



Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів

Збірник публікацій Артиклю 19



Інститут Медіа Права

Київ
«Фенікс»
2008

УДК XXX
ББК XXX
В 41

**Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів.
Збірник публікацій Артикло 19 / За ред. Тараса Шевченка, Тетяни Олексіюк, — К., «Фенікс». — 2008. — 224 с.**

ISBN XXX-XXX-XXX-X

Це видання містить ряд документів, розроблених міжнародною організацією «Артикуль 19», які встановлюють принципи регулювання у сфері свободи вираження поглядів. Збірник має науково-практичне значення та призначений для викладачів факультетів журналістики, фахівців з медіа права, працівників громадських організацій, науковців.

Це видання створене за фінансової підтримки з боку Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЕ) та міжнародної неурядової організації «Міжнародна підтримка ЗМІ».

ББК XXX
УДК XXX

ISBN XXX

©«Артикуль 19», 2008
©Інститут Медіа Права, редакція, 2008
©СПД ФО Тютюкін, верстка і дизайн, 2008
©Видавництво «Фенікс», 2008

Зміст

Право громадськості знати.	
Принципи законодавства про свободу інформації	9
Вступ	9
Принцип 1. Максимальне оприлюднення	11
Принцип 2. Обов'язок оприлюднювати	13
Принцип 3. Стимулювання відкритого уряду	14
Принцип 4. Обмежена сфера винятків	15
Принцип 5. Процедури сприяння доступу	18
Принцип 6. Вартість	20
Принцип 7. Відкриті засідання	21
Принцип 8. Оприлюднення має перевагу	22
Принцип 9. Захист інформаторів («свистунів»)	23
Модельний Закон про свободу інформації	25
Вступ	25
Розділ I. Визначення термінів та мета Закону	28
Розділ II. Право доступу до інформації, що знаходиться у віданні публічних органів та приватних організацій	29
Розділ III. Заходи зі сприяння відкритості	37
Розділ IV. Винятки	40
Розділ V. Уповноважений з питань інформації	44
Розділ VI. Примусове застосування закону Уповноваженим	46

Розділ VII. «Свистуни»	50
Розділ VIII. Кримінальна та цивільна відповідальність	50
Розділ IX. Інші положення	51

Визначення дифамації.

Принципи свободи вираження поглядів і захисту репутації	53
Вступ	53
Преамбула	55
Розділ 1. Загальні принципи	56
Розділ 2. Кримінальне законодавство про наклеп (дифамацію)	61
Розділ 3. Цивільне законодавство з питань дифамації	63
Розділ 4. Захист прав	71
Додаток	76

Доступ до ефіру.

Принципи свободи вираження та регулювання мовлення	79
Передмова	79
Вступ	80
Розділ 1. Загальні принципи	81
Розділ 2. Мовне оточення	83
Розділ 3. Частоти мовлення	84
Розділ 4. Регулюючі та апеляційні інстанції	85
Розділ 5. Ліцензування	89
Розділ 6. Зміст мовлення	92
Розділ 7. Санкції	94
Розділ 8. Доступ до державних ресурсів	95
Розділ 9. Висвітлення виборів	96
Розділ 10. Громадські мовники	98

Типовий закон про суспільне мовлення	101
Вступне слово	101
Розділ 1. Дефініції і цілі	106
Розділ 2. Заснування мовника і основні принципи його діяльності	107
Розділ 3. Структура суспільного мовника	109
Розділ 4. Послуги суспільного мовлення	114
Розділ 5. Фінансування	115
Розділ 6. Звітність	118
Розділ 7. Інші положення	120
Розділ 8. Перехідні і прикінцеві положення	121
Правила висвітлення виборчих кампаній електронними ЗМІ в країнах з режимом перехідної демократії	123
Вступ	123
Основні положення правил	123
Правило 1. Обов'язок державних ЗМІ інформувати громад- ськість з усіх питань, пов'язаних з виборами . . .	126
Правило 2. Обов'язок збалансованості та неупередженості	128
Правило 3. Спеціальні обов'язки у випадку чинності зако- нів, що обмежують свободу висловлювань . . .	130
Правило 4. Обов'язок влади щодо покарання за насильство стосовно працівників ЗМІ та захисту майна ЗМІ	130
Правило 5. Усунення попереднього цензурування	131
Правило 6. Обмеження відповідальності ЗМІ	134
Правило 7. Відповіді, спростування і відмови від висловлювань	135
Правило 8. Висвітлення новин	136
Правило 9. Програми в прямому ефірі	140

Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів

Правило 10. Спеціальні інформаційні програми	148
Правило 11. Освітні передачі для виборців	149
Правило 12: Опитування громадської думки і прогноз результатів виборів	151
Правило 13. Механізм регулювання мовлення та реагування на скарги	152
Правило 14. Оскарження в судовому порядку	155
Правило 15. Плебісцити і референдуми	155
Правило 16. Місцеві вибори	156

Йоганесбурзькі принципи.

Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації	157
Передмова	157
Преамбула	158
Розділ 1. Загальні принципи	159
Розділ 2. Обмеження свободи слова	161
Розділ 3. Обмеження свободи інформації	164
Розділ 4. Верховенство права та інші питання	166
Додаток	168

Порівняльний аналіз законодавства про пресу

в європейських та інших демократіях	171
Вступ	171
1. Конституційні положення	173
2. Розподіл повноважень між центральним та регіональними органами влади	174
3. Судова система	174
4. Місце міжнародних угод про права людини в національному праві	176
5. Система законодавства	177
6. Регулювання права власності	178

7. Реєстраційні вимоги	180
8. Регулювання імпорту та експорту видань	181
9. Механізми саморегулювання преси	182
10. Наклеп	186
11. Втручання у приватне життя	193
12. Право на відповідь	195
13. Образа державних органів та посадових осіб	197
14. Державна таємниця та доступ до урядової інформації . .	198
15. Доступ до судових слухань та публікація судових матеріалів	201
16. Доступ до парламентських засідань та публікація парламентських документів	203
17. Комерційна таємниця та доступ до інформації, що знаходиться у приватних осіб	205
18. Попередні обмеження	206
19. Захист джерел інформації	209
20. Обмеження на використання образливих висловлювань стосовно певних груп осіб	212
21. Образа релігійних почуттів, брутальність та захист громадської моралі	214
22. Обмеження реклами	215
Висновки	218

ВСТУПНЕ СЛОВО

Книга, яку Ви тримаєте в руках, являє собою збірник публікацій всесвітньо відомої Міжнародної організації Артикуль 19 (штаб-квартира в Лондоні), що функціонує у сфері захисту права на свободу слова та свободу вираження поглядів. Назва організації — цілком символічна, оскільки саме стаття 19 Міжнародної декларації прав людини захищає свободу вираження поглядів.

У чинному українському законодавстві вже імплементовано окремі рекомендації Артикуль 19. Так, у Законі України «Про інформацію» було подано дефініцію поняття «оціночне судження», що запозичено з «Визначення дифамації: принципи свободи вираження поглядів і захисту репутації» (згадуваний документ опубліковано й у презентованому збірникові). Переконані, що, здійснюючи реформи у сфері доступу до інформації, суспільного мовлення, діяльності друкованих ЗМІ, роздержавлення й т. ін., Україна не повинна вдаватися до сліпого та неадаптованого до національних реалій копіювання всіх сформульованих рекомендацій. Проте безсумнівним є факт доцільності врахування й залучення до суспільно-медійного простору України багатогранного світового досвіду, узагальненого в документах, що опубліковано в пропонованій до уваги книзі.

Видання стандартів Артикуль 19 як окремої збірки — друга спроба на теренах України. Уперше, а саме 2003 року, більшість цих документів оприлюднила в нашій державі Лабораторія законодавчих ініціатив, що підготувала спеціалізовану працю.

Ми вдячні нашим колегам із Лабораторії за допомогу в роботі над цією публікацією. Пропоноване видання є повнішим, у ньому, зокрема, уперше опубліковано «Типовий закон про суспільне мовлення», переклад якого українською підготували працівники Інституту Медіа Права.

Сподіваємося, що тексти, викладені в цій книзі, стануть дороговказом Україні на шляху реформування інформаційного законодавства.

Тарас Шевченко,
директор Інституту Медіа Права

Право громадськості знати¹. Принципи законодавства про свободу інформації

Вступ

Інформація — це кисень демократії. Якщо люди не знають, що відбувається в їхньому суспільстві, якщо дії тих, хто ними править, приховані, то вони не можуть брати значиму участь у справах такого суспільства. Та інформація необхідна не тільки людям — це і суттєва частина «доброго» правління. Поганий уряд потребує таємності свого існування. Це дозволяє процвітати неефективності, марнотратству і корупції. Як відзначав Амартья Сен, економіст, лауреат Нобелівської премії, в країні з демократичною формою правління і відносно вільною пресою ніколи не було значного голоду. Інформація дає можливість людям уважно придивлятися до дій уряду і є основою для відповідних інформаційно обґрунтованих дискусій щодо останніх.

Однак більшість урядів все-таки надають перевагу здійсненню своїх обов'язків таємно. У суахілі одне зі слів на позначення уряду означає «велика таємниця». Навіть демократичні уряди хоті-

¹ Проект цих принципів було написано Тобі Менделем, директором правових програм Артикалю 19. Оригінальний документ було відредаговано і набрано Ілянєю Кравіц, службовцем по зв'язках «Артикль 19», а передмову було написано Ендрю Паддефатом, виконавчим директором «Артикль 19».

Переклад з англійської Харківської правозахисної групи (редагування Дмитра Котляра, Лабораторія законодавчих ініціатив).

ли б проводити більшу частину своєї діяльності подалі від очей громадськості. І уряди можуть знайти причини для збереження таємності — інтереси національної безпеки, громадського порядку і широкий суспільний інтерес — ось декілька прикладів. Дуже часто уряди ставляться до офіційної інформації більше як до своєї власності, ніж до того, що вони одержують або зберігають від імені народу.

Тому «АРТИКЛЬ 19» розробив низку міжнародних принципів, щоб встановити стандарти, на основі яких будь-хто може визначити чи насправді закони його країни дозволяють мати доступ до офіційної інформації. Вони ясно і точно викладають способи, за допомогою яких уряди можуть досягти максимуму відкритості відповідно до найкращих міжнародних стандартів і практики. Ці принципи є дуже важливими, однак спиратися тільки на них недостатньо. Вони мають використовуватися громадськими діячами, правниками, обраними представниками і державними посадовими особами. Вони потребують застосування в особливих обставинах, які постають перед кожним суспільством, людьми, які розуміють їхню важливість і використовують їх для прозорої діяльності уряду. Ми публікуємо ці принципи для сприяння покращенню управління і відповідальності та посилення демократії в усьому світі.

Ці принципи визначають стандарти для національної і міжнародної систем правління, які впроваджують у життя право на свободу інформації. Первинно вони призначалися для національного законодавства стосовно свободи інформації чи доступу до офіційної інформації, але однаково застосовуються до інформації, яку зберігають міжурядові органи, такі як ООН чи Європейський Союз.

Принципи базуються на міжнародному і регіональному праві, державній практиці (як це відображається, *inter alia*, в національних законах і судових рішеннях національних судів), і загальних принципах права, визнаних спільнотою націй. Вони є продуктом тривалого процесу вивчення, аналізу і консультацій, що відбувалися під егідою організації «АРТИКЛЬ 19», і використовують широкий досвід співпраці з організаціями-партнерами в багатьох країнах світу.

Принцип 1. Максимальне оприлюднення

Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального оприлюднення

Принцип максимального оприлюднення встановлює презумпцію, яка полягає в тому, що вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню, і що цю презумпцію може бути подолано тільки в дуже обмеженому числі випадків (див. Принцип 4). Цей принцип містить основне логічне обґрунтування, яке лежить в основі самої концепції свободи інформації. В ідеалі він повинен бути передбаченим в Конституції для того, щоб чітко визначити, що доступ до офіційної інформації є основним правом. Основною метою законодавства повинно бути впровадження максимального оприлюднення у практику.

Публічні органи мають обов'язок оприлюднювати інформацію, і кожний член суспільства має кореспондуюче право отримувати інформацію. Кожний, хто перебуває на території країни, повинен отримувати користь від цього права. Використання цього права не повинно вимагати від осіб демонстрування особливого інтересу до цієї інформації. Якщо державна влада намагається заборонити доступ до інформації, вона повинна нести тягар доведення щодо обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Інакше кажучи, державна влада повинна довести, що інформація, яку вона бажає приховати, підпадає під сферу обмеженого режиму винятків, який деталізовано нижче.

Визначення

Як термін «інформація», так і термін «публічні органи» повинні тлумачитися широко.

«Інформація» включає всі документи, які знаходяться у публічних органах, незалежно від форми, в якій інформація зберігається (письмові документи, магнітофонна стрічка, електронний запис тощо), їхні джерела (чи її було створено публічним органом, чи якоюсь іншою організацією) і дати створення. Законодавство повинно також застосовуватися до документів, які

були засекречені, піддаючи їх такій самій перевірці, як і всі інші документи.

З метою оприлюднення інформації визначення «публічних органів» повинно виходити з типу послуги, яка надається, а не з формального статусу. З цією метою воно повинно охоплювати всі гілки і рівні управління, включаючи місцеве самоврядування, виборні органи, органи, які діють відповідно до наданих законом повноважень, державні підприємства, позавідомчі організації і організації, які хоча й призначаються урядом, але працюють незалежно від нього (квазінеурядові організації), судові органи і приватні організації, які виконують публічні функції (наприклад, утримування доріг, експлуатація залізниць). Самі приватні організації також повинні бути включеними, якщо вони зберігають інформацію, розкриття якої імовірно зменшить ризик завдання шкоди основним суспільним інтересам, таким, як стан довкілля і здоров'я населення. Міжурядові організації повинні також підкорятися режиму свободи інформації, що базується на принципах, викладених у цьому документі.

Знищення документів

Для того, щоб захистити цілісність і доступність документів, закон повинен передбачати, що перешкодження доступу до них чи свавільне знищення документів є злочином. Закон повинен також встановлювати мінімальні стандарти стосовно утримання і зберігання документів публічними органами. Від таких інституцій повинно вимагатися виділення необхідних ресурсів і уваги з тим, щоб зберігання публічних документів було належним чином гарантоване. Для того, щоб запобігти будь-якій спробі вилучення чи заміни змісту документів, обов'язок щодо оприлюднення повинен застосовуватися до самих документів, а не лише до змісту інформації, яку вони містять.

Принцип 2. Обов'язок оприлюднювати

Публічні органи повинні бути зобов'язаними оприлюднювати ключову інформацію

Свобода інформації передбачає не лише те, що публічні органи обробляють інформаційні запити, але також і те, що вони оприлюднюють і широко розповсюджують документи, які мають важливе значення для громадськості, за винятком обґрунтованих обмежень, зумовлених станом ресурсів чи обсягом компетенції. Яку саме інформацію має бути оприлюднено залежить від того органу, який здійснює оприлюднення. Закон повинен встановлювати як загальний обов'язок оприлюднювати інформацію, так і основні категорії інформації, що підлягають оприлюдненню.

