</sup> Див. в цілому документ Спільна декларація про розмаїття в мовленні.

<sup>144</sup> Стаття 10 (1) ЄКПЛ.

<sup>145</sup> Стаття 9 (2), РКНМ.

<sup>146</sup> Стаття 11 (2), ЄХРМММ.

<sup>147</sup> Стаття 19 МПГПП і Комітет з прав людини, GC 34, абз. 39.

26. Держави повинні вивчати, використовувати і розвивати потенціал схем ліцензування для (цифрового) телерадіомовлення з метою підтримки медіа меншин, у тому числі тих, які ведуть трансляції мовами національних меншин, для кожного типу мовників радіо і телебачення. Такі заходи можуть містити особливий статус для медіа «меншин» або «громад», які відповідають певним специфічним критеріям; такий статус може давати їм право, за потреби, наприклад, на знижені ліцензійні платежі або менш обтяжливі технічні вимоги, податкові зобов'язання або спрощені нормативні вимоги до надання звітності.

Розробка і впровадження схем ліцензування надають державам можливості для підтримки телерадіомовлення, яке буде здійснюватися меншинами та для меншин, зокрема їхніми мовами, наприклад, шляхом виділення певних частот для такого мовлення (повністю або частково)<sup>148</sup> і через відповідне звільнення від фіскальних, технічних зобов'язань або зобов'язань зі звітності під час надання або зміни ліцензії.<sup>149</sup>

27. Держави повинні вимагати, щоб незалежні компетентні органи, відповідальні за впровадження процесів ліцензування, надавали інформацію і рекомендації про можливості й вимоги, що висуваються до медіа національних меншин у межах існуючих схем ліцензування. Інформацію і рекомендації потрібно надавати державною/офіційною мовою (мовами) і мовами національних меншин, також їх потрібно належним чином оприлюднювати.

Для того, щоб подати заявку і скористатися відповідними можливостями ліцензування для мовлення національними меншинами та для національних меншин, зокрема їхніми мовами, особи, які належать до національних меншин, повинні спочатку бути повідомлені про існування таких можливостей і знати про процедури, яких необхідно дотримуватись. Відповідно до кращих практик з метою ефективної участі національних меншин у суспільному житті незалежні органи, які здійснюють нагляд за процесами ліцензування, повинні завчасно зробити доступною всю відповідну інформацію, як державною/офіційною мовою/мовами, так і мовами національних меншин. Ця інформація повинна містити відомості про оголошені тендери, які відбуваються в теперішній час, які відбуватимуться в майбутньому, та, відповідно, про ті, які вже відбулися.

---

<sup>148</sup> Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, Рекомендація 15 (А. Частоти).

<sup>149</sup> Там само, Рекомендація 16.

28. Мережевим операторам, зокрема операторам кабельного телебачення, IPTV і супутникового телебачення, а також операторам мультимедіа потрібно надавати можливість і заохочувати включати до сітки мовлення канали національних меншин, зокрема і з трансляцією мовами національних меншин, до складу своїх (основних) пакетів. Держави можуть розглянути питання про використання обґрунтованих регулюючих обов'язкових приписів для забезпечення того, щоб суспільні мовники або канали національних меншин були включені до (основних) пакетів кабельної мережі або операторів цифрових мультимедіа.

Обов'язковими для виконання є (регуляторні) положення, які забезпечують повноваження доступу до мереж електронних комунікацій для певних сторін, із дотриманням певних умов, з метою забезпечення універсального і рівного доступу до виробництва програм, що складають загальний інтерес. Отже, обов'язкові регуляторні положення мають значний потенціал забезпечення доступу національних меншин до структурних засобів аудіовізуальної передачі, наприклад, до складання програм державних засобів масової інформації<sup>150</sup> або до виробництва програм для суспільного мовлення. Відповідно до ст. 31 (1) Директиви ЄС про універсальні послуги:

“Держави-члени можуть накладати обґрунтовані, «обов'язкові для виконання» зобов'язання щодо трансляції певних телерадіоканалів або послуг на підприємства, які перебувають під їх юрисдикцією, що здійснюють управління електронними мережами зв'язку, які використовуються для трансляції радіо або телепередач, у разі, якщо велика кількість користувачів таких мереж користуються ними як основними засобами прийому радіо і/або телевізійних передач. Такі зобов'язання накладаються лише тоді, коли вони необхідні для досягнення чітко визначених цілей, які становлять загальний інтерес і є співмірними та прозорими. Зобов'язання підлягають періодичному перегляду”.<sup>151</sup>

Типи мереж, яких стосується це положення, включають кабельні мережі, супутникові та цифрові наземні мережі, але можуть також включати в себе інші мережі «у тій мірі, в якій значна кількість кінцевих користувачів використовує

<sup>150</sup> Рада Європи, Рекомендація Rec (2003) Комітету міністрів державам-членам про заходи з розвитку демократичного і соціального внеску до цифрового мовлення, 28 травня 2003 р. Додаток, абз. 21 і рекомендація Rec (2007) Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ і розмаїття медіа-контенту, 31 січня 2007 р., абз. 3.3.

<sup>151</sup> Стаття 31 (1) Директиви 2002/22/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 7 березня 2002 року про універсальне обслуговування та пов'язані з мережами та послугами електронного зв'язку права користувачів (універсальна директива з послуг), з поправками, які внесені Директивою 2009/136/ЄС (Директиви про права громадян).

такі мережі як основний засіб для прийому радіо і телевізійних передач».<sup>152</sup> Комітет міністрів Ради Європи також рекомендував, щоб держави-члени «аналізували релевантність обов'язкової пропозиції паралельно з правилами, обов'язковими для виконання, з метою заохочення суспільних медіа та провідних комерційних медіа-компаній зробити свої канали доступними для мережевих операторів, які бажають їх транслювати».<sup>153</sup>

29. Під час ліцензування послуг з використанням багатоканальних ефірних телемереж і програм електронного мовлення держави повинні забезпечити законодавчу базу для належного розміщення медіа-каналів національних меншин, зокрема таких, що ведуть трансляцію мовами національних меншин.

Наявність/виділення в мультиплекс-послугах і електронних програмах телепередач сприяє посиленню візуальної й пошукової доступності медіа-каналів національних меншин, зокрема мовами меншин. Просування такого виділення може стимулюватись за допомогою застосування законодавчих або інших заходів, поряд із заходами, які передбачені для просування продукції та доступу до аудіовізуальної європейської продукції відповідно до положень Директиви ЄС з аудіовізуальних медіа-послуг. На підставі статті 13 цієї директиви держави-члени ЄС повинні «забезпечити, щоб постачальники аудіовізуальних медіа-послуг на вимогу, які перебувають під їх юрисдикцією, резервували свою частку в розмірі не менше 30% для європейських продуктів у своїх каталогах і забезпечували належну видимість цих продуктів».<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Там само, п.44 Декларативна частина.

<sup>153</sup> Рада Європи, Рекомендація Rec (2007) 2 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ і різноманітність інформаційного наповнення ЗМІ, 31 січня 2007 року, абз. 3.3.

<sup>154</sup> Стаття 13 Директиви 2010/13/ЄС Європейського парламенту і Ради від 10 березня 2010 року про координацію певних положень, які встановлені законом, регулятивних або адміністративних дій у державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіа-послуг (Директива з аудіовізуальних послуг засобів масової інформації) з поправками, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 Європейського парламенту і Ради від 14 листопада 2018 року. Див. також там само п. 69 Декларативної частини.

30. Держави повинні стимулювати виробництво, розповсюдження, підтримку інформаційного контенту, який стосується національних меншин, та контенту мовами національних меншин, особливо онлайн. Програми з підтримки засобів масової інформації повинні включати належні заходи для адекватного задоволення вимог та інтересів осіб, які належать до національних меншин. З цією метою програми підтримки матеріалів, які мають загальнонаціональний інтерес, плюралістичні за контентом, або створені незалежними медіа, можуть окремо наголосити на потребі інформаційного наповнення, яке відповідає вимогам та інтересам національних меншин, в тому числі їхніми мовами та онлайн. Для реалізації цієї мети може використовуватись частина доступних в рамках цих програм коштів. Також рекомендується створення цільових програм фінансування.

Різні міжнародні та європейські інструменти передбачають підтримку виробництва і розповсюдження окремих типів аудіовізуального контенту, в межах застосування яких могла б бути надана, зокрема, специфічна підтримка контенту для національних меншин. Наприклад, Конвенція ЮНЕСКО про охорону і заохочення розмаїття форм культурного самовираження закликає держави-учасниці «заохочувати укладання договорів про спільне виробництво і спільне розповсюдження».<sup>155</sup>

Ринки, які постійно змінюються, фінансовий тиск, економічні обмеження та нові бізнес-моделі вплинули на динаміку громадських обговорень. Це призвело до ситуації, коли медіа національних меншин чи спрямовані на національні меншини вже послаблені, вони стають ще більш уразливими або навіть змушені закриватися. Це підкреслює необхідність програм підтримки і субсидування, включаючи специфічні аспекти, що стосуються медіа та медіа-контенту, який виробляється національними меншинами та для національних меншин, зокрема їхніми мовами.<sup>156</sup> Такі схеми повинні бути засновані на чітких, точно сформульованих, недискримінаційних та прозорих критеріях і застосовуватись незалежними органами з наявними процедурами стримувань та противаг, для того щоб запобігти можливим втручанням до редакційної або операційної діяльності (медіа) бенефіціарів цих угод.<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Стаття 12 (е), Конвенція ЮНЕСКО про охорону і заохочення розмаїття культурного самовираження.