Публічні органи повинні принаймні бути зобов'язаними оприлюднювати наступні категорії інформації:

- оперативна інформація про те, як публічний орган функціонує, включаючи його витрати, цілі, перевірену звітність, стандарти, досягнення тощо, особливо якщо орган надає безпосередні послуги суспільству;
- інформація про будь-які запити, скарги чи інші безпосередні дії, які члени суспільства можуть здійснити по відношенню до цього публічного органу;
- інструкції стосовно процедур, за допомогою яких члени суспільства можуть взяти участь у формулюванні та реалізації політики чи внести законодавчі пропозиції;
- типи інформації, якими володіє ця інституція, і форма, в якій ця інформація зберігається;
- зміст будь-яких адміністративних чи політичних рішень, що впливають на суспільство, разом з причинами прийняття подібних рішень і матеріалами щодо обґрунтування їхньої необхідності.

Принцип 3. Стимулювання відкритого уряду

Публічні органи повинні активно сприяти відкритості уряду

Інформування громадян про їхні права і сприяння культурі відкритості уряду є важливим при реалізації законодавства про свободу інформації. Адже досвід різних країн показує, що державна служба, яка ігнорує законодавчі приписи, може підірвати навіть найбільш прогресивне законодавство. Ось чому стимулююча урядову відкритість діяльність є основним компонентом режиму свободи інформації. Це та ділянка, де безпосередня діяльність може змінюватися від країни до країни, залежно від таких чинників, як спосіб організації державної служби, основні обмеження свободи оприлюднення інформації, рівень освіченості і ступінь обізнаності суспільства в цілому. Отже, закон повинен вимагати, щоб відповідні ресурси і увагу було приділено сприянню реалізації цілей законодавства.

Громадська освіта

Як мінімум, законодавство повинно передбачати проведення громадської освіти й поширення відомостей стосовно права на доступ до інформації, визначати сферу відкритої для ознайомлення інформації і способи, якими це право може бути реалізоване. У країнах, де розповсюдження газет чи освіченість населення знаходиться на низькому рівні, телерадіомовлення є особливо важливим засобом для поширення інформації й освіти. Повинні бути вивчені також інші творчі альтернативи, зокрема такі, як місцеві збори чи пересувні кінозали. В ідеалі подібні види діяльності повинні здійснюватися як окремими публічними органами, так і спеціально створеними і відповідно фінансованими державними службами.

Закріплення культури офіційної таємниці

Закон повинен забезпечувати певні механізми для формування культури забезпечення урядової таємниці. Це повинно включати тренінги зі свободи інформації для службовців. Такі тренінги повинні стосуватися: розуміння важливості і меж свободи

інформації; процесуальних механізмів доступу до інформації, ефективного зберігання документів; усвідомлення меж захисту інформаторів («свистунів»²); визначення видів інформації, яку відповідні інституції зобов'язані оприлюднювати.

Державний орган, відповідальний за громадську освіту, повинен грати певну роль в стимулюванні атмосфери відкритості уряду. Ініціативи можуть передбачати як стимули для публічних органів, що діють на цій ділянці належним чином, так і кампанії, спрямовані на глибше усвідомлення проблем таємності. Зокрема, це можуть бути комунікаційні кампанії заохочення органів, які досягли покращення, а також критики тих, хто у своїй діяльності залишився надміру таємним. Ще одна можливість — це складання річного звіту перед парламентом та (або) його органами стосовно існуючих проблем і певних досягнень. Сюди можна включати також відомості про заходи, вжиті для поліпшення публічного доступу до інформації, та про все ще наявні обмеження вільного потоку інформації (включно із заходами, що плануються, наприклад, в наступному році).

Публічні органи повинні заохочуватися до прийняття внутрішніх кодексів (правил) про доступ до інформації та відкритість.

Принцип 4. Обмежена сфера винятків

Винятки повинні бути ясними, описуватися вузько і підлягати суворій перевірці стосовно категорій «шкоди» і «суспільних інтересів»

Усі індивідуальні запити щодо отримання інформації від публічних органів повинні прийматися, якщо публічні органи не зможуть довести, що ця інформація підпадає під дію обмеженого режиму винятків. Відмова оприлюднити інформацію є неви-

² Англійською — «whistleblowers». Особи, які розкрили таємну інформацію з добрими намірами, оскільки приховування подібної інформації могло б нанести шкоду інтересам суспільства, у першу чергу, довкіллю та здоров'ю громадян.

правданою, якщо публічні організації не можуть показати, що інформація пройшла суворий трискладовий тест.

Трискладовий тест

- інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом;
- оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;
- шкода, яку може бути заподіяно вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

Жоден публічний орган не повинен повністю виключатися з-під дії закону, навіть якщо більшість його функцій потрапляє в зону винятків. Це положення має застосовуватися до всіх гілок влади (виконавчої, законодавчої і судової), так само як і до всіх державних функцій (включаючи, наприклад, функції органів безпеки і оборони). Нерозголошення інформації повинно ґрунтуватися на послідовному розгляді всіх належних обставин конкретної справи.

Обмеження, метою яких є захист уряду від перешкод у діяльності або приховування правопорушень, не можуть бути виправданими.

Легітимні цілі, що виправдовують винятки

Повний список легітимних цілей, які можуть виправдати нерозголошення інформації, повинен бути закріплений законом. Цей список має включати тільки ті інтереси, які визначають законні підстави для відмови в оприлюдненні документів і обмежуватися лише такими питаннями, як правопорядок, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця та інші конфіденційні відомості, громадська чи індивідуальна безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень владою.

Винятки повинні бути описаними вузько, щоб уникнути включення матеріалу, який насправді не шкодить легітимним інтересам. Вони повинні базуватися більше на змісті документа, ніж

на його віднесенні до певної категорії. Для того, щоб відповідати цим стандартам, винятки повинні бути, де це є необхідним, обмеженими в часі. Наприклад, аргументи на користь засекречування інформації, що стосується інтересів національної безпеки, можуть повністю зникнути після усунення специфічної загрози цій безпеці.

Відмова повинна відповідати тесту щодо суттєвості шкоди

Не є достатнім, щоб інформація просто належала до сфери легітимної мети, передбаченої законом. Публічні органи повинні також довести, що оприлюднення інформації може завдати суттєвої шкоди зазначеній цілі. У деяких випадках розголошення інформації може одночасно принести як користь, так і шкоду. Наприклад, виявлення корупції в армії може, на перший погляд, послабити національну оборону, але через певний час воно ж допоможе ліквідувати корупцію і посилити збройні сили. Для того, щоб нерозголошення було законним, його «чистий» ефект повинен нести в собі загрозу спричинення суттєвої шкоди легітимній цілі.

Переважаючий суспільний інтерес

Навіть якщо вдалося б показати, що розголошення інформації може завдати суттєвої шкоди легітимній цілі, інформація одночасно підлягає оприлюдненню, якщо суспільна користь від її розголошення переважає шкоду. Наприклад, певна інформація може бути приватною за походженням, але водночас розкривати дані щодо високого рівня корупції в уряді. У таких випадках шкода легітимній цілі повинна бути порівняна із суспільним інтересом в оприлюдненні цих відомостей. Там, де суспільний інтерес переважає, закон повинен захищати оприлюднення інформації.

Принцип 5. Процедури сприяння доступу

**Запити стосовно надання інформації повинні
опрацьовуватися швидко і справедливо, а також
має бути доступним незалежний перегляд відмов**

Процес прийняття рішень стосовно інформаційних запитів повинен здійснюватися на трьох різних рівнях: на рівні публічного органу; оскарження до незалежного адміністративного органу; оскарження в суді. Там, де це необхідно, повинні бути передбачені заходи, спрямовані на гарантування повного доступу до інформації для окремих груп, зокрема тих, хто не може читати або писати, спілкуватися мовою документів, хто страждає від каліцтва, наприклад, сліпоти.

Від усіх публічних органів повинно вимагатись встановлення відкритих та доступних внутрішніх систем для забезпечення права громадськості отримувати інформацію. Загалом, органи повинні призначити певну особу, яка відповідає б за обробку інформаційних запитів відповідно до закону.

Від публічних органів повинно також вимагатись сприяння тим прохачам, чиї запити пов'язані з вже опублікованою інформацією, або є нечіткими, надмірно широкими чи такими, що потребують переформулювання. З іншого боку, публічні органи повинні мати можливість відкинути незначні чи сутяжницькі запити. Публічні органи не повинні надавати особам інформацію, яка міститься в уже оприлюднених джерелах, але вони повинні спрямувати прохача до джерел такої інформації.

Закон повинен передбачати суворі обмеження в часі щодо обробки запитів і вимагати, щоб будь-які відмови супроводжувалися письмово викладеним обґрунтуванням причин відмови.

Оскарження

Там, де це можливо, повинно бути передбачено можливість адміністративного оскарження до вищого органу публічного органу, який міг би переглянути первинне рішення.

У всіх випадках закон повинен передбачати право особи оскаржити до незалежного адміністративного органу відмову публічного органу оприлюднити інформацію. Це може бути такий орган, як омбудсмен, комісія з прав людини, або орган, спеціально створений для цієї мети. У будь-якому випадку він повинен відповідати певним стандартам і мати певні повноваження. При цьому необхідно гарантувати не тільки його формальну незалежність, але й встановити певні процедури, на основі яких відбувається призначення його голови та (або) складу.

Призначення керівництва такого спеціального органу повинно здійснюватися представницьким органом, наприклад, таким, як парламентський комітет з представництвом усіх політичних сил. При цьому процедура повинна бути відкритою і дозволяти участь у ній суспільства, наприклад, на рівні висунення кандидатур. Особи, призначені до такого органу, повинні відповідати жорстким стандартам професіоналізму, незалежності і компетентності, а також суворим правилам конфлікту інтересів.

Процедури, за якою адміністративний орган обробляє скарги з приводу відмов на запити про надання інформації, повинні бути визначені таким чином, щоб мати можливість діяти швидко і економно у відповідності до розумних вимог. Це гарантує, що всі члени суспільства можуть отримати доступ до цієї процедури і що надмірні процедурні затримки не перешкоджатимуть одержанню інформації від першоджерела.

Адміністративному органу повинен надаватися повний обсяг повноважень для розгляду будь-якої скарги, включаючи право вимагати обов'язкових свідчень і, що особливо важливо, вимагати від публічних організацій забезпечення їх інформацією чи документами для їх розгляду, *in camera* (без сторонніх) — де це необхідно і виправдано.

Після закінчення розгляду, адміністративний орган повинен мати повноваження відхилити скаргу, зобов'язати публічний орган розкрити інформацію, змінити будь-які збори, що стягуються публічним органом, накласти штраф на публічний орган за перешкоджання розгляду за наявності необхідного обґрунтування та (або) покласти на публічний орган витрати, пов'язані з оскарженням.

Адміністративний орган також повинен мати повноваження щодо направлення до суду справи, яка містить у собі докази такого перешкоджання доступу до документів чи їх свавільного знищення, що становить собою склад злочину.

Як прохач, так і публічний орган повинні мати право оскаржувати в суді рішення адміністративного органу. Такий суд повинен мати достатній обсяг повноважень для повного перегляду справи у відповідності до її ваги, а не тільки окремого питання про те, чи діяв адміністративний орган обґрунтовано. Це гарантуватиме те, що в наступних випадках вирішенню складного питання буде приділено належну увагу, а також те, що підхід до свободи вираження поглядів стане більш послідовним.

Принцип 6. Вартість

Надмірна вартість не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити

Вартість отримання доступу до інформації, що знаходиться у розпорядженні публічних органів, не повинна бути настільки високою, щоб стримувати потенційних заявників. Це обумовлене тим, що основною метою законів про свободу інформації є сприяння відкритому доступу до інформації. Встановлено, що довгострокові вигоди від режиму відкритості завжди переважають витрати. Досвід значної кількості країн свідчить, що плата за доступ до інформації не є ефективним засобом компенсації витрат на забезпечення режиму свободи інформації.

У світі існують різні системи гарантій того, що вартість доступу не стримує подання інформаційних запитів. У деяких законодавчих системах використовується подвійний механізм оплати, який складається з основної фіксованої плати за кожний запит і диференційованої плати (залежної від вартості знаходження та надання інформації). Остання може або не стягуватись, або бути значно зменшеною у випадку запитів щодо одержання персональної інформації, а також запитів в інтересах громадськості (наприклад, якщо мета запиту пов'язана із журналістською пуб-

лікацією). У деяких системах вища плата за комерційні запити фактично субсидує запити, що стосуються інтересів громадськості.

Принцип 7. Відкриті засідання

Засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості

Свобода інформації включає право громадськості знати, що уряд робить від його імені, і брати участь у процесі прийняття рішень. Ось чому законодавство про свободу інформації повинно встановлювати презумпцію, згідно з якою всі засідання органів управління є відкритими для громадськості.

Термін «управління» в цьому контексті в першу чергу стосується використання повноважень щодо прийняття рішень. Отже, органи, які лише дають поради, цим терміном не охоплюються. Політичні органи (зустрічі членів однієї партії) не вважаються інститутами управління.

З іншого боку, засідання виборних органів і їх комітетів, рад з планування чи районування, рад державних чи освітніх установ, а також державних агенцій індустріального розвитку повинні бути включеними до нього.

Термін «засідання» у цьому контексті в першу чергу стосується формальних засідань, що мають офіційний статус і скликаються публічними органами з метою вирішення громадських справ. Чинниками, що визначають яке засідання є формальним, є умови необхідності наявності кворуму або вимоги застосування певних процедурних правил.

Повідомлення про засідання необхідне, якщо громадськість повинна мати справжню можливість брати в ньому участь. Отже, закон повинен вимагати, щоб відповідні повідомлення про засідання були поширені заздалегідь.

Засідання може бути закритим, але тільки у відповідності до встановлених процедур і лише там, де для цього є відповідні

причини. Будь-яке рішення про закритість засідання саме по собі має бути відкритим для громадськості. Підстави для запровадження режиму закритого засідання можуть бути ширшими, ніж перелік винятків з обов'язку оприлюднення, але вони не повинні бути необмеженими. Прийнятними причинами для запровадження режиму закритих засідань можуть, за відповідних обставин, бути: інтереси охорони громадського здоров'я і безпеки, правопорядок чи розслідування, службові чи особисті справи, приватність, комерційні справи, інтереси національної безпеки.

Принцип 8. Оприлюднення має перевагу

Закони, які суперечать принципу максимального оприлюднення, повинні бути змінені або скасовані

Закон про свободу інформації повинен вимагати, щоб інше чинне законодавство тлумачилося в якомога більшій відповідності до його приписів. Там, де це неможливо, законодавство, що містить положення про публічну інформацію, повинно підкорятися дії принципів, передбачених законами про свободу інформації.

Перелік винятків, передбачених законом про свободу інформації, повинен бути вичерпним, і інші закони не повинні дозволяти його розширення. Зокрема, закони про таємницю не повинні вважати незаконними дії посадових осіб щодо розголошення інформації, яку вони повинні були оприлюднити відповідно до вимог закону про свободу інформації.

У перспективі, усі закони повинні бути приведені у відповідність до принципів, що лежать в основі законодавства про свободу інформації.

Посадові особи повинні бути також захищеними від санкцій, якщо вони обґрунтовано і добросовісно розкрили інформацію у відповідь на запит, навіть якщо пізніше виявиться, що така інформація не підлягала оприлюдненню. В іншому випадку, культура таємності, яка нині охоплює багато урядових органів, буде й надалі підтримуватися посадовими особами, які можуть бути

надмірно обережними стосовно запитів про інформацію, уникаючи будь-якого персонального ризику.