<sup>156</sup> Стаття 12 (1) (d) ЄХРМ. Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, Рекомендації 14 та 16.

<sup>157</sup> Рада Європи, Рекомендація CM/Rec (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ і прозорість приналежності ЗМІ, 7 березня 218 року, Додаток/Рекомендації, абз.2.13–2.15.

Адекватне фінансування є необхідною умовою для забезпечення сталості плюралістичного медіа-середовища. Систематичне недостатнє фінансування суспільних та комунальних медіа є серйозною проблемою для деяких держав-учасниць ОБСЄ, внаслідок чого ці засоби масової інформації не здатні охопити актуальні технологічні розробки, а тому відстають у розвитку і не можуть задовільно виконувати свої компетенції та здійснювати вагомий внесок до медіа-плюралізму.<sup>158</sup> У деяких країнах медіа-організації, а особливо суспільні та комунальні медіа, переживають фінансову кризу, яка ставить під загрозу їхнє існування.

---

<sup>158</sup> Див. загалом: Рада Європи, рекомендація CM/Rec (2007) 2 Комітету міністрів державам-членам про плюралізм ЗМІ і розмаїття інформаційного наповнення ЗМІ і Рекомендація ЗМІ. Rec (2007)3 Комітету міністрів державам-членам про компетенції державних ЗМІ в інформаційному суспільстві; обидва документи були ухвалені 31 січня 2007 року.

#### IV. Медіа, інформаційні технології і запобігання конфліктам

31. Держави і державні чи громадські організації повинні утримуватися від поширення, підтримки або схвалення будь-яким способом дезінформації, пропаганди чи провокаційних виступів, спрямованих або таких, що можуть бути спрямовані на підрив дружніх відносин між державами і/або суверенітету інших держав; перешкоджання інтеграції в інших державах і/або формування ворожості щодо окремих груп, зокрема національних меншин. Інтернет-посередники повинні дотримуватися принципів прав людини, поваги до прав людини онлайн, добровільно прийняти і застосовувати всі міжнародні інструменти для захисту прав людини і прав жінок у цифровому середовищі.

У ситуаціях, пов'язаних з дипломатичною і політичною напругою між державами, дезінформація, пропаганда та провокативні вислови можуть призвести до ескалації словесних конфліктів і посилити напругу, особливо коли вони розповсюджуються систематично, з використанням (автоматизованих) технологічних можливостей. Тому суб'єкти державного управління повинні уникати таких висловів, не підтримувати і не виражати задоволення щодо такого роду інформації та висловлень. Справді, відповідно до Конвенції Юнеско про охорону і заохочення розмаїття форм культурного самовираження, держави повинні «сприяти використанню нових технологій, заохочувати партнерство для покращення обміну інформацією і культурного взаєморозуміння, а також заохочувати розмаїття форм культурного самовираження».<sup>159</sup> Підписавши Гельсінський заключний акт 1975 р., яким було закладено основи для ОБСЄ, держави-учасниці взяли на себе зобов'язання, зокрема, з метою підтримки у відносинах між ними «клімату довіри і пошани між народами, який гармонує з їхнім зобов'язанням утримуватися від пропаганди агресивних воєн» проти іншої держави-учасниці.<sup>160</sup> У дусі Больцанських/Боценських та Люблянських рекомендацій держави-учасниці повинні утримуватись і самоусуватись від таких типів контенту та висловлень, які можуть негативно вплинути на інтеграцію національних меншин в інших державах-учасницях. Більш того, держави-учасниці ОБСЄ зазначили, що «розпалювання ненависті та міжетнічної напруги через медіа, особливо з боку урядів, можуть служити ранньою ознакою конфлікту».<sup>161</sup> Досвід ВКНМ показав, що використання

<sup>159</sup> Стаття 12 (d) сприяння використанню нових технологій, заохочення партнерств з метою поширення обміну інформацією і культурного взаєморозуміння, а також заохочення розмаїття форм культурного самовираження.

<sup>160</sup> 13 Заключний Акт Конвенції з безпеки і співробітництва в Європі, Гельсінкі, 1 серпня 1975 року, п. 1. (а); Декларація принципів, які регламентують відносини між державами-учасницями, X. Сумлінне виконання зобов'язань з міжнародного законодавства, див. далі Гельсінський документ НБСЄ – Проблеми змін, Глава IX НБСЄ регіональне та прикордонне співробітництво, абз.(3) (4) (5).

<sup>161</sup> Будапештський Документ. На шляху до справжнього партнерства в Новій ері, Будапештські Рішення, зустріч на вищому рівні.

мови розбрату в засобах масової інформації країн-учасниць може служити надійним індикатором зростаючої напруги.

32. Держави можуть обмежувати або забороняти свободу вираження поглядів тільки у строгій відповідності до міжнародного або європейського права в галузі прав людини. Це означає, що будь-яке обмеження свободи вираження поглядів повинно бути встановлено законом, бути необхідним і співмірним заходом для досягнення заявленої легітимної цілі. Будь-яка заборона свободи вираження, що міститься у національному законодавстві, має співвідноситись та відповідати конкретним положеннями міжнародного права. Держави повинні утримуватись від використання туманних або узагальнюючих термінів для опису типів вираження поглядів, що використовується як підстава для регулювання, обмеження або заборони контенту.

Держави можуть обмежувати право на свободу вираження тільки у строгій відповідності з міжнародним або європейським законодавством в галузі прав людини. Це означає, що втручання до реалізації права на свободу вираження повинно відповідати всім критеріям, викладеним у Статті (-ях) 19 і 20 МПГПП та/або Статті 10 ЄКПЛ, як було роз'яснено в Рекомендації 1 вище.

Крім цього, міжнародне право в галузі прав людини також визнає обмежену кількість форм вираження, які держави повинні заборонити: «будь-яку пропаганду війни»,<sup>162</sup> «будь-який захист національної, расової або релігійної ненависті, яка являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства».<sup>163</sup> Держави-учасниці Конвенції про запобігання та покарання злочинів геноциду зобов'язані переслідувати за «пряме і публічне підбурювання до здійснення геноциду».<sup>164</sup> Держави-учасниці Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (МКЛРД) зобов'язані «оголосити злочином, який карається законом, будь-яке розповсюдження ідей, заснованих на ідеї расової переваги або расової ненависті, підбурювання до расової дискримінації, а також всі акти насильства або підбурювання до таких актів, направлені проти будь-якої раси або групи осіб з іншим кольором шкіри або іншого етнічного походження, а також надання будь-якої допомоги для здійснення расистської діяльності, включаючи її фінансування».<sup>165</sup> Хоча оригінальний текст МКЛРД «не містить детальних вказівок щодо кваліфікації форм поведінки як злочинних діянь», Загальна рекомендація №35 КЛРЖ

<sup>162</sup> Стаття 20 (1) МПГПП.

<sup>163</sup> Стаття 20 (2) МПГПП.

<sup>164</sup> Стаття III, Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього.

<sup>165</sup> Стаття 4 МКЛРД.

– Боротьба з расистською мовою ворожнечі – орієнтована на те, щоб заповнити цю прогалину в інтерпретації.<sup>166</sup> Відповідно до Рабатського плану дій із заборони пропаганди національної, расової, релігійної ненависті, яка включає в себе підбурювання до дискримінації, ворожнечі, насильства, вважається, що коли пропаганда і підбурювання кваліфікуються як злочини, які переслідуються законом, потрібно брати до уваги такі фактори: зміст і форма виступу, економічний, соціальний і політичний клімат; положення або статус промовця, охоплення аудиторії виступу, мета виступу.<sup>167</sup>

Необхідно підкреслити що, відповідно до заборони доктрини зловживання правами, жодна держава, фізична особа, група, організація, медіа або інтернет-посередник не може посилатись на право на свободу вираження для цілей, які суперечать нормам міжнародного права в галузі прав людини. Як зазначено в статті 5 (1)МППГП, «Жодне з положень цього Пакту не може тлумачитись як таке, що передбачає для будь-якої держави, групи або особи право займатись будь-яким видом діяльності або здійснювати будь-які дії, спрямовані на знищення будь-яких прав і свобод, визнаних у цьому документі, або на їхнє обмеження більшою мірою, ніж це передбачено в цьому Пакті».<sup>168</sup> Таким чином, право на свободу вираження поглядів не надає захисту расистським, ксенофобним або іншим видам мови ворожнечі, які порушують права інших осіб.

Широкі, розпливчасті, всеохоплюючі терміни не повинні використовуватись як підстава для обмеження свободи вираження поглядів. Посилання на такі терміни в контексті регулювання вираження спричиняє ризик надмірно широкого або вільного тлумачення і застосування відповідних регулюючих положень, що, у свою чергу, може мати сповільнюючий ефект на свободу вираження і призводити до самоцензури. Широкі та розпливчасті терміни, які охоплюють широкий спектр різних видів вираження, повинні оцінюватися з урахуванням дії права на свободу вираження, як це гарантовано міжнародним законодавством з прав людини, а також обмежень, які дозволяються цим законодавством, і передбачених ним заборон.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> КЛРД Загальна рекомендація № 35, абз. 15.

<sup>167</sup> Там само.

<sup>168</sup> Див. також Статтю 17 ЄКПЛ та Статтю 30 ЗДПЛ.

<sup>169</sup> Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз. 22.