Принцип 9. Захист інформаторів («свистунів»)

Особи, які передають інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищеними

Особи повинні бути захищеними від будь-яких юридичних, адміністративних або інших службових санкцій, пов'язаних з фактами розкриття інформації про правопорушення.

Термін «правопорушення» у цьому контексті включає вчинення злочину, невиконання юридичного обов'язку, судову помилку, корупцію чи шахрайство, серйозне неналежне управління з боку публічного органу. Воно також включає істотну загрозу здоров'ю, безпеці чи довкіллю, незалежно від того чи пов'язані вони з особистим правопорушенням, чи ні. Інформаторам повинен надаватися захист у випадку, якщо вони діяли добросовісно та на основі обґрунтованого переконання, що надана ними інформація була за своєю суттю викривальною і стосувалася доказів про правопорушення. Такий захист повинен надаватися навіть у випадку, що таке розкриття інформації є порушенням правового або службового обов'язку.

У деяких країнах захист інформаторів є стандартною умовою, що передбачається при встановленні обов'язку передачі інформації певним особам чи наглядовим органам. Хоча такий порядок виглядає переконливим, проте інформаторам повинен надаватися захист і в тих випадках, коли цього вимагають суспільні інтереси, наприклад, у випадку передачі інформації іншим особам або навіть засобам масової інформації.

Термін «суспільні інтереси» в цьому контексті може включати ситуації, де користь від оприлюднення перевищує шкоду, а також ситуації, де альтернативні засоби розповсюдження інформації є необхідними для захисту основних інтересів. Таке положення може бути застосованим у ситуаціях, коли інформатори потребують захисту від розправи, або коли існує виключно сер-

Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів

йозна причина для розповсюдження інформації (загроза громадському здоров'ю чи безпеці, ризик того, що в іншому випадку, докази стосовно вчинених правопорушень будуть приховані або знищені).

Модельний Закон про свободу інформації¹

Вступ

Право на інформацію гарантується міжнародним законодавством, у тому числі як частина свободи вираження, передбаченої статтею 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Більшість країн світу надають юридичної сили цьому праву шляхом включення положення про право на доступ до інформації до конституцій своїх країн та прийняття законів, які надають підстави для його практичної реалізації за допомогою конкретних процедур.

¹ Проект Модельного Закону про свободу інформації написаний Директором правової програми «Артикль 19» Тобі Менделем. Коментарі до нього зроблені численними експертами (зокрема Девід Голдберг (консультант «Артикль 19»), Марі МакГоналг (викладач права, Національний університет Ірландії) Лізі Ягель (офіс Спеціального доповідача з питань свободи слова, Організація американських країн)). Оригінальна публікація відредагована співробітником «Артикль 19» з питань права Пітером Нурландером. Оригінальна публікація є частиною спільного проекту «Артикль 19» «Підтримка права на свободу інформації в Південній Азії», що діє спільно з Центром політичних альтернатив (Коломбо, Шрі-Ланка), Ініціативою Співдружності з прав людини (Нью Делі, Індія) та Комісією з прав людини Пакистану (Лагор, Пакистан).

Переклад Доповіді російською мовою — Ірини Круглової, редакція Ірини Авчинікової (юрист Центру правового захисту ЗМІ при Білоруській асоціації журналістів). Переклад українською Л. Пашенко (редагування Дмитра Котляра, Лабораторія законодавчих ініціатив).

Положення Модельного Закону про свободу інформації базуються на кращих прикладах міжнародної практики, що відображено в публікації АРТИКЛЬ 19 «Право громадськості знати: принципи законодавства про свободу інформації», а також на численних законах про свободу інформації країн світу. Цей Закон, зокрема, повинен допомогти в галузі свободи інформації країнам Південної Азії і, відповідно, відображає англосаксонський підхід до створення проектів подібних законів. Водночас, Модельний Закон ґрунтується на всесвітніх стандартах у цій галузі, і тому його буде доречно використовувати також у країнах з континентальною системою.

Термін «модельний» не означає, що всі країни мають взяти Закон за єдино правильний шаблон для створення своїх власних законів. У кожній країні існують різні інформаційні потреби, а також різні структури, тому закони повинні адаптуватись відповідно до них. Термін «модельний», вочевидь, варто використовувати для вираження ідеї про те, що лише закон, який міститиме групи норм, запропоновані цією моделлю, зможе забезпечити максимально ефективні процедури розкриття інформації на практиці, у відповідності з найкращими стандартами права на поінформованість.

Модельний Закон про свободу інформації (далі — Закон) передбачає необхідні умови для реалізації права, забезпеченого правовою санкцією, на доступ до інформації, що знаходиться у віданні публічних органів, при пред'явленні запиту на отримання інформації. Цим правом наділений кожний громадянин, а термінам «інформація» та «публічні органи» надається широке тлумачення. Також Закон передбачає більш обмежене право на доступ до інформації приватних організацій у випадках, коли існує необхідність захисту або реалізації будь-якого іншого права. У цьому положення Закону збігаються з положеннями законодавства Південної Африки, згідно з яким багато важливої інформації знаходиться саме в віданні приватних організацій, і вилучення їх зі сфери закону могло б негативно вплинути на право на інформацію.

Щодо процедури надання інформації, Закон вимагає від публічних органів призначати спеціальних осіб для роботи з інфор-

мацією, в обов'язки яких входить забезпечення досягнення мети Закону. Проте, запит на інформацію може бути зроблений на ім'я будь-якого чиновника відповідного органу. Термін надання відповіді на запит становить не більше 20 днів. Якщо запит стосується великої кількості документів і неможливо вкласитися у зазначений строк, цей термін може бути продовжений до 40 днів. У випадках, коли запитувана інформація необхідна для врятування життя або забезпечення свободи людини, відповідь на запит має бути надана впродовж 48 годин. Особа, яка робить запит, може вказати бажану для неї форму отримання інформації. Плата за надання інформації не може перевищувати реальну вартість послуг з надання інформації і не повинна стягуватися за надання інформації приватного характеру та інформації, що становить інтерес для громадськості.

Важливим положенням Закону є призначення незалежного Уповноваженого з питань інформації (Information Commissioner), наділеного правом на перегляд будь-яких відмов з надання інформації і достатньою компетенцією для забезпечення досягнення мети Закону. Уповноважений може як отримувати скарги, так і проводити власні спостереження. Уповноважений також може вимагати від органів розкриття інформації та навіть накладати штрафи за свідоме ухилення від виконання вимог Закону.

Згідно з міжнародною практикою, Законом встановлюється ряд винятків щодо інформації приватного, комерційного та конфіденційного характеру, інформації про здоров'я та безпеку, правопорядок, оборону та формулювання державної політики. Проте, ці винятки не застосовуються до надання інформації, що становить інтерес для громадськості, та в деяких випадках, до інформації зі строком давності, що спливає.

Розділ III Закону покладає на публічні органи ряд позитивних обов'язків, у тому числі вимоги щодо публікації інформації певного змісту та підтримання документів у належному порядку, відповідно до Правил (Code of Practice), які мають бути опубліковані Уповноваженим.

Розділ VII Закону передбачає захист інформаторів («свистунів») — тобто осіб, які надають інформацію про правопорушення, за умови, що вони керуються добрими намірами, та впевне-

ні, що надана інформація є достовірною та містить докази про правопорушення або серйозну загрозу здоров'ю, безпеці, довкіллю.

Нарешті, Модельний Закон про свободу інформації передбачає захист осіб, які надають інформацію з добрими намірами на запит, і водночас, встановлює кримінальну відповідальність для осіб, які умисно перешкоджають доступу до інформації або знищують записи.

Розділ I. Визначення термінів та мета закону

Цей Закон сприяє максимальному розкриттю інформації в інтересах суспільства, гарантує право кожного на доступ до інформації та забезпечує ефективний механізм захисту цього права.

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі, окрім випадків, у яких контекст потребує іншого тлумачення, терміни вживаються у таких значеннях:

- (а) «Уповноважений» — відомство Уповноваженого з питань інформації, передбачене Розділом V, або особа, яка займає відповідну посаду, залежно від контексту;
- (б) «службовець з роботи з інформацією» — особа, яка виконує певні обов'язки згідно з положеннями цього Закону, і призначається в кожному публічному органі відповідно до частини першої статті 16 цього Закону;
- (в) «службовець» — особа, прийнята на роботу відповідним органом на постійній або тимчасовій основі, на повний або неповний робочий день;
- (г) «Міністр» — один з міністрів Кабінету міністрів, відповідальний за питання юстиції;
- (ґ) «приватна організація» — визначення терміна «приватна організація» наводиться в частині третій статті 6 цього Закону;

- (д) «публічний орган» — визначення терміна «публічний орган» наводиться в частинах першій та другій статті 6 цього Закону;
- (е) «обнародувати» — робити доступним представникам громадськості, зокрема, за допомогою друкованих та електронних форм поширення інформації;
- (є) «інформація приватного характеру» — інформація про людину, яка може бути ідентифікована за цією інформацією;
- (ж) «документ» — визначення терміна «документ» наводиться в статті 7 цього Закону.

Стаття 2. Мета

Цілями цього Закону є:

- (а) забезпечення права доступу до інформації, що знаходиться у віданні публічних органів, виходячи з принципів, відповідно до яких: подібна інформація має бути доступна громадськості; необхідні винятки з права доступу мають бути обмеженими та чітко визначеними; рішення про оприлюднення подібної інформації мають переглядатись незалежно від уряду; та
- (б) забезпечення права доступу до інформації, що належить приватним організаціям, у випадках, коли це необхідно для здійснення або захисту будь-якого права, крім обмежених та чітко визначених винятків.

Розділ II. Право доступу до інформації, що знаходиться у віданні публічних органів та приватних організацій

Стаття 3. Свобода інформації

Кожний володіє правом на свободу інформації, включаючи право доступу до інформації, що знаходиться у віданні публічних органів, з дотриманням положень цього Закону.

Стаття 4. Загальне право доступу до інформації

(1) Кожний, хто звертається із запитом інформації до публічного органу, має право (з дотриманням положень Розділів II та IV цього Закону):

- (а) бути поінформованим про те чи має державний орган документ, що містить цю інформацію, або документ, з якого ця інформація може бути отримана;
- (б) на її отримання, якщо державний орган володіє документом, що містить інформацію, щодо якої зроблено запит.

(2) Кожний, хто звертається із запитом інформації до приватної організації, у віданні якої знаходиться інформація, необхідна для здійснення чи захисту будь-якого права, має право на надання йому цієї інформації приватною організацією, з дотриманням відповідних положень Розділів II та IV цього Закону.

Стаття 5. Законодавчі акти, що забороняють чи обмежують розкриття інформації

(1) Цей Закон може бути застосований для скасування будь-якого положення іншого законодавчого акта, яке забороняє або обмежує розкриття інформації публічним органом чи приватною організацією.

(2) Жодне з положень цього Закону не обмежує розкриття інформації відповідно до інших законодавчих актів, політики чи практики.

Стаття 6. Публічні органи та приватні організації

(1) Для цілей цього Закону, публічним органом є будь-який орган:

- (а) передбачений Конституцією або відповідно до неї;
- (б) встановлений законом;
- (в) який належить до виконавчої влади будь-якого рівня чи в будь-якій галузі;

(г) який знаходиться у власності, під контролем держави або значна частина фінансування якого здійснюється за рахунок державних коштів;

(г) який виконує передбачену законом чи іншу суспільну функцію, за умови, що він є публічним органом лише в частині цих функцій.

(2) Міністр може своїм наказом визначити публічним будь-який орган, що виконує суспільну функцію.

(3) Для цілей цього Закону, приватною організацією вважається будь-який орган, що не є публічним органом, і який:

(а) діє як приватна організація в торгівлі, бізнесі та професійній діяльності; або

(б) є юридичною особою.

Стаття 7. Документи

(1) Для цілей цього Закону, документом є будь-яка зафіксована інформація, незалежно від її форми, джерела, дати створення, офіційного статусу, від того чи була вона створена організацією, у віданні якої вона знаходиться, та незалежно від того, таємна вона чи ні.

(2) Для цілей цього Закону, публічний орган чи приватна організація володіє документом, якщо:

(а) публічний орган або приватна організація володіє документом, і це володіння здійснюється не від імені іншої особи; або

(б) інша особа володіє документом від імені публічного органу або приватної організації.

Стаття 8. Запит інформації

(1) Для цілей статті 4 цього Закону, запитом інформації вважається письмовий запит на ім'я будь-якого службовця публічного органу чи приватної організації з викладенням достатньої кількості деталей, які дозволять досвідченому службовцю, з докладенням розумних зусиль, визначити чи володіє орган (організація) документом з такою інформацією.

(2) У випадку, коли запит інформації, передбачений частиною 1 статті 4 цього Закону, не відповідає положенням частини 1 цієї статті Закону, службовець, який отримав запит, відповідно до частини 5 цієї статті Закону, має надати безоплатно усю можливу допомогу, яка може бути необхідною для забезпечення відповідності запиту частині 1 цієї статті Закону.

(3) Особа, яка не може подати запит інформації в письмовій формі згідно з частиною 1 статті 4 цього Закону через неписьменність або фізичні вади, може зробити запит в усній формі, а службовець, який отримав такий запит, дотримуючись частини 5 цієї статті Закону, має викласти цей запит у письмовій формі, вказавши при цьому своє прізвище та посаду, та надати копію запиту особі, яка зробила цей запит.

(4) У запиті інформації, зробленому відповідно до частини 2 статті 4 цього Закону, має бути визначене те право, для здійснення чи захисту якого особа робить цей запит, а також має бути названа причина, за якою ця інформація необхідна для здійснення чи захисту цього права.

(5) Службовець після отримання запиту інформації може передати його Службовцю з роботи з інформацією для виконання вимог частини 2 та (або) 3 цієї статті Закону.

(6) Публічний орган або приватна організація може розробити форму запиту інформації за умови, що така форма не затягує безпідставно строк виконання запиту та не накладає надмірний тягар на тих, хто робить запит.

(7) Публічний орган або приватна організація, що отримали запит інформації, має надати заявнику документ-підтвердження отримання запиту.

Стаття 9. Строки надання відповідей на запити

(1) Публічний орган або приватна організація має надати відповідь на запит інформації, поданий згідно зі статтею 4 цього Закону, в максимально стислі строки, але в будь-якому випадку не більше ніж у 20 робочих днів з дня отримання запиту, крім випадку, передбаченого частиною 3 цієї статті Закону.

(2) У випадках, коли запит стосується інформації, яка в дійсності є необхідною для порятунку життя або забезпечення свободи особи, відповідь має бути надана впродовж 48 годин.

(3) Публічний орган або приватна організація може продовжити строк, передбачений частиною 1 цієї статті Закону, до необхідної міри, шляхом повідомлення в письмовій формі, виданого впродовж перших двадцяти днів. Продовження строку надання відповіді за будь-яких обставин не може перевищувати 40 робочих днів з дня отримання запиту. Таке продовження строку може бути зумовлене запитом великої кількості документів або необхідності здійснення пошуку у великій кількості документів, а також у випадках, коли надання відповіді у двадцятиденний строк може суттєво зашкодити діяльності органу (організації) без достатніх на це підстав.

(4) Порушення положень частини 1 цієї статті Закону вважається відмовою у наданні відповіді на запит.

Стаття 10. Повідомлення про відповідь

(1) Відповідь, що надається згідно зі статтею 9 цього Закону, на запит інформації, поданий відповідно до частини 1 статті 4 цього Закону, має бути зроблена в письмовій формі та містити в собі відомості про:

- (а) відповідну оплату, якщо така передбачена, згідно зі статтею 11 цього Закону, стосовно будь-якої частини запиту інформації, та форму передачі запитуваної інформації;
- (б) відповідні причини, через які було відмовлено в наданні запитуваної інформації чи її частини, у відповідності до Розділу IV цього Закону;
- (в) у випадку відмови повідомити володіє чи ні публічний орган документом, що містить запитувану інформацію, — факт відмови та відповідні причини для такої відмови; та
- (г) усі права, які особа, що подала запит, може мати для оскарження.

(2) Відповідь, що надається згідно зі статтею 9 цього Закону, на запит інформації, поданий відповідно до частини 2 статті 4

цього Закону, має бути зроблена в письмовій формі та містити в собі відомості про:

- (а) відповідну оплату, якщо така передбачена, згідно зі статтею 11 цього Закону, у відношенні до будь-якої частини запиту інформації, та форму передачі запитуваної інформації; та
 - (б) відповідні причини, через які було відмовлено в наданні запитуваної інформації чи її частини.
- (3) Стосовно будь-якої частини запиту, на яку надано відповідь, надання відповідної інформації має відбуватися негайно, з урахуванням положень статті 11 цього Закону.

Стаття 11. Оплата

(1) Надання інформації на запит, зроблений відповідно до статті 4 цього Закону, публічним органом або приватною організацією, з дотриманням положень частин 2 та 3 цього Закону, може здійснюватися за умови сплати заявником грошового збору, що має не перевищувати реальних витрат на пошук, підготовку та передачу інформації.

(2) Сплата збору не повинна вимагатись для запитів інформації приватного характеру та інформації, що становить суспільний інтерес.

(3) Після консультації з Уповноваженим, міністр може ввести правила щодо:

- (а) порядку розрахунку розміру оплати;
 - (б) випадків безоплатного надання інформації; та
 - (в) максимального розміру збору за надання інформації.
- (4) Публічний орган не повинен вимагати сплати збору, передбаченого частиною 1 цієї статті, у випадках, коли витрати на приймання такого збору перевищують суму самого збору.

Стаття 12. Засоби передачі інформації

(1) У випадках, коли в запиті вказано на перевагу однієї з форм отримання запитуваної інформації, про що йдеться в частині 2 цієї статті, публічний орган або приватна організація, що

надає інформацію на запит, передбачений статтею 4 цього Закону, мають виконати вимогу щодо переваги до форми запитуваної інформації з дотриманням положень частини 3 цієї статті.

(2) У запиті можуть бути вказані такі переваги щодо форми передачі інформації:

- (а) справжня копія документа в існуючій чи іншій формі;
- (б) можливість вивчення документа, при необхідності використовуючи наявне обладнання органу (організації);
- (в) можливість зняття копії з документа, використовуючи обладнання особи, яка зробила запит;
- (г) письмове розшифрування змісту документів у візуальній чи звуковій формі;
- (ґ) розшифрування змісту документа в друкованій, звуковій чи візуальній формі у випадках, коли подібне розшифрування може бути зробленим з використанням наявного обладнання органу (організації); або
- (д) розшифрування стенографічного документа чи документа в іншій закодованій формі.

(3) Публічний орган або приватна організація не зобов'язані надавати інформацію у формі, вказаній заявником, у випадку, якщо це:

- (а) перешкоджає ефективній роботі органу (організації) без достатніх на це підстав; або
- (б) наносить шкоду збереженню документа.

(4) У випадку, коли документ існує більше, ніж однією мовою, документ має бути наданий тією мовою, перевагу якій надала особа, яка зробила запит.

Стаття 13. Відсутність запитуваного документа

(1) У випадках, коли службовець, який отримав запит відповідно до частини 1 статті 4 цього Закону, вважає, що запит відноситься до інформації, яка не міститься в жодному документі, що знаходиться у віданні публічного органу, цей службовець може передати запит Службовцю з роботи з інформацією з метою виконання вимог цієї статті.

(2) Коли Службовець з роботи з інформацією отримує запит, передбачений частиною 1 цієї статті, він має підтвердити, володіє цей публічний орган документом, що містить необхідну інформацію, чи ні. Якщо ні, то Службовець повинен, якщо йому відомий інший публічний орган, який володіє відповідним документом, у найкоротший термін:

(а) передати запит цьому публічному органу та повідомити особу, яка зробила запит, про таку передачу; або

(б) повідомити особу, яка зробила запит, про орган, що володіє запитуваною інформацією, якщо це дозволить забезпечити швидший доступ до інформації.

(3) У випадку, коли запит переданий відповідно до пункту (а) частини 2 цієї статті, відлік часу, наданого на задоволення запиту згідно зі статтею 9 цього Закону, здійснюється з дня передачі запиту.

(4) Приватна організація, яка отримує запит, передбачений частиною 2 статті 4, що стосується інформації, яка не міститься в жодному документі, що знаходиться у відання такої організації, має повідомити заявника про відсутність у її відання такої інформації.

Стаття 14. Нав'язливі, часто повторювані чи безпідставні запити

(1) Публічний орган або приватна організація не зобов'язані відповідати на запит інформації, який є нав'язливим (несумлінно поданим) або схожим за суттєвими ознаками із запитом цієї ж особи, щодо якого нещодавно надавалась відповідь.

(2) Публічний орган або приватна організація не зобов'язана відповідати на запит інформації у тому випадку, коли така відповідь на запит безпідставно відволікатиме її ресурси.

Розділ III. Заходи зі сприяння відкритості

Стаття 15. Правила використання цього Закону

(1) Уповноважений повинен у найкоротший термін скласти всіма офіційними мовами чіткі та прості правила, що містили б практичну інформацію, яка б сприяла ефективній реалізації прав згідно з цим Законом, та широко розповсюдити ці правила в доступній формі.

(2) Правила, передбачені частиною 1 цієї статті, мають регулярно поновлюватись у разі необхідності.

Стаття 16. Чиновник з роботи з інформацією

(1) Кожний публічний орган має призначити Службовця з роботи з інформацією та забезпечити безперешкодний доступ представників громадськості до відповідної інформації про цього Службовця, включаючи його прізвище, функції та контактну інформацію.

(2) У доповнення до обов'язків, зазначених в інших статтях цього Закону, Службовець з роботи з інформацією має виконувати такі обов'язки:

- (а) поширювати всередині відповідного публічного органу найкращу можливу практику збереження, архівування та розміщення документів; та
- (б) виступати як головна контактна особа публічного органу у питаннях отримання запитів інформації, надання допомоги особам в отриманні інформації та отримання індивідуальних скарг стосовно діяльності публічного органу у сфері розкриття інформації.

Стаття 17. Обов'язок оприлюднювати інформацію

Кожний публічний орган має в інтересах суспільства, принаймні раз на рік, у доступній формі оприлюднювати та поширювати ключову інформацію, включаючи (однак не лише):

- (а) опис його структури, функцій, обов'язків та фінансування;

- (б) відповідні подробиці стосовно послуг, що надаються ним безпосередньо представникам громадськості;
- (в) будь-які механізми прямих запитів чи скарг, які можуть бути використані представниками громадськості щодо актів або неспроможності цієї організації виконувати свої функції. Також має бути подано стислу інформацію про будь-які запити, скарги чи інші прямі дії представників громадськості, а також відповіді на них з боку цього органу;
- (г) прості правила, що містять адекватну інформацію про порядок ведення записів, документування, типи і форми інформації, що знаходиться у її віданні, категорії інформації, які публікуються цим органом, та опис процедури подання запиту інформації;
- (ґ) перелік повноважень та обов'язків вищих службовців, процедуру, якою вони керуються при прийнятті рішень;
- (д) будь-які нормативні вимоги, правила, інструкції або довідники, що стосуються виконання органом своїх функцій;
- (е) зміст усіх рішень та актів, що визначають стратегію роботи, які впливають на суспільство, а також причини таких рішень, будь-які їхні офіційні тлумачення та будь-які важливі супроводжувальні матеріали до них; та
- (є) будь-які механізми або процедури, за допомогою яких представники громадськості можуть висловити свою позицію або вплинути іншим чином на формулювання політики чи виконання повноважень цим органом.

Стаття 18. Інструкції до вимог оприлюднення інформації

Уповноважений має:

- (а) оприлюднювати інструкцію про мінімальні стандарти та найефективніші шляхи виконання обов'язку публічних органів оприлюднювати інформацію згідно зі статтею 17 цього Закону; та

- (б) надавати на запит консультації публічному органу стосовно обов'язку обнародувати інформацію.

Стаття 19. Зберігання документів

(1) Кожний публічний орган зобов'язаний зберігати документи таким чином, щоб сприяти реалізації права на інформацію, відповідно до цього Закону, а також у відповідності до Правил, зазначених у частині 3 цієї статті.

(2) Кожний публічний орган має забезпечити наявність відповідних процедур для внесення виправлень до інформації приватного характеру.

(3) Після відповідних консультацій із зацікавленими сторонами, Уповноважений має розробити і час від часу поновлювати Правила, що стосуються зберігання, управління та розміщення документів, а також передачі документів до [вставити відповідну архівну установу, наприклад, Державний архів].

Стаття 20. Підготовка службовців

Кожний публічний орган має забезпечити відповідну підготовку своїх службовців щодо права на інформацію та ефективного виконання цього Закону.

Стаття 21. Звіти Уповноваженому з питань інформації

Службовець з роботи з інформацією кожного публічного органу повинен щорічно подавати Уповноваженому звіт про діяльність своєї організації згідно з цим Законом або в напрямі досягнення відповідності його положенням, що має містити інформацію про:

- (а) кількість отриманих запитів інформації, кількість відповідей, наданих в повному обсязі або частково, кількість відмов;
- (б) як часто та відповідно до яких статей Закону здійснювалась відмова в наданні інформації на запит, як в цілому, так і частково;
- (в) скарги, подані в результаті відмови в наданні інформації;

- (г) суми зборів за надання інформації на запити;
- (г) діяльність публічного органу відповідно до статті 17 (обов'язок оприлюднювати інформацію);
- (д) діяльність публічного органу відповідно до статті 19 (зберігання документів); та
- (е) діяльність публічного органу відповідно до статті 20 (підготовка службовців).

Розділ IV. Винятки

Стаття 22. Пріоритет суспільного інтересу

Незважаючи на положення цього Розділу, орган не може відмовитись від повідомлення про наявність у його розпорядженні документа або від надання інформації, крім випадку, коли шкода інтересу, який захищається, переважає суспільний інтерес у розкритті інформації.

Стаття 23. Раніше обнародувана інформація

Незважаючи на положення цього Розділу, орган не може відмовити у наданні вже відомої громадськості інформації.

Стаття 24. Можливість відділення

Якщо запит інформації стосується документа, що містить інформацію, яка відповідно до цього Розділу відноситься до винятків, будь-яка інша інформація з цього документа, яка не належить до винятків, має бути надана зацікавленій особі в частині, що може бути прийнятно відділена від решти інформації.

Стаття 25. Інформація приватного характеру

(1) Орган може відмовитись повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це призведе до необґрунтованого розголошення інформації приватного характеру про третю сторону — фізичну особу.

(2) Частина 1 цієї статті Закону не застосовується, якщо:

- (а) третя сторона в дійсності дала згоду на розголошення інформації;
- (б) особа, яка звернулася із запитом, є опікуном третьої сторони, близьким родичем чи виконавцем заповіту померлої третьої сторони;
- (в) минуло 20 років з дня смерті особи, яка є третьою стороною; або
- (г) особа є або була службовою особою публічного органу, а інформація стосується її функцій службової особи.

Стаття 26. Привілеї, передбачені Законом

Орган може відмовитись повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо така інформація є захищеною від пред'явлення під час судового процесу, крім випадку, коли особа, яка має такий захист, відмовилась від нього.

Стаття 27. Комерційна та конфіденційна інформація

Орган може відмовити в наданні інформації, якщо:

- (а) інформація була отримана від третьої сторони, а її розголошення становитиме порушення конфіденційності, що дає підстави для судового переслідування;
- (б) інформація була отримана від третьої сторони конфіденційно та:
 - містить комерційну таємницю; або
 - її розголошення завдаватиме або створюватиме можливість завдання шкоди комерційним або фінансовим інтересам цієї третьої сторони; або
- (в) інформація була конфіденційно отримана від іншої держави чи міжнародної організації, а її розголошення завдаватиме або може завдати істотної шкоди відносинам з цією державою чи міжнародною організацією.

Стаття 28. Здоров'я та безпека

Орган може відмовитись повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це створюватиме або може створити загрозу життю, здоров'ю чи безпеці будь-якої людини.

Стаття 29. Забезпечення правопорядку

Орган може відмовитись повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди:

- (а) попередженню або розкриттю злочину;
- (б) затриманню або пред'явленню обвинувачення правопорушнику;
- (в) здійсненню правосуддя;
- (г) обкладенню або збору будь-яких податків чи мита;
- (ґ) роботі імміграційного контролю; або
- (д) оцінці публічним органом того, чи є виправданим цивільний процес, кримінальне переслідування або прийняття нормативного підзаконного акта.

Стаття 30. Оборона та безпека

Орган може відмовитись повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди обороні чи національній безпеці [вставити назву країни].

Стаття 31. Економічні інтереси

(1) Орган може відмовитись повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це завдаватиме або може завдати істотної шкоди здатності держави управляти економікою [вставити назву країни].

(2) Орган може відмовитись повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це

завдаватиме або може завдати істотної шкоди законним комерційним чи фінансовим інтересам публічного органу.

(3) Частини 1 та 2 цієї статті Закону не застосовуються, якщо запит стосується результатів тестування продуктів чи стану довкілля і ця інформація вказує на серйозний ризик для безпеки громадян або довкілля.

Стаття 32. Формулювання політики та діяльність публічних органів

(1) Орган може відмовитись повідомляти про те, чи володіє він документом, або відмовити в наданні інформації, якщо це:

- (а) завдаватиме або може завдати істотної шкоди ефективному формулюванню чи розробці державної політики;
- (б) перешкоджатиме або може перешкодити успішній реалізації державної політики шляхом передчасного розголошення цієї політики;
- (в) підірватиме значною мірою або може підірвати узгоджувальний процес всередині публічного органу шляхом перешкоджання вільному та відкритому обміну думками чи наданню порад;
- (г) підірватиме значною мірою або може підірвати ефективність процедур перевірки чи аудиту, що використовуються таким публічним органом.

(2) Частина 1 цієї статті Закону не застосовується до фактів, аналізу фактів, технічних даних або статистичної інформації.

Стаття 33. Терміни

(1) Положення статей 26–31 застосовуються лише тоді, коли передбачена ними шкода має місце або може мати місце під час або після того, як здійснено розгляд запиту.

(2) Пункт («в») статті 27, статті 29, 30 та 31 не застосовуються до документів зі строком давності понад 30 років.