33. Образливі або шкідливі види вираження, які не характеризуються значним ступенем тяжкості або інтенсивності тією мірою, що передбачає обмеження або заборону в законному порядку, відповідно до положень міжнародного права, вимагають альтернативних реакцій, таких як контр-висловлювання, міжкультурний діалог, зокрема через засоби масової інформації та через соціальні мережі; а також освітня та просвітницька діяльність. Інтернет-посередники повинні докласти зусиль для викорінення гендерно зумовленого насильства в онлайн-сфері та виділяти ресурси для інформаційно-просвітницьких кампаній із запобігання проявам насильства стосовно жінок і дівчат з використанням ІКТ. Держави повинні підтримувати такі ініціативи та заохочувати засоби масової інформації, без шкоди для їх редакційної незалежності, а також заохочувати постачальників інтернет-послуг до такої діяльності.

На підставі міжнародного і європейського законодавства з прав людини чітко встановлено, що право на свободу вираження розповсюджується не тільки на суперечливі ідеї та інформацію, але також на інформацію та ідеї, які можуть бути образливими, шокуючими та обурливими для уряду або будь-якої групи суспільства. Адже цінності плюралізму, толерантності та широти поглядів є ключовими характеристиками демократичного суспільства.<sup>170</sup>

Тип відповіді, яка вимагається від держав у протистоянні негативним і шкідливим видам висловлювання, залежатиме від точної природи висловлювання, від шкоди, якої воно завдає. Згідно з принципом пропорційності, деякі небажані види висловлювань, спрямовані на осіб, які належать до національних меншин, такі як, наприклад, негативні стереотипи (до певного рівня інтенсивності<sup>171</sup>) та необ'єктивні або упереджені репортажі, повинні бути протиставлені через освітні та просвітницькі заходи. Держави повинні віддано підтримувати такі ініціативи як пропорційні, менш обмежувальні заходи, що також сприяють довгостроковим вирішенням таких проблем, як інформаційні бульбашки та групові анклавні. На відміну від цих заходів, кримінальні санкції повинні вважатись доречними щодо найбільш шкідливих і кричущих видів висловлювань, таких як підбурювання до геноциду, заклики до насильства або розпалювання ворожнечі.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> Ці два речення перефразують ключову цитату із судового рішення Європейського суду з прав людини *Хендсайд проти Сполученого Королівства*, 7 грудня 1976 року, абз.49, Серія А №24 див. також Комітет ООН з прав людини, GC 34, абз.11.

<sup>171</sup> *Аксу проти Туреччини* (GC) №4149/04 і 41029/04, абз.58, ЄКПЛ, 2012 р.

<sup>172</sup> Також у цьому зв'язку див. Рекомендацію 10, Європейська комісія проти расизму і нетерпимості (ЄКРН); Загальнополітичні рекомендації, Рекомендація № 15. Боротьба з мовою ворожнечі, 8 грудня 2015 р.

34. Держави повинні заохочувати медіа та інтернет-провайдерів до розвитку міжгрупового діалогу і порозуміння, відповідно до їхніх ролей, функцій і можливостей, особливо в контексті запобігання потенційним конфліктам і врегулювання існуючих конфліктів. Засоби масової інформації та інтернет-посередники, здійснюючи своє право на свободу вираження, керуються певними зобов'язаннями і відповідальністю.

Роль, яку відіграють засоби масової інформації щодо конфліктів, є неоднозначною. З одного боку, медіа можуть бути використані як канали розповсюдження дезінформації, а також контенту, що несе агресію та ненависть, що призводить до ескалації конфліктів. Держави-учасниці ОБСЄ «глибоко стурбовані експлуатацією медіа в зонах конфліктів для розпалювання ворожнечі і міжетнічної напруги, а також використанням правових обмежень і пригноблень з метою позбавлення громадян вільних медіа».<sup>173</sup> З іншого боку, засоби масової інформації можуть служити як канали і форуми для обміну інформацією і точками зору між різними групами, а вищезазначені шкідливі типи висловлювань можуть бути протиставлені як превентивно, так і реактивно.<sup>174</sup>

Завдання держав полягає в тому, щоб, з одного боку, сприяти загальнодоступним, розвинутим громадським обговоренням згідно з параметрами міжнародного законодавства в галузі прав людини і, з другого боку, водночас ефективно боротися з формами висловлювань, які не захищені міжнародним законодавством у галузі прав людини. Часто це непросто зробити через сірі зони, які оточують точний спектр захисту, що надається міжнародними стандартами захисту прав людини. Під час вирішення цієї проблеми держави повинні повною мірою враховувати потенціал свободи вираження для підсилення можливостей окремих осіб, у тому числі осіб, які належать до національних меншин, а також шкоду, яка може бути заподіяна екстремістськими або образливими типами висловлювань.<sup>175</sup>

<sup>173</sup> Декларація Стамбульського саміту. Саміт глав держав або урядів, Стамбул 18–19 листопада, абз. 27.