Розділ V. Уповноважений з питань інформації

Стаття 34. Призначення Уповноваженого з питань інформації

(1) Уповноважений призначається на посаду [вставити назву глави держави] після його висунення не менше як двома третинами від загального числа членів [вставити назву законодавчого органу чи органів] та після процесу, що відповідає наступним принципам:

- (а) участь громадськості в процесі висунення;
- (б) прозорість та відкритість; та
- (в) оприлюднення списку кандидатів.

(2) Не може бути призначеним Уповноваженим особа, яка:

- (а) обіймає офіційну посаду чи є найманим працівником політичної партії, обіймає виборну чи призначувальну посаду в центральних або місцевих органах виконавчої влади; або
- б) була засуджена після належного судового процесу, що проходив у відповідності з міжнародно визнаними правовими принципами, за вчинення насильницького злочину та (або) шахрайства або крадіжки, та відповідна судимість якої не погашена.

(3) Уповноважений обіймає посаду строком у сім років та може бути повторно призначений лише на другий термін. Уповноважений може бути усунений з посади [вставити назву глави держави] за рекомендацією, схваленою не менше як двома третинами голосів від загальної кількості членів [вставити назву законодавчого органу чи органів].

Стаття 35. Незалежність та повноваження

(1) Уповноважений є незалежним при виконанні своїх обов'язків та проведенні діяльності від будь-яких інших осіб, у тому числі від уряду та інших органів виконавчої влади, крім випадків, прямо передбачених Законом.

(2) Уповноважений повинен бути наділений усіма повноваженнями, необхідними для виконання його функцій, передба-

чених цим Законом, включно з наданням йому статусу юридичної особи, а також повноваження на отримання, володіння та розпорядження майном.

Стаття 36. Оплата праці та витрати

Уповноважений повинен отримувати оплату праці на рівні заробітної плати судді Верховного Суду [або вставити назву відповідного суду], а також йому повинні відшкодуватись у розумних межах витрати на відрядження, пов'язані з виконанням ним своїх обов'язків.

Стаття 37. Штат співробітників

Уповноважений може мати таку кількість посадових осіб та найманих працівників, яка дозволить йому виконувати в повному обсязі свої обов'язки та функції.

Стаття 38. Основна діяльність

Крім усіх інших повноважень та обов'язків, передбачених цим Законом, Уповноважений має право:

- (а) проводити спостереження та робити звіти про виконання публічними органами обов'язків, передбачених цим Законом;
- (б) давати рекомендації щодо реформ загального характеру, так і тих, що стосуються діяльності окремих публічних органів;
- (в) співпрацювати або проводити навчальні заходи з питань права на інформацію та належного виконання цього Закону для державних службовців;
- (г) направляти у відповідні органи справи, які обґрунтовано свідчать про вчинення злочинів, передбачених цим Законом; та
- (г) оприлюднювати вимоги цього Закону та передбачені ним права громадян.

Стаття 39. Звіти

(1) Уповноважений повинен не пізніше тримісячного терміну після завершення чергового фінансового року представити [вставити назву законодавчого органу чи органів] щорічний звіт про дотримання цього Закону публічними органами, діяльність відомства Уповноваженого та результати аудиторської перевірки його відомства за минулий фінансовий рік.

(2) Уповноважений може періодично представляти [вставити назву законодавчого органу чи органів] у разі необхідності інші подібні звіти на свій розсуд.

Стаття 40. Захист Уповноваженого

(1) Уповноважений або будь-яка особа, яка діє від його імені чи за його дорученням, не підлягає кримінальному або цивільному переслідуванню за будь-які добросовісні дії, письмові чи усні висловлювання, зроблені в ході виконання будь-яких повноважень чи обов'язків, передбачених цим Законом.

(2) У межах положень законів про наклеп чи образу, будь-які висловлювання (інформація), зроблені (поширені) в ході розслідування відповідно до положень цього Закону, є захищеними, крім випадку, коли такі висловлювання (інформація) були зроблені (поширені) зі злим умислом.

Розділ VI. Примусове застосування Закону Уповноваженим

Стаття 41. Оскарження в Уповноваженого

Особа, яка подала запит інформації, може звернутися до Уповноваженого зі скаргою про те, що публічний орган чи приватна організація не виконали своїх обов'язків відповідно до Розділу II цього Закону, зокрема, шляхом:

- (а) відмови повідомити про те чи володіє орган (організація) документом або відмови в наданні інформації з порушенням положень статті 4 цього Закону;

- (б) недотримання строків надання відповіді на запит інформації, встановлених статтею 9 цього Закону;
- (в) ненадання письмового повідомлення з відповіддю на запит інформації згідно зі статтею 10 цього Закону;
- (г) невиконання вимоги негайного надання інформації, передбаченої частиною 3 статті 10 цього Закону;
- (г) стягнення надмірної плати, що суперечить статті 11 цього Закону; або
- (д) ненадання інформації в запитуваній формі, що суперечить статті 12 цього Закону.

Стаття 42. Рішення по скарзі

(1) Уповноважений повинен розглянути подану згідно зі статтею 41 цього Закону скаргу, у відповідності з частиною 2 цієї статті Закону, та прийняти рішення в мінімальний розумний термін (але в будь-якому разі не більше ніж у 30 днів) після надання скаржнику та відповідному публічному органу чи приватній організації можливості подати свої доводи в письмовій формі.

(2) Уповноважений може відхилити скарги без розгляду, якщо:

- (а) вони є несуттєвими, нав'язливими або непідтвердженими; або
- (б) заявник не використав своєчасно жодних ефективних внутрішніх процедур оскарження, що надаються відповідним публічним органом чи приватною організацією.

(3) Стосовно будь-якої скарги, поданої відповідно до статті 41 цього Закону, тягар доведення того, що орган (організація) діяв відповідно до своїх обов'язків, передбачених Розділом II цього Закону, покладається на публічний орган або приватну організацію.

(4) У своєму рішенні, прийнятому стосовно скарги відповідно до частини 1 цієї статті Закону, Уповноважений може:

- (а) відхилити скаргу;

- (б) вимагати від публічного органу чи приватної організації здійснити необхідні дії для приведення своєї діяльності у відповідність з вимогами Розділу II цього Закону;
- (в) вимагати від державного органу компенсації скаржнику завданих йому моральної чи матеріальної шкоди; та (або)
- (г) у випадках істотного або навмисного порушення вимог, передбачених Розділом II цього Закону, накладати на публічний орган штраф.

(5) Уповноважений повідомляє про своє рішення, у тому числі із зазначенням будь-якого права на оскарження, скаржника та публічний орган або приватну організацію.

Стаття 43. Безпосереднє виконання рішень

(1) Після надання публічному органу можливості подати свої доводи в письмовій формі, Уповноважений може прийняти рішення про те, що публічний орган не виконав свої обов'язки відповідно до Розділу III.

(2) У своєму рішенні, відповідно до частини 1 цієї статті Закону, Уповноважений може вимагати від публічного органу вчинення дій, необхідних для приведення своєї діяльності у відповідність з Розділом III, зокрема:

- (а) призначення Службовця з роботи з інформацією;
- (б) оприлюднення певної інформації та (або) категорій інформації;
- (в) внесення змін у роботу органу в частині зберігання, управління та знищення документів та (або) передачі документів [вставити відповідну архівну установу, наприклад, Державний архів];
- (г) покращення порядку навчання службовців з питань права на інформацію;
- (г) надання йому річного звіту згідно зі статтею 21 цього Закону; та (або)
- (д) у випадках істотного або навмисного порушення вимог, передбачених Розділом II цього Закону, сплатити штраф.

(3) Уповноважений повідомляє публічний орган про своє рішення, у тому числі про право на оскарження.

Стаття 44. Повноваження на проведення розслідування

(1) При прийнятті рішення, згідно зі статтями 42 або 43 цього Закону, Уповноважений повинен мати повноваження на проведення повного розслідування, у тому числі право видавати накази про представлення доказів та обов'язкові показання свідків.

(2) Під час проведення розслідування відповідно до частини першої цієї статті Закону Уповноважений може дослідити будь-який документ, до якого застосовується цей Закон. За будь-яких обставин, жоден з таких документів не може бути прихований від Уповноваженого.

Стаття 45. Оскарження рішень та наказів Уповноваженого

(1) Скаржник або відповідний публічний орган чи приватна організація може впродовж 45 днів подати скаргу до суду для повного перегляду рішення Уповноваженого, прийнятого відповідно до статей 42 або 43 цього Закону, або його наказу, прийнятого відповідно до частини 1 статті 44 цього Закону.

(2) При розгляді скарги на рішення, прийняте згідно зі статтею 42 цього Закону, тягар доведення відповідності поведінки публічного органу чи приватної організації положенням Розділу II цього Закону покладається на відповідний орган чи організацію.

Стаття 46. Обов'язковий характер рішень та наказів Уповноваженого

Після закінчення 45-денного терміну для оскарження відповідно до статті 45 цього Закону, Уповноважений може в письмовій формі поставити до відома суд про невиконання рішення, прийнятого відповідно до статей 42 або 43 цього Закону, або наказу, прийнятого відповідно до частини 1 статті 44 цього Закону, а суд має розглянути таке невиконання відповідно до законодавства про невиконання рішення суду.

Розділ VII. «Свистуни»

Стаття 47. «Свистуни»

(1) Ніхто не може підлягати будь-яким правовим, адміністративним чи службовим санкціям, незважаючи на порушення будь-яких правових або службових обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або інформації, що розкриває серйозну загрозу для здоров'я, безпеки або довкілля, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною і містить докази про правопорушення або серйозну загрозу здоров'ю, безпеці чи довкіллю.

(2) Для цілей частини 1 цієї статті Закону «правопорушення» включає в себе вчинення злочину, невиконання правового обов'язку, судову помилку, корупцію або шахрайство, або серйозні випадки поганого, неефективного управління публічним органом.

Розділ VIII. Кримінальна та цивільна відповідальність

Стаття 48. Розкриття інформації з добрими намірами

Ніхто не повинен підлягати кримінальній чи цивільній відповідальності або будь-яким службовим санкціям за дії, вчинені з добрими намірами щодо виконання, використання чи можливого використання будь-якого повноваження чи обов'язку згідно з положеннями цього Закону, якщо особа при цьому діяла розумно та з добрими намірами (in a good faith).

Стаття 49. Кримінальні правопорушення

(1) Кримінальним правопорушенням визнається:

- (а) перешкоджання доступу до будь-якого документа, що суперечить Розділу II цього Закону;
- (б) перешкоджання виконанню публічним органом обов'язків згідно з Розділом III цього Закону;

- (в) втручання в роботу Уповноваженого; або
- (г) знищення документів без відповідного дозволу.

(2) Будь-яка особа, яка вчинила передбачений частиною 1 цієї статті Закону злочин, підлягає покаранню у вигляді штрафу в розмірі, що не перевищує [вставити відповідну суму], та (або) ув'язнення строком до двох років.

Розділ IX. Інші положення

Стаття 50. Правила

(1) Міністр після консультацій з Уповноваженим та з повідомленням у [вставити назву відповідного видання], може встановити правила стосовно:

- (а) додаткових форм надання інформації згідно з частиною другою статті 12 цього Закону;
- (б) навчання службовців згідно зі статтею 20 цього Закону;
- (в) звітів Уповноваженому згідно зі статтею 21 цього Закону;
- (г) будь-яких повідомлень, передбачених цим Законом; або
- (г) будь-яких адміністративних чи процедурних питань, необхідних для реалізації положень цього Закону;

(2) Будь-які правила, передбачені частиною 1 цієї статті Закону, перед опублікуванням [вставити назву відповідного видання], мають бути представлені [вставити назву законодавчого органу чи органів].

Стаття 51. Тлумачення

При тлумаченні положень цього Закону, кожний суд повинен здійснювати будь-які розумні тлумачення положень, які найбільш ефективно забезпечують реалізацію права на інформацію.

Стаття 52. Скорочена назва та набрання чинності

(1) Цей Закон може бути цитований як Закон про право на інформацію [вставити відповідний рік].

Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів

(2) Цей Закон набирає чинності в день обнародування [вставити відповідну посадову особу, наприклад, президент, прем'єр-міністр чи міністр]. Цей Закон автоматично набирає чинності через шість місяців після його схвалення, якщо таке обнародування не було здійснено.

Визначення дифамації. Принципи свободи вираження поглядів і захисту репутації¹

Вступ

Ці принципи дають можливість встановити необхідну рівновагу між правом людини на свободу вираження поглядів — гарантованим регіональними документами з питань прав людини та документами ООН, а також майже кожною національною конституцією — і необхідністю захисту репутації окремих осіб, який знаходить підтримку у багатьох міжнародно-правових документах з питань прав людини і законодавстві держав усього світу. Ці принципи виходять з того, що в демократичному суспільстві повинна забезпечуватись гарантія права свободи вираження поглядів. Це право може бути піддано тільки вузькому колу обмежень, які необхідні для забезпечення законних інтересів, включаючи репутацію. Зокрема, цими принципами встановлюються норми додержання права на свободу вираження поглядів, яким повинні, як мінімум, відповідати положення законодавства з питань захисту репутації².

¹ «АРТИКЛЬ 19» висловлює вдячність ЮНЕСКО за надання фінансової підтримки розробці та опублікуванню цих принципів. Позиція, зайнята у цьому документі з питань дифамації не обов'язково може співпадати з точкою зору ЮНЕСКО.

Переклад ППЗО IREX ПроМедіа (редагування Дмитра Котляра, Лабораторія законодавчих ініціатив).

² Ніщо у даних принципах не свідчить про те, що держави не повинні забезпечувати більшого захисту свободи вираження поглядів, ніж ними визначено.

Ці принципи ґрунтуються на системі міжнародно-правових стандартів та норм, державній практиці, що розвивається (що відображено, *inter alia*, у національному законодавстві та рішеннях національних судів), та визнаних міжнародною спільнотою загальних принципах права. Їх створенню передували тривалий період наукової роботи, аналізу й консультацій під егідою організації «АРТИКЛЬ 19», а також низка семінарів і науково-практичних конференцій як на національному, так і на міжнародному рівнях³. Останніми кроками у цьому напрямі були проведення науково-практичної конференції з проблем законодавства з питань дифамації, яка проходила з 29 лютого по 1 березня 2000 року у Лондоні (Сполучене Королівство), та широкі консультації з питань розробленого під час цієї конференції проекту⁴.

Ці принципи зводяться до питання про те, як знайти необхідну рівновагу між реалізацією права на свободу вираження поглядів і компенсацією шкоди, завданої репутації⁵. Під репутацією мається на увазі загальне ставлення до особи у певному суспільстві. Ці принципи не повинні сприйматися як такі, якими наперед визначаються або затверджуються обмеження щодо захисту інших інтересів, включаючи ті, що стосуються захисту невтручання у приватне життя, захисту власної гідності або права вираження зневаги, які заслуговують на окремий розгляд.

³ Сюди входять офіційні резолюції з проблем законодавства з питань дифамації і свободи вираження поглядів «Отської платформи дій з проблем реформування законодавства з питань засобів масової інформації», прийняті учасниками науково-практичної конференції з проблем реформування законодавства з питань засобів масової інформації, яка проходила в Оті, Нігерія, з 16 по 19 березня 1999 року, та Декларація принципів свободи вираження поглядів і дифамації, прийнятих учасниками міжнародного колоквиуму з проблем законодавства з питань свободи вираження поглядів і дифамації, який проходив з 15 по 17 вересня 1999 року в Коломбо, Шрі-Ланка.

⁴ Список учасників цієї науково-практичної конференції подається у Додатку А.

⁵ Згідно з цілями даних Принципів, законодавства, у яких, принаймні, з першого погляду, робиться спроба знайти таку рівновагу визначатимуться як законодавства з питань дифамації, виходячи з того, що у різних державах ці законодавства називаються по-іншому, включаючи законодавства з питань зневаги, пасквілів, наклепів і образ (*desacato*).

«АРТИКЛЬ 19». Лондон, серпень 2000 року

Преамбула

Вважаючи, згідно з проголошеними у Хартії ООН принципами, про які також йдеться у Загальній декларації з прав людини, що в основі свободи, справедливості і миру знаходиться визнання рівних та невід'ємних прав усіх людей,

підтверджуючи переконання в тому, що свобода вираження поглядів і свобода обміну інформацією, включаючи вільне і відкрите обговорення питань, які становлять суспільний інтерес, навіть якщо це передбачає критику окремих осіб, мають вирішальне значення у демократичному суспільстві для особистого розвитку, гідності, самореалізації кожної особи, а також для забезпечення прогресу і добробуту суспільства, використання інших прав людини і основних свобод,

беручи до уваги відповідні положення Загальної декларації з прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Африканської хартії з прав людини і народів, Американської конвенції з прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, а також положення національних конституцій,

зважаючи на фундаментальну необхідність незалежної та неупередженої судової системи для забезпечення верховенства права й захисту прав людини, включаючи право на свободу вираження поглядів, а також необхідності в постійному вдосконаленні рівня підготовки суддів у галузі прав людини і, зокрема, у галузі права на свободу вираження поглядів,

пам'ятаючи про важливість для людей їхньої репутації і необхідності забезпечення достатнього рівня її захисту,

знаючи також про поширеність законів про дифамацію, які безпідставно обмежують можливості суспільного обговорення питань, що становлять суспільний інтерес, і про те, що такі закони підтримуються урядами на підставі необхідності захисту репутації, а також про часте зловживання цими законами окремими державними посадовими особами,

усвідомлюючи важливість відкритого доступу до інформації, і особливо права на доступ до наявної в органах публічної влади інформації, плекання акуратної журналістики та обмеження публікацій, які не відповідають дійсності та містять потенційно паплюжачі твердження;

знаючи про роль засобів масової інформації у задоволенні права суспільства бути поінформованим, у забезпеченні середовища для суспільного обговорення питань, які становлять суспільний інтерес, та у виконанні ролі «сторожового пса», яка є запорукою прозорості дій уряду,

визнаючи важливість створення засобами масової інформації механізмів саморегулювання, які були б ефективними й доступними в забезпеченні захисту репутації і безпідставно не обмежували б право на свободу вираження поглядів,

бажаючи сприяти найкращому розумінню важливості пошуку необхідної рівноваги між правом на свободу вираження поглядів і необхідністю у захисті репутації,

ми⁶ рекомендуємо національним, регіональним і міжнародним органам вжити, у відповідних межах їх компетенції, достатніх заходів для забезпечення повсюдного поширення, прийняття і впровадження цих принципів:

Розділ 1. Загальні принципи

Принцип 1: Свобода вираження думки, поглядів і інформації

- а) Кожен має право на безперешкодне висловлення своєї думки.
- б) Кожен має право на свободу вираження поглядів, яке включає в себе свободу пошуку, отримання і поширення будь-якої інформації та ідей, незалежно від кордонів, як в усній, так і в

⁶ «Ми» у даному випадку включає в себе учасників Лондонської науково-практичної конференції, про яку йдеться у виводі 3, загальний консенсус думок між набагато більш чисельними групами осіб, які брали участь у розробці цих принципів, а також зростаючий список осіб і організацій, які під ними поставили свій офіційний підпис.

письмовій чи друкованій формі, у формі мистецтва або в будь-який інший спосіб за його чи її вибором.

в) Здійснення передбаченого у пункті б) права може, якщо можна довести в цьому необхідність, бути піддане обмеженням за наявності конкретних підстав, передбачених міжнародним правом, включаючи захист репутації інших.

г) Кожен, хто зазнав обмеження свободи вираження поглядів як у прямий, так і в непрямий спосіб, повинен мати можливість оскаржити обґрунтованість такого обмеження, як питання конституційного законодавства або законодавства з питань прав людини, у незалежному суді чи іншому органі правосуддя.

г) Будь-яке накладення обмеження на право на свободу вираження поглядів повинно бути забезпечено адекватним захистом, що включає право на доступ до незалежного суду чи судового органу, як одного з аспектів верховенства права.

Принцип 1.1. Закріплення законодавством

Будь-яке обмеження права на свободу вираження поглядів або інформації має бути закріпленим законодавством. Законодавство повинно бути доступним, однозначним, конкретним і чітким з тим, щоб особа могла, з достатньою впевненістю, завчасно передбачити законність або незаконність певної дії.

Принцип 1.2. Законність захисту репутації

Введення будь-якого обмеження права на свободу вираження поглядів або інформації, яке намагаються виправдати на підставі захисту репутації інших, повинно насправді мати цю мету і виконуватися так, щоб фактично досягти захисту лише легітимного інтересу задля збереження репутації⁷.

Принцип 1.3. Необхідність у демократичному суспільстві

Будь-яке обмеження права на свободу вираження поглядів або інформації, включаючи захист репутації інших, не може бути виправдано, якщо не доведено переконливо його необхідності в

⁷ Див. Принцип 2.

демократичному суспільстві. Зокрема, обмеження є безпідставним, якщо:

- існують в певних обставинах менш обмежувальні і доступні засоби законного захисту репутації; або
- зважаючи на всі обставини, обмеження виявиться невідповідним через те, що користь захисту репутації не набагато переважить шкоду, завдану свободі вираження поглядів.

Коментар до Принципу 1

Принцип 1 створено, спираючись на міжнародні і конституційні гарантії свободи вираження поглядів, які авторитетно і докладно визначені міжнародним і порівняльним правом, а також Сиракузькими Принципами щодо обмежень і винятків⁸ у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. У переважній більшості актів системи міжнародно-правового регулювання і багатьох національних законодавств з питань свободи вираження поглядів часто йдеться про трискладовий тест законності введення обмеження права на свободу вираження поглядів, про що йдеться у Принципах 1.1. і 1.3.

Принцип 2: Легітимність мети у законодавстві з питань дифамації

а) Закони з питань дифамації є безпідставними, якщо їхня справжня мета і результат застосування чітко не зводяться до захисту репутації окремих осіб (або суб'єктів, які мають право подавати позов і відповідати в суді), від завдання їм шкоди, до якої входить зменшення поваги до них в їхньому оточенні, перетворення їх на об'єкт суспільного посміховища чи неприязні, або створення умов, за яких їх будуть остерігатись чи уникати.

⁸ Цими принципами визнається надійність застосування Сиракузьких принципів, прийнятих у травні 1984 року під час засідання групи експертів, організованого Міжнародною комісією юристів, Міжнародною асоціацією кримінального права, Американською асоціацією при Міжнародній комісії юристів, Інститутом з прав людини ім. Ербана Моргана і Міжнародним інститутом вищих студій в галузі кримінології.

б) Закони з питань дифамації є безпідставними, якщо вони мають за мету або за результат захист осіб від спричинення шкоди їхній репутації, якої вони не мають чи не заслуговують, або захист репутації суб'єктів, які не мають право подавати позов і відповідати в суді. Зокрема, запровадження законодавства з питань дифамації є безпідставним, якщо воно переслідує мету або його результатом є:

- (1) захист посадових осіб від законної критики або викриття їх посадових правопорушень чи корупції;
- (2) захист «репутації» таких об'єктів, як державна або релігійна символіка, прапори або національна символіка;
- (3) захист «репутації» держави або народу (нації) як таких;
- (4) надання особам можливості подавати позов від імені померлих осіб; або
- (5) дозвіл особам подавати позов від імені групи, яка, за своїм статусом, не може цього робити.

в) Закони про дифамацію також не можуть бути справедливими на підставі того, що вони орієнтовані радше на захист інтересів, ніж репутації, де такі інтереси, навіть, якщо вони могли би виправдати обмеження свободи висловлювань, краще захищені спеціальними законами для таких цілей. Особливо закони про дифамацію не можуть бути справедливими на підставі того, що вони забезпечують громадський порядок, національну безпеку або дружні стосунки з іншими державами або урядами.

Коментар до Принципу 2

Єдиною законною метою законів з питань дифамації є захист репутації. Разом з тим, практика багатьох країн світу свідчить про зловживання законами з питань дифамації з метою запобігання відкритому суспільному обговоренню і законній критиці посадових осіб. У багатьох державах створені такі закони, які стоять на захисті певних об'єктів, включаючи національну або релігійну символіку. Оскільки ці об'єкти, як такі, не можуть мати репутації, мета таких законодавств є незаконною.

Завдана репутації людини шкода в результаті безпідставної критики носить прямий і особистий характер. На відміну від влас-

ності, репутація не успадковується, будь-який інтерес в репутації покійної людини, який міг залишитися у родичів після смерті його володаря, фундаментально різниться від живої особи з її власною репутацією. Крім того, правом на судовий захист за дифамацію репутації померлої особи можна легко зловживати задля запобігання вільній та відкритій дискусії щодо історичних подій.

Групи без юридичного статусу не мають особистої репутації у будь-якому сенсі цього терміна. Закон з питань дифамації є безпідставним, якщо він ставить за мету підтримку репутації подібних груп. У Принципі 2 (б) (5) йдеться як про подання групового позову з питань дифамації від імені всіх членів групи, так і про подання окремих осіб, які стверджують, що їх було піддано дифамації, у непрямій формі, як окремих членів цієї групи. Окремі члени цієї групи можуть подати позов про дифамацію, якщо вони можуть довести, що це стосувалося саме їх і саме вони постраждали.

Деякі держави намагаються знайти підстави для виправдання законів з питань дифамації, особливо кримінального характеру, у тому, що вони, крім репутації, захищають такі державні інтереси, як підтримка громадського порядку чи національної безпеки або дружніх стосунків з іншими державами. Оскільки закон з питань дифамації спеціально не створюється для захисту цих інтересів, він не витримує тесту на його необхідність, коли йдеться про можливість обмеження права на свободу вираження поглядів, про яке йдеться у Принципі 1.3. Подібні інтереси, якщо вони законні, повинні знайти захист у спеціально призначених для цього законах.

Принцип 3: Дифамація публічних органів

Усім органам публічної влади, включаючи законодавчі, виконавчі та судові, або тим, що пов'язані з виконанням публічних функцій, має бути повністю заборонено порушувати пов'язані з дифамацією справи.

Коментар до Принципу 3

У низці країн вищі державні суди обмежили можливість органів державної влади, включаючи виборні органи, державні підприєм-

ства і навіть політичні партії, порушувати пов'язані з дифамацією справи. Цей крок було зроблено в знак визнання надзвичайної важливості для демократії відкритої критики уряду і органів державної влади, обмеженого і суспільного характеру репутації цих органів і широкого набору засобів, які мають у своєму розпорядженні органи державної влади для свого захисту від критики. Застосовуючи цей принцип, необхідно взяти до уваги світову тенденцію поширення такої заборони на все більше коло органів державної влади.

Розділ 2. Кримінальне законодавство про наклеп (дифамацію)

Принцип 4: Кримінальне законодавство про наклеп (дифамацію)

а) Усі кримінальні закони з питань дифамації (наклеп, образа) необхідно скасувати і замінити, якщо необхідно, на відповідне цивільне законодавство з питань дифамації. Державам, у яких ще існує кримінальне законодавство з питань дифамації, необхідно вжити заходів для поступового впровадження цього принципу.

б) Визнаючи що, практично, кримінальне законодавство у багатьох державах є головним засобом вирішення справ, пов'язаних з безпідставними спробами завдати шкоду репутації, необхідно вжити негайних заходів для забезпечення повної відповідності будь-якого чинного на цей момент кримінального законодавства з питань дифамації таким умовам:

- (1) Ніхто не може бути засудженим за дифамацію згідно з кримінальним законодавством, якщо сторона, яка стверджує, що вона була піддана дифамації, повністю не доведе наявності всього складу злочину, як вказано нижче.
- (2) Висловлювання паплюжучого характеру не визнаються правопорушенням згідно з кримінальним законодавством з питань дифамації доти, доки не буде доведено, що оскаржувані висловлювання не відповідають дійсності, їх було зроблено зі знанням того, що вони не відпові-

дають дійсності, або їх було зроблено з нехтуванням того чи відповідають вони дійсності, і що їх було зроблено навмисно аби завдати шкоди стороні, яка стверджує, що була піддана дифамації.

- (3) Органи державної влади, включаючи поліцію і прокуратуру, не повинні брати участі в порушенні кримінальних справ про наклеп або розпочинати переслідування щодо них, незалежно від статусу сторони, яка стверджує, що її було піддано дифамації, навіть якщо він або вона займає вищу державну посаду.
- (4) Засудження до позбавлення волі, умовне засудження до позбавлення волі, тимчасове позбавлення права на вираження думки через будь-який засіб або журналістику, або будь-яку іншу професію, накладення надмірних штрафів та інших жорстких видів кримінального покарання не можуть використовуватись як засоби покарання за порушення законодавства з питань дифамації, незалежно від того, якими б грубими або вульгарними не були ці висловлювання паплюжачого характеру.

Коментар до Принципу 4

Криміналізація якоїсь діяльності передбачає наявність чіткого державного інтересу контролювати цей вид діяльності і накладає на неї певне соціальне тавро. Беручи це до уваги, міжнародні суди наголосили на необхідності обмеження застосування урядами правових засобів кримінального законодавства у випадках обмеження основних прав. У багатьох державах захист репутації вважається у першу чергу або виключно приватним інтересом. Досвід свідчить про те, що немає необхідності у криміналізації висловлювань паплюжачого характеру як відповідного захисту репутації.

У багатьох державах органи державної влади зловживають кримінальним законодавством з питань дифамації з тим, щоб обмежити критику і перешкодити можливості громадського обговорення. Загроза введення жорстких кримінальних санкцій, особливо позбавлення волі, дуже стримує свободу вираження поглядів. Подібні санкції явно безпідставні, особливо у світлі відповідності введення некримінальних санкцій у випадку відшкодування шкоди,

завданої репутації осіб. Можливість зловживання кримінальним законодавством з питань дифамації, навіть у державах, де воно загалом помірно застосовується, існує завжди. Про незаконність застосування кримінального законодавства з питань дифамації для підтримки громадського порядку або для захисту державного інтересу вже йшлося. З огляду на це, існує необхідність у скасуванні кримінального законодавства з питань дифамації.

Разом з тим, у багатьох державах кримінальне законодавство з питань дифамації залишається головним засобом вирішення справ, пов'язаних із заподіянням невиправданої шкоди репутації. Для зведення практично до мінімуму можливості зловживань і безпідставних обмежень права на свободу вираження поглядів важливо вжити невідкладних заходів для забезпечення відповідності цих законів чотирьом умовам, викладеним у підпункті б). Основний принцип кримінального законодавства, а саме, презумпція невинуватості, вимагає від сторони, яка порушила кримінальну справу, довести весь склад правопорушення. У випадку дифамації складом злочину є невідповідність поширеної інформації дійсності і відповідний ступінь вини. В основу третьої умови покладено часте зловживання державними посадовими особами кримінальним законодавством про наклеп, включаючи можливості використання державних ресурсів у порушенні справ для захисту суто особистої репутації. Четверта умова виходить з того, що санкції повинні бути відповідними і не повинні стримувати свободу вираження поглядів у майбутньому.