<sup>174</sup> КЛРД, Загальна рекомендація № 35: Боротьба з расистською мовою ворожнечі (GR GR 35), Док. КЛРД/С/ГС/35, 23 вересня 2013 р., абз. 41

<sup>175</sup> Див. у цілому КЛДР, Загальна рекомендація №35 – Боротьба з расистською мовою ворожнечі (GR 35). Док. № КЛРД/С/ГС/35, 23 вересня 2013 р.

35. Держави не повинні блокувати сигнали мовлення і веб-сайти, онлайн-сервіси (включаючи соціальні мережі), додатки або IP-адреси як у межах, так і поза межами своєї юрисдикції, за винятком випадків, які підпадають під дію положень міжнародного права в галузі прав людини та відповідно до розпорядження незалежної судової інстанції чи іншого незалежного, неупередженого і авторитетного органу.

Право на свободу вираження охоплює як саму сутність інформації та ідей, так і технічні заходи, що використовуються для їх передачі, і воно має поширюватися незалежно від кордонів. У разі, якщо фізичним особам, зокрема особам, які належать до національних меншин, відмовляють у доступі до засобів масової інформації та/або медіа-контенту зарубіжного походження, тоді як вони бажають мати такий доступ, їхнє право шукати та отримувати інформацію та ідеї більш не може вважатись практичним і ефективним. Це означає, що держави не повинні перешкоджати розповсюдженню або ретрансляції зарубіжних, прикордонних, глобальних засобів масової інформації в межах їхньої юрисдикції, за винятком випадків, які строго регламентовані положеннями міжнародного законодавства в галузі прав людини.<sup>176</sup> Держави-учасниці ОБСЄ неодноразово підкреслювали важливість транскордонних аспектів, пов'язаних зі свободою вираження та інформації.<sup>177</sup>

Коли держави-учасниці зіштовхуються в межах своєї юрисдикції з проявами соціальної напруги, яка виникла внаслідок зарубіжного впливу державних або недержавних суб'єктів та в тій чи іншій формі зачіпає або впливає на національні меншини, свобода вираження і свобода медіа є важливим ресурсом, який може використовуватись для розрядки напруги, що виникла. Медіа можуть випускати неупереджені репортажі і надавати громадськості достовірну інформацію про напруженість і конфлікти, які, безумовно, становлять суспільний інтерес.

---

<sup>176</sup> Див. далі, Рекомендація 26 і супроводжувальні пояснення і посилання, с. 20 і 57 цієї публікації і Больцанські рекомендації, Рекомендація 14.

<sup>177</sup> Див., наприклад, Документ Московської наради Конференції з людського виміру НБСЄ, Москва, 3 жовтня 1991 року, абз. 26.1

36. Інтернет-посередники не повинні нести відповідальність за контент, розміщений третіми особами, розповсюджений через їх служби або мережі, в разі, якщо він не піддавався змінам або редагуванню, за винятком випадків, коли вони були обізнані, або є розумні підстави вважати, що вони були обізнані про протиправний характер конкретного контенту, або ж за винятком випадків, коли інтернет-посередники відмовилися підкоритися розпорядженням незалежної і авторитетної судової інстанції, яка вимагала від них блокування або видалення контенту незаконного змісту, тоді як вони мали технічні можливості для такого блокування або видалення. Також на інтернет-посередників не повинно накладатися зобов'язання з проведення загального моніторингу інформаційного наповнення з метою визначення характеру вмісту контенту, розміщеного третіми особами, розповсюдженого з використанням послуг або мереж інтернет-посередників.

Під час визначення заходів адекватного реагування на контент третіх осіб, розміщений у холдингу в інтернет-посередників, держави повинні взяти до уваги динаміку громадських дискусій у мультимедійному середовищі, зокрема такі фактори, як посилення та збільшення впливу, який може справляти такий контент з причини дуже широкого розповсюдження, та постійну присутність онлайн після того, як такий контент був один раз опублікований. Наприклад, Комітет міністрів Ради Європи закликав до «градуйованої та диференційної залежно від того, яку роль відіграють медіа-послуги у процесах виробництва і розповсюдження контенту».<sup>178</sup> Державам необхідно брати до уваги ролі, зобов'язання, відповідальність, можливості відповідних суб'єктів для боротьби з таким засобом вираження.<sup>179</sup>

Директива ЄС про електронну торгівлю<sup>180</sup> містить також рекомендації щодо звільнення від відповідальності постачальників послуг за «просту передачу» відомостей або постачальників, які надають послуги «кешування» або «хостингу».<sup>181</sup>

<sup>178</sup> Рада Європи, Рекомендація CM/Rec (2011)0 7 Комітету міністрів державам-членам про нове уявлення про ЗМІ, 21 вересня 2011 р

<sup>179</sup> Див. у цілому Рада Європи, Рекомендації CM/Rec (2018)1 Комітету міністрів державам-членам про ролі і відповідальність інтернет-посередників, 7 березня 2018 року та Рекомендації CM/Rec (2011)7 Комітету міністрів державам-членам про нове уявлення про ЗМІ, 21 вересня 2011 р.