Розділ 3. Цивільне законодавство з питань дифамації

Принцип 5: Процедура

а) Строк подання позову з питань дифамації не повинен перевищувати одного року від дати оприлюднення, за винятком особливих обставин.

б) Суди повинні забезпечити достатньо розумні строки виконання кожного етапу провадження з питань дифамації з тим, щоб обмежити негативний вплив затримки на свободу виражен-

ня поглядів. Разом з тим, за жодних обставин швидкість провадження у справі не повинна позбавляти відповідача достатньої можливості для здійснення свого захисту.

Коментар до Принципу 5

Надання дозволу на порушення справи з великою затримкою після того, як були поширені висловлювання як підстава для порушення справи, позбавляє можливості сторін у цій справі представити відповідний захист. У будь-якому разі, безпідставно порушені справи стримують свободу вираження поглядів відповідачів, а також знижують здатність позивачів вчасно отримати відповідну компенсацію. Разом з тим законодавством деяких правових систем передбачається безпідставно малий строк для сторін у справах з питань дифамації. Це означає, крім іншого, що відповідачі не мають змоги здійснити належний захист. Ця проблема стає ще більшою — особливо щодо доведення правди — коли відповідачі посилаються на конфіденційні джерела інформації, які вони не хочуть розголошувати в суді.

Принцип 6: Захист джерел

а) Журналісти та всі інші, хто отримує інформацію з конфіденційних джерел з метою її поширення в суспільних інтересах, мають право не розголошувати особу свого конфіденційного джерела. За жодних обставин це право не повинно скасовуватись або обмежуватись у контексті справ про дифамацію.

б) Інтереси тих, на кого поширюється цей принцип, не повинні зачіпатись тільки через відмову цих осіб розкрити своє конфіденційне джерело.

Коментар до Принципу 6

Таким чином, було чітко визначено, що гарантія свободи вираження поглядів дає право журналістам і іншим особам, які переслідують суспільні інтереси, відмовлятися розголошувати своє конфіденційне джерело інформації. У цьому принципі йдеться просто про застосування цього права в контексті законодавства з питань дифамації. У разі відмови розголосити конфіденційне джерело, особа

повинна надати в суді докази його існування. Вагомість і належність доказів вирішує суддя.

Принцип 7: Доведення правдивості висловлювань

а) У всіх випадках, правдивість оскаржуваних висловлювань звільняє відповідача від будь-якої відповідальності⁹.

б) У випадках, коли висловлювання зачіпають питання, що становлять суспільний інтерес¹⁰, позивач мусить довести невідповідність дійсності будь-якого висловлювання або факту, який вважає дифамаційним.

в) Необхідно переглянути практику безпідставного обмеження можливості відповідачів довести відповідність їх висловлювань дійсності.

Коментар до Принципу 7

Першу частину цього принципу вже впроваджено у законодавствах з питань дифамації багатьох країн. Основна його ідея полягає у тому, що поширення висловлювань, які відповідають дійсності, не повинно переслідуватись у судовому порядку, оскільки не можна захищати репутацію, на яку людина не заслуговує. Як вже зазначалося, ці принципи не обов'язково виключають можливість подання позову з інших питань, таких, як захист приватного життя. У деяких правових системах, наприклад, у законах з питань приватного життя передбачені деякі обмеження на публікацію інформації про колишню судимість.

У пункті б) цього принципу міститься відповідь на традиційне правило багатьох правових систем, згідно з яким висловлювання

⁹ Див. також Принцип 9 про достатність підстав для публікації.

¹⁰ У даних принципах термін «питання, які становлять суспільний інтерес» передбачає поняття з широким значенням, яке включає в себе всі питання, які стосуються законного суспільного інтересу. Цей термін включає в себе, але не обмежується, трьома гілками влади — і, зокрема, питаннями, які стосуються державних діячів і державних посадових осіб — політикою, станом громадського здоров'я, безпекою, правоохоронними органами, здійсненню правосуддя, споживчими і соціальними інтересами, навколишнім середовищем, економічними питаннями, здійсненню державних повноважень, мистецтвом і культурою. Проте цей термін не стосується питань суто приватного характеру, коли члени суспільства виявляють інтерес до непристойного або похуттів.

паплюжачого характеру мають презумпцію невідповідності дійсності. При цьому відповідач повинен довести, що ці висловлювання відповідають дійсності. Проте багато конституційних справ свідчили про те, що це накладає на відповідача невиправданий тягар, принаймні щодо висловлювань, які становлять суспільний інтерес, оскільки це значно стримує свободу вираження поглядів.

У деяких правових системах безпідставно обмежується можливість відповідачів довести відповідність їхніх висловлювань дійсності. Від тих, кому це зробити не вдається, може вимагатись додаткове відшкодування шкоди тільки за те, що вони стверджували, що їхні висловлювання відповідали дійсності, незважаючи на причини, які їм заважають врешті-решт це довести. Це може безпідставно стримувати відповідача надавати докази відповідності своїх висловлювань дійсності, навіть якщо ці висловлювання насправді відповідають дійсності, через побоювання про недостатність цих доказів. Так само, будь-які правила, якими забороняється надання у справах з питань дифамації зазвичай прийнятних доказів, безпідставно обмежують можливість відповідача довести, що його висловлювання відповідають дійсності. Прикладами цьому можуть бути відмови в дозволі відповідачеві пред'явити докази колишньої судимості позивача або інших історичних фактів.

Принцип 8: Державні посадові особи

Закони з питань дифамації не мають, за жодних обставин, передбачати особливий захист державних посадових осіб, незалежно від їх посади або статусу. У цьому Принципі йдеться про спосіб подання і розгляду скарг, стандарти визначення того чи несе відповідальність відповідач, чи ні, та про можливі види покарання.

Коментар до Принципу 8

У багатьох правових системах законодавством з питань дифамації передбачено для державних посадових осіб більший захист, ніж для звичайних громадян. Серед прикладів таких пільг є сприяння з боку державних органів у порушенні справ з питань дифамації, вищі стандарти захисту репутації державних посадових осіб і

вищі міри покарання для відповідачів, які вважаються такими, що піддали державних посадових осіб дифамації. У системі міжнародно-правового регулювання вже чітко визначено, що такі державні посадові особи повинні більш, але не менш, толерантно ставитись до критики. Зрозуміло, що особливий захист державних посадових осіб суперечить цьому правилу.

Принцип 9: Достатність підстав для оприлюднення

Навіть якщо було доведено, що висловлювання про факт, який становить суспільний інтерес, не відповідає дійсності, відповідачі повинні мати захист «достатніх підстав для оприлюднення». Такий захист передбачається, якщо відповідач мав достатні підстави, враховуючи всі обставини, поширювати матеріал у той спосіб і у тій формі, в яких він або вона це зробили. Для визначення достатності підстав, з огляду на обставини цього випадку, для поширення матеріалу, суд повинен зважити на важливість свободи вираження поглядів щодо питань, які становлять суспільний інтерес, і щодо права населення вчасно отримати інформацію щодо цих питань.

Коментар до Принципу 9

Збільшується кількість правових систем, які визнають «обґрунтованість» захисту або аналогічного захисту, в основі якого покладена ідея «достатньої ретельності» або «сумлінності» — з огляду на жорсткий характер традиційного правила у деяких правових системах, згідно з яким відповідачі несуть відповідальність, незалежно від того, чи вони поширюють висловлювання, які не відповідають дійсності, або висловлювання, відповідність яких дійсності вони не можуть довести. Таке традиційне правило особливо несправедливе до засобів масової інформації, обов'язок яких полягає у тому, щоб задовольнити право людей бути поінформованими, і які часто не можуть зволікати з публікацією або трансляцією матеріалу доти, доки їм не буде достеменно відомо, що кожен факт, про який йдеться у матеріалі, відповідає дійсності. Навіть найкращі журналісти роблять сумлінні помилки, і залишати їх незахищеними перед покаранням за кожне висловлювання, яке не відповідає дійсності, означало б підірвати суспільний інтерес до

отримання вчасно інформації. Більш прийнятною рівновагою між правом на свободу вираження поглядів і репутацією є захист тих, чії дії були обґрунтованими, дозволяючи, при цьому, позивачам подати в суд на тих, чії дії були необґрунтованими. Для засобів масової інформації дії в межах загальноприйнятих професійних норм за звичаєм повинні витримувати тест на обґрунтованість.

Принцип 10: Вираження думки

а) Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності, згідно з законом з питань дифамації, за вираження своєї думки.

б) Думка визначається як висловлювання, у якому або:

- (1) не маються на увазі факти, які можна було б доводити як такі, що не відповідають дійсності; або яке
- (2) не можна тлумачити як таке, в якому йдеться про реальні факти, зважаючи на всі обставини, включаючи використання мовні засоби (такі, як риторика, гіпербола, сатира або жарт).

Коментар до Принципу 10

Чітка норма, яку необхідно застосовувати у справах з питань дифамації, які стосуються свободи вираження думки — або оціночних суджень — ще знаходиться в стані розвитку. Разом з тим, судова практика доводить, що вираження думок заслуговує на високий рівень захисту. У деяких правових системах вираженню думок надається повний захист, виходячи з того, що абсолютне право полягає у тому, щоб мати свою точку зору. Висока ступінь суб'єктивності у визначенні «обґрунтованості» думки також говорить на користь забезпечення повного захисту.

Деякі вислови можуть зовні бути схожі на те, що в них йдеться про реальні факти. Проте завдяки їх мові або контексту було б безпідставно розуміти їх як такі. Чіткими прикладами є такі засоби риторики, як гіпербола, сатира та жарт. Відтак, існує необхідність у визначенні думок для законів з питань дифамації у такий спосіб, щоб можна було чітко побачити, що дає справжнє, а не поверхове значення.

Принцип 11: Випадки звільнення від відповідальності

а) Законодавство з питань дифамації не повинно ніколи передбачати відповідальності за певні висловлювання. До них можна, як мінімум, віднести:

- (1) будь-які висловлювання, зроблені під час засідань органів законодавчої влади, включаючи висловлювання, зроблені обраними членами під час відкритого обговорення і засідання комітетів, та свідками, які повинні давати свідчення перед законодавчими комітетами;
- (2) будь-які висловлювання, зроблені під час засідань місцевих органів влади членами цих органів влади;
- (3) будь-які висловлювання, зроблені під час судового провадження (включаючи проміжний і досудовий етапи) будь-ким, хто безпосередньо бере участь у цьому провадженні (включаючи суддів, сторони, свідків, адвокатів і присяжних), якщо ці висловлювання, будь-яким чином, стосуються цього провадження;
- (4) будь-які висловлювання, зроблені під час засідання органу, що має офіційне повноваження проводити розслідування або дізнання у питаннях, пов'язаних із порушенням прав людини, включаючи комісію, яка займається встановленням істини;
- (5) будь-який документ, розпорядження щодо опублікування якого було видано органом законодавчої влади;
- (6) неупереджений і точний виклад матеріалу, про який йдеться у згаданих вище пунктах (1–5);
- (7) неупереджений і точний виклад матеріалу, офіційний статус якого дає підстави для його поширення. Це такий матеріал, як офіційна документація державного органу дізнання, іноземного суду, законодавчого органу або міжнародної організації.

б) Деякі види висловлювань не повинні тягти за собою відповідальності, окрім тих, які були доведені як такі, що були зроблені зі злим умислом, через відчуття неприязні або в результаті недоброзичливого ставлення. Ці висловлювання включають та-

кі, що зроблені під час здійснення юридичного, морального або соціального обов'язку чи права.

Коментар до Принципу 11

Існує загальна думка про те, що в деяких випадках у суспільних інтересах люди повинні мати можливість вільно виражати свою думку, не побоюючись або не турбуючись за те, що за їх висловлювання їх може бути притягнуто до відповідальності. Зазвичай, висловлювання, про які йдеться у пункті а) (1–5) цього Принципу, не тягнуть за собою відповідальності в законах з питань дифамації. Дуже важливо також, щоб газети та інші засоби масової інформації мали можливість передавати населенню неупереджені і правдиві репортажі про такі висловлювання та документи, а також інший офіційний матеріал, навіть якщо первинні автори не забезпечені захистом.

В інших випадках, оприлюднення певних висловлювань — що є обов'язком їх авторів або виголошуючи які автори переслідують певні інтереси — здійснюється під захистом, крім випадків, коли їх виголошують зі злим умислом. У світі існує тенденція до розширеного тлумачення меж цього захисту, з огляду на надзвичайну важливість свободи вираження поглядів у цих випадках.

Принцип 12: Межі відповідальності

а) Ніхто не повинен нести відповідальності, відповідно до законів з питань дифамації, за висловлювання, автором, редактором або видавцем яких він або вона не був або, якщо він або вона не знали та не мали підстав думати, що те, що вони вчинили, сприяло поширенню дифамації.

б) Органи, єдина функція яких щодо певного висловлювання зводиться до забезпечення технічного доступу до Інтернету, до передачі даних через Інтернет або до зберігання всіх або частини веб-сторінки, не несуть жодної відповідальності за подібні висловлювання, окрім, за певних обставин, випадків, коли відомо, що ці органи схвалили відповідне висловлювання. Разом з тим на ці органи може бути покладено обов'язок вжити певних заходів проти подальшого поширювання висловлювань, згідно з

накладеними тимчасовими або постійними заборонами, виконуючи при цьому умови Принципу 16 або 17.

Коментар до Принципу 12

У поширенні дифамації може брати участь велика кількість людей. Особи, які не брали участі в процесі створення або оприлюднення такого висловлювання, і які не мають підстави думати, що вони є дифамацією, такі, як розповсюджувачі та представники засобів масової інформації або їх продавці, не повинні нести за такі висловлювання жодної відповідальності.

Органи, про які йдеться у частині б) цього принципу, зокрема ті, які надають послуги Інтернет (ISP), відрізняються від тих, що визначаються у певних законах з питань дифамації як видавці, цілою низкою аспектів. Це відсутність прямого відношення цих органів до таких висловлювань, поширенню яких вони сприяють, і тому не можна очікувати від них захисту або відстоювання відповідності дійсності цих висловлювань, у разі настання небезпеки понесення ними за це відповідальності. Якщо вони несуть таку ж відповідальність, як і видавці, вони швидше за все виведуть це висловлювання з Інтернету, як тільки хтось здійснюватиме щодо нього оскарження або загрожуватиме порушенням щодо нього судової справи, незалежно від законності підстав або характеру подібного оскарження. У деяких країнах Інтернет-провайдерів було звільнено від відповідальності за дифамацію з тим, щоб позбавити впливових фізичних та (або) юридичних осіб можливості здійснювати справжню цензуру Інтернету за допомогою згаданих вище засобів оскарження.

Розділ 4. Захист прав

Нотатка щодо відновлення прав

Невідповідність (непропорційність) правових засобів захисту прав та санкцій може значно обмежити вільний потік інформації та ідей. Через це вже сьогодні чітко визначено, що правові за-

соби захисту прав або санкції, як норми, повинні пройти тест на можливість обмеження свободи вираження поглядів.