<sup>180</sup> Директива 2000/31 ЄС Європейського парламенту і Ради від 8 червня 2000 року про деякі правові аспекти послуг інформаційного товариства, зокрема електронної комерції, на внутрішньому ринку (Директива про електронну торгівлю).

<sup>181</sup> Див. Статті 12–14 Директиви. Для цієї ситуації також є актуальною стаття 15, згідно з положеннями якої держави-члени ЄС не можуть ставити за обов'язок інтернет-посередникам ані загальне зобов'язання «відслідковувати інформацію, яку вони передають або зберігають, ані загальне зобов'язання з активного пошуку фактів або обставин, які свідчать про здійснення незаконної діяльності».

37. Держави повинні вимагати, щоб інтернет-посередники розробили і ефективно виконували чітко встановлені прозорі політики і процедури, що регулюють видалення незаконного контенту, який розповсюджується користувачами через сервіси або мережі цих інтернет-посередників. Ці процедури обов'язково повинні бути регламентовані, включаючи адекватний належний нагляд і ефективні механізми оскарження, й у кінцевому підсумку підлягати незалежному судовому розгляду і правовому захисту. Для випадків проявів насильства в інтернет-середовищі з використанням засобів ІКТ, особливо стосовно жінок та дівчат, інтернет-посередники повинні створити легкодоступні, зокрема з лінгвістичної і технічної точки зору, механізми подачі скарг, які легко використовувати й легко знайти на веб-сторінці.

Для боротьби з незаконним контентом, який розповсюджується третіми особами з використанням послуг і мереж інтернет-посередників, необхідні ефективні стратегії, в яких передбачені запобіжні заходи, пропорційні заповіданій шкоді. Видалення такого контенту інтернет-посередниками може здійснюватися тільки відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини, оскільки це може призвести до приватизованої цензури та приватизованої охорони правопорядку і негативно впливати на свободу вираження. На інтернет-посередників повинно бути покладено зобов'язання із застосування всіх необхідних стримувань та противаг, у тому числі з розроблення і застосування ясних політик і ефективних процедур, із дотриманням належних процесуальних гарантій, спрямованих на захист права користувачів на свободу вираження. Держави повинні також забезпечувати право на ефективні засоби правового захисту в кожному окремому випадку порушення права на свободу вираження.

Дуже важливо, щоб держави та інтернет-посередники розуміли і повною мірою усвідомлювали, що блокування і фільтрування інтернет-контенту може призвести до так званої «колатеральної (супутньої) цензури», що може включати в себе видалення контенту або обмеження доступу до контенту, який відповідає вимогам законодавства, або блокування узаконених послуг, що відповідають інтересам і користуються попитом в осіб, які належать до національних меншин. Отже, вони повинні уникати застосування превентивних заходів, що можуть призводити до «позбавлення доступу до великих об'ємів інформації» і тим самим істотно обмежувати права користувачів інтернету і спричиняти значну побічну дію.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Ахмет Йилдирим проти Туреччини №3111/10, абз. 67 ЄКПЛ 2012 р.

# Примітки з термінології <sup>183</sup>

## *Алгоритм*

Обчислювальна процедура, яка складається з послідовності кроків, направлена на розв'язування задач.

## *Бенефіціарна власність*

Ситуація, коли (фізична або юридична) особа фактично володіє або одержує практичну вигоду від форми власності, наприклад, медіа-компанії, незважаючи на те, що юридичне право власності належить іншій особі.

## *Геоблокування*

Обмеження доступу до інтернет-контенту (сайтів, послуг, додатків) на підставі географічного розташування кінцевого користувача.

## *Громадський нагляд*

Особа, традиційно журналіст, преса або засоби масової інформації, на цей час також інші суб'єкти, такі як організації громадянського суспільства, які здійснюють критичний нагляд за державною владою та іншими впливовими силами в суспільстві.

## *Громадянський журналіст*

Той, хто займається журналістською діяльністю, але не професійно, а у формі приватної ініціативи.

## *Дезінформація*

Неправдива інформація, яка була сфабрикована цілеспрямовано, з метою введення в оману інших осіб.

## *Додаток*

Програма, частина програмного забезпечення, яка часто називається під час використання на мобільних приладах «додаток».

## *Доступність*

Властивості технології, які вказують, як вона може бути використана, або, іншими словами, корисність технології, як вона сприймається користувачами.

---

<sup>183</sup> Ця примітка з термінології призначена як орієнтир для широкого кола читачів щодо використання цих термінів ВКНМ у цьому конкретному документі. Вони не є юридично закріпленими визначеннями. Ці терміни можуть бути використані ВКНМ в іншому значенні в різних документах, залежно від контексту.

### *Електронна програма телепередач /ЕПТ/*

Додаток, що дозволяє користувачам отримати доступ до меню, яке постійно оновлюється, в якому надаються дані про програми і розклади мовлення теле- та радіоканалів.

### *Ехо-камера*

Закрита система або (онлайн) простір, у якому схожі погляди посилюються або підкріплюються повторенням.

### *Захист даних по дизайну/за замовчуванням*

Принцип, за яким приватність даних має бути включена у дизайн продукту, а опції захисту даних мають бути у налаштуваннях за замовчуванням.

### *Зобов'язання з універсальних послуг*

Зобов'язання із забезпечення того, що певні послуги є доступними для всіх кінцевих користувачів на цій території, незалежно від географічного розташування, при певному встановленому рівні якості й за доступною ціною.

### *ІКТ*

Інформаційно-комунікаційні технології.

### *Інформаційна бульбашка*

Ситуація, за якої людині або групі надається для перегляду тільки (ідеологічно) однорідний зміст, ізольований від альтернативних протилежних поглядів.

### *Контроль доступу*

Практика контролю над потоками інформації (і, таким чином, над доступом до інформації), особливо онлайн.

### *Корпоративний інформатор*

Людина, яка привертає увагу до порушень шляхом інформування (свистіти в свисток) про неправомочні або аморальні дії або бездіяльність організації (як правило, тієї, в якій вона працює).

### *Мережевий нейтралітет*

Принцип, згідно з яким інтернет-провайдери однаково поведуться зі всіма даними, що проходять через їхні мережі, тобто на підставі рівності, без дискримінації за типом користувача, контенту, веб-сайту, додатку або послуги.

### *Методи ранжування*

Обчислювальні методи, які використовуються для встановлення порядку (рейтингу), в якому вибірка контенту надається користувачам.

### *Методи рекомендацій*

Обчислювальні методи, які використовуються для визначення того, який контент надається або рекомендується користувачам.

### *Мінімізація даних*

Принцип, згідно з яким не повинно збиратись або зберігатись більше персональних даних, ніж це є необхідним.

### *Мультиплекс*

Електронна система, яка поєднує в собі програмний матеріал і пов'язані з ним інші дані в цифровій формі та передає його для прийому аудиторією.

### *Недостовірні інформація/дезінформація*

Неправильна або неточна інформація, яка вводить в оману.

### *Обмеження термінів зберігання*

Принцип, відповідно до якого персональні дані не повинні зберігатись довше, ніж це є необхідним.

### *Персоналізований контент*

Контент, який змінюється на підставі або залежно від персональних даних користувача.

### *Підключеність*

Можливість підключитися або підтримувати стан підключеності до інших медіа, комп'ютерів тощо.

### *Положення, які є обов'язковими для виконання*

Регулююче положення, яке передбачає надання доступу певним сторонам до електронних мереж зв'язку; часто використовується для просування певних типів контенту, таких як програми, що становлять загальний інтерес.

### *Приватизація контролю за дотриманням законів*

Контроль за виконанням законів з боку приватних осіб (на відміну від контролю з боку державних органів).

### *Приватизована цензура*

Цензура, яка здійснюється приватними особам (зокрема на підставі прямої або побічної вказівки органів державного управління).

### *Прогнозна аналітика*

Практика (статистичного) складання прогнозів стосовно майбутніх результатів і тенденцій на підставі відомостей, які були отримані з набору існуючих даних; ця практика, як правило, пов'язана з використанням статистичних методів аналізу, машинного навчання і штучного інтелекту.

### *Профільювання*

Сортування осіб за категоріями за допомогою застосування (статистичних) логічних висновків на основі їхніх особистих характеристик або поведінки.

### *Регулюючі положення про пропозицію*

Регулююче положення, яке зобов'язує певні типи медіа-організацій надавати до розпорядження мережевих операторів канали, які вони бажають транслювати.

### *Соціальні мережі*

Онлайн-платформа або послуга, яка дозволяє користувачам створювати соціальні мережі з іншими користувачами.

### *Суверенітет даних*

Принцип, згідно з яким дані підлягають врегулюванню відповідно до законів тієї юрисдикції, в якій вони збираються.

### *Цільове обмеження*

Принцип, згідно з яким, персональні дані не можуть бути оброблені для цілей, що відрізняються від первинних цілей, для яких ці дані були зібрані.

### *Четверта влада*

Засоби масової інформації або преса, представлені у вигляді коригувальної четвертої влади по відношенню до законодавчої, виконавчої і судової державної влади.

### *IP-адреса*

Адреса інтернет-протоколу

### *IPTV*

Система телебачення з трансляцією через IP-мережі, яка включає постачання телевізійного контенту по IP-мережах і забезпечує можливість потокової трансляції такого контенту.