Принцип 13: Роль засобів захисту порушених прав

а) Щодо висловлювань, які, виходячи зі згаданих вище принципів, не вважаються дифамацією, не повинно застосовуватись жодних зобов'язуючих або примусових правових засобів захисту прав.

б) Основна мета захисту прав, порушених дифамацією, повинна полягати у забезпеченні компенсації за завдану репутації позивача шкоду, а не у покаранні тих, хто відповідає за поширення дифамації.

в) Застосовуючи засоби захисту прав, необхідно брати до уваги інші механізми, включаючи добровільні системи або системи саморегулювання, які використовуються для зменшення ступеня шкоди, завданої дифамацією репутації позивача. Необхідно також звертати увагу на наявність спроб позивача скористатись цими механізмами для зменшення ступеня шкоди, завданої його репутації.

Коментар до Принципу 13

Ніхто не повинен бути зобов'язаний законом нести відповідальність, окрім випадків, коли ці особи визнані такими, що несуть відповідальність за оприлюднення дифамації, згідно з вказаними вище принципами. Разом з тим, це не означає, що газети або інші засоби масової інформації не повинні вживати заходів, наприклад, на добровільній основі чи на основі системи саморегулювання, на підставі твердження постраждалої сторони про те, що висловлювання цих осіб завдали шкоди її репутації.

Свобода вираження поглядів вимагає, щоб правові засоби захисту від дифамації, в усіх, крім виняткових, випадках, були спрямовані тільки на компенсацію прямої шкоди, завданої репутації особи чи осіб, які були піддані дифамації. Застосування правових засобів захисту від дифамації в будь-яких інших цілях спричиняє неприйнятне стримування свободи вираження поглядів, а це, у свою чергу,

жодним чином не може бути сумісним з необхідністю в цьому у демократичному суспільстві.

Згідно із загальним принципом права, позивачі у цивільних справах зобов'язані зменшити ступінь шкоди. Стосовно законів з питань дифамації це означає, що позивач повинен скористатись будь-яким іншим механізмом, про які йдеться у частині в) цього принципу, який може компенсувати або зменшити ступінь шкоди, завданої його репутації.

Принцип 14: Нематеріальні правові засоби захисту

Суди повинні віддавати перевагу наявним нематеріальним правовим засобам компенсації будь-якої шкоди репутації, завданої дифамацією.

Коментар до Принципу 14

Тест на можливість обмеження свободи вираження поглядів для з'ясування «необхідності» у такому обмеженні заважає введенню певних обмежень з менш стримуючими, але все ж з ефективними альтернативними діями. Нематеріальні правові засоби захисту часто менше впливають на вільний потік інформації та ідей, ніж їх матеріальні аналоги, і можуть, разом з тим, стати ефективним засобом компенсації за будь-яку шкоду, завдану репутації особи. Виходячи з цього, подібним правовим засобам захисту треба віддавати перевагу.

У різних правових системах впроваджуватимуться різні правові засоби захисту з менш стримуючою дією, ніж у матеріальних правових засобах. До цих правових засобів можуть бути включені публікація вибачення, виправлення та (або) відповіді, або публікація судового рішення, яким висловлювання визнаються дифамацією.

Принцип 15: Присудження матеріальної компенсації

а) Матеріальна компенсація повинна присуджуватись тільки у випадках, коли нематеріальні правові засоби виявляються недостатніми для компенсації шкоди репутації, завданої дифамацією.

б) Оцінюючи кількісну сторону матеріальної компенсації, необхідно зважити, крім іншого, на потенційно стримуючу дію подібної компенсації на свободу вираження поглядів. Матеріальна компенсація завжди повинна відповідати (бути пропорційною) завданій шкоді; вона повинна брати до уваги можливість застосування будь-якого іншого правового засобу нематеріальної компенсації і присудження певного рівня компенсації за інші правопорушення цивільного характеру.

в) Компенсація за фактичні фінансові збитки або матеріальну шкоду, спричинену дифамацією, повинна присуджуватись тільки у випадках точного встановлення обсягу цих збитків.

г) У випадках компенсації нематеріальної шкоди, завданої репутації, тобто, тієї шкоди, обсяг якої не можна визначити у грошовому виразі, необхідно встановити найвищу межу (стелю) рівня такої компенсації. Такий найвищий рівень (стеля) компенсації повинен застосовуватись тільки у найбільш серйозних справах.

д) Присудження матеріальної компенсації, яка виходить за межі компенсації за завдану шкоду репутації, необхідно здійснювати тільки в дуже виняткових випадках, коли позивач довів, що відповідачеві було попередньо відомо про невідповідність його висловлювань дійсності і що він навмисно намагався завдати позивачеві шкоду.

Принцип 16: Накладення тимчасової заборони

а) Під час здійснення провадження у справі з питань дифамації не можна ніколи накладати судову заборону, як запобіжний засіб, до оприлюднення висловлювання.

б) Не можна накладати тимчасової заборони до повного завершення судового розгляду по суті справи з метою заборони подальшого оприлюднення, за винятком, коли це відбулося згідно із судовою постановою і у дуже виняткових випадках, у разі задоволення таких умов:

- (1) позивач може довести, що він зазнає непоправної шкоди, яку не можна компенсувати іншими правовими засобами, у разі наступного оприлюднення висловлювання;

(2) позивач може продемонструвати високу ймовірність виграти справу, у тому числі довести, що:

- висловлювання безсумнівно було дифамацією; та
- будь-які інші потенційні правові засоби захисту проти його позову будуть явно необґрунтованими.

Коментар до Принципу 16

Накладення тимчасової заборони є крайнім засобом обмеження свободи вираження поглядів. Якщо заборона накладається до опублікування, то така заборона є засобом стримування, який повністю забороняється певними міжнародно-правовими актами з питань прав людини. Накладення заборони навіть після першого опублікування повинно здійснюватись у дуже рідких випадках і тільки тоді, коли цього повністю вимагають обставини. Зокрема, коли відповідач пред'являє будь-який доказ на користь захисту, то цього зазвичай буває достатньо для доведення того, що захист не є безпідставний, і, відповідно, для скасування клопотання про накладення заборони.

Принцип 17: Накладення постійної заборони

Постійна заборона повинна накладатись тільки у формі судової постанови і після повного завершення справедливого судового розгляду по суті справи. Постійна заборона повинна накладатись тільки щодо конкретних висловлювань, які були визнані дифамацією, і щодо конкретних осіб, які визнані такими, що несуть відповідальність за оприлюднення цих висловлювань. Тільки відповідач вирішує, як запобігти подальшому опублікуванню, наприклад, шляхом вилучення цих висловлювань з книги.

Принцип 18: Витрати

Присуджуючи компенсацію витрат як позивачам, так і відповідачам, суди повинні приділяти особливу увагу потенційному впливу цієї компенсації на свободу вираження поглядів.

Коментар до Принципу 18

У багатьох правових системах судові справи з питань дифамації все більш ускладнюються і дорожчають з точки зору можливості їх захисту. У деяких випадках присуджена компенсація витрат відповідачам, які виграли справу, покриває тільки невелику частину реальних витрат для оплати правової допомоги захисника. Це може значно стримати майбутнє оприлюднення інформації, яка становить суспільний інтерес.

Принцип 19: Зловживання позивачів

Відповідачі повинні бути забезпечені ефективними засобами захисту у випадках, коли позивач порушує явно необгрунтовану справу з метою стримування свободи вираження поглядів, а не з метою захисту своєї репутації.

Коментар до Принципу 19

У деяких випадках впливові, у політичному відношенні, фізичні і юридичні особи порушували справи з питань дифамації, навіть якщо в них не було жодних перспектив їх виграти з тим, щоб запобігти критиці своїх дій з боку засобів масової інформації. Відповідачі повинні мати у своєму розпорядженні деякі правові засоби захисту від подібних заходів.

Для кожної судової системи існує свій вид правового захисту, але можливі варіанти включають право порушити справу з питань зловживань цивільним процесом та (або) процедурним механізмом вилучення позовів на початковому етапі провадження, окрім випадку, коли позивач може довести ймовірність виграти справу.

Додаток

Учасники Міжнародної науково-практичної конференції з питань свободи вираження поглядів, Лондон, 29 лютого – 1 березня 2000 року.

Ці експерти брали участь у науково-практичній конференції, на якій були прийняті ці Принципи. Експерти брали участь від-

повідно до свого офіційного статусу, а організації і філії були представлені тільки з міркувань їх ідентифікації.

Весна Алабурич — член Хорватської колегії адвокатів з питань законодавства про засоби масової інформації, Загреб, Хорватія;

Кевін Бойл — член виконавчого комітету, «АРТИКЛЬ 19», професор права, директор Центру прав людини, Ессекський університет, Колчестер, Сполучене Королівство;

Аурелі Брегу — член французької колегії адвокатів з питань законодавства про засоби масової інформації, Париж, Франція;

Парам Кумарамсвами — член Міжнародної ради «АРТИКЛЬ 19», спеціальний доповідач у Комісії ООН з прав людини з питань незалежності суддів і адвокатів, Куала-Лумпур, Малайзія;

Хелен Дарбішир — менеджер програм «Законодавство про засоби масової інформації», Мережеві програми з Конституційного права і політики та Засобів масової інформації, Інститут відкритого суспільства, Будапешт, Угорщина;

Тунде Багбханлу — баристер, директор відділу юридичних послуг, «Media Rights Agenda», Лагос, Нігерія;

Венді Харріс — адвокат з конституційних питань і питань дифамації, член Вікторіанської колегії адвокатів, Мельбурн, Австралія;

Фіона Харрісон — голова Європейської програми «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Сполучене Королівство;

Пол Хоффман — член Міжнародної ради «АРТИКЛЬ 19», юрист з питань дифамації, ад'юнкт-професор права з питань дифамації і свободи вираження поглядів, Лойольська школа права, Лос-Анджелес, Сполучені Штати Америки;

Ульрих Карпен — професор конституційного і адміністративного права, Гамбурзький університет, Німеччина;

Джилберт Маркус — адвокат Верховного суду Південної Африки, Йоханесбург, Південна Африка;

Марі МакГонагл — викладач права, юридичний факультет, Ірландський національний університет, Гелвей, Ірландія;

Тобі Мендель — директор правових програм Артикулю 19, Лондон, Сполучене Королівство;

Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів

Ендрю Паддефатт — виконавчий директор «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Сполучене Королівство;

Еван Рут — радник з юридичних питань «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Сполучене Королівство;

Малкольм Смут — член Міжнародної ради «АРТИКЛЬ 19» та директор програми, «Human Rights Watch», Нью-Йорк, Сполучені Штати Америки;

Віллем ван Манем — адвокат, Амстердам, Нідерланди;

Стайнгрім Волланд — адвокат і радник Norwegian Press Organisations, Осло, Норвегія.

Доступ до ефіру. Принципи свободи вираження та регулювання мовлення¹

Передмова

Для більшості народів мовлення є головним джерелом інформації та основною формою дозвілля. Через високий рівень неписьменності та складності розповсюдження друкованих видань телебачення та радіо залишаються єдиним доступним засобом масової інформації. Для бідних людей газети можуть бути просто недозвеною розкішшю, а більшості більше подобається дивитися чи слухати новини, ніж читати їх. До того ж, телебачення та радіо грають дуже важливу роль, оскільки вони є дешевою та доступною формою розваг.

Оскільки мовлення є головним джерелом інформації та новин, а також через його зростаючу комерційну привабливість, уряди та впливові бізнес-групи намагаються отримати контроль над ефіром. Доволі типовою є ситуація, коли громадська мовна компанія фактично виступає рупором влади й забуває про інте-

¹ Автор цього матеріалу — Тобі Мендель, директор правових програм Артиклю 19. «Артикль 19» висловлює подяку Міністерству закордонних справ та зі справ Сполученого Королівства за фінансову підтримку розробки й видання Принципів. Зміст документа може не відповідати позиції Міністерства. Переклад доповіді українською мовою Л. Нікітової, доповідь редактована С. Пагслі (редагування Дмитра Котляра, Лабораторія законодавчих ініціатив).

реси суспільства. Донедавна в багатьох країнах ефір залишався державною монополією, і в деяких країнах все ще нічого не змінилося. Там, де приватне мовлення починає грати все більш помітну роль, його намагаються так або інакше взяти під контроль. Держава робить це через процедуру ліцензування, а бізнес прагне монополізувати цей сектор і збільшити частку низькопробних, але рентабельних програм.

Ці Принципи встановлюють систему стандартів, спрямованих на досягнення балансу між забезпеченням та захистом незалежного мовлення й врахуванням інтересів суспільства. Принципи звертаються до найскладнішої проблеми, яка полягає в тому, як поєднати регулювання в інтересах суспільства з гарантіями того, що воно не перетвориться в інструмент контролю з боку влади. Регулюючі органи повинні попередити надмірне домінування комерційних інтересів та забезпечити використання ефіру в інтересах всього суспільства.

Ці Принципи є частиною Серії міжнародних стандартів, яку випускає «АРТИКЛЬ 19». Серія є спробою детальніше розробити принципи застосування свободи вираження в різних сферах життя. Вони адресовані правозахисникам, мовникам, адвокатам, суддям, народним обранцям та державним службовцям, чия діяльність спрямована на те, щоб мовний сектор був активним та незалежним і працював в інтересах усіх регіонів та прошарків суспільства.

Вступ

Ці Принципи встановлюють стандарти свободи теле- та радіомовлення. Вони стосуються як конкретних режимів регулювання мовлення, так і дій держави і фізичних осіб у цій сфері, а також законодавчого оформлення свободи вираження. Принципи визнають необхідність незалежного мовлення, вільного від державного або комерційного втручання, та необхідність позитивних дій для забезпечення енергійної та різноманітної сфери мовлення.

Принципи базуються на міжнародних та регіональних правових нормах, на державній практиці, що розвивається (що відображається, *inter alia*, в національному законодавстві та рішеннях національних судів), та загальних правових принципах, визнаних міжнародною спільнотою. При складанні Принципів використовувалися результати досліджень, аналізу та консультацій, які проводилися під егідою «АРТИКЛЬ 19», а також досвід власної роботи та співробітництва з партнерами у багатьох країнах світу.

Розділ 1. Загальні принципи

Принцип 1: Право на свободу вираження та інформації

1.1. Кожна людина має право на вільне вираження своєї думки; це право включає в себе свободу шукати, отримувати й розповсюджувати інформацію та ідеї незалежно від державних кордонів усно, письмово, в друкованому вигляді, через твори мистецтва, мовні засоби масової інформації або іншими способами за своїм вибором.

1.2. Право на свободу вираження включає право мовників бути вільними від державного, політичного або комерційного втручання, та право громадськості на отримання різнобічної інформації та ідей через мовні ЗМІ.

1.3. Зміст мовних програм не підлягає цензурі з боку ані державних, ані регулюючих органів. Будь-які санкції через порушення порядку мовлення можуть застосовуватися тільки після виходу матеріалу в ефір.

Принцип 2: Незалежність редакційної політики

2.1. Незалежність редакційної політики, коли зміст програм визначається мовником, виходячи з професійних критеріїв та права суспільства на інформацію, повинна бути гарантована законом та застосовуватися на практиці. Тільки мовник, а не уряд, регулюючі органи чи комерційні організації, може визначати

зміст своїх програм при дотриманні положень Розділів 6 (Зміст мовлення) та 9 (Висвітлення виборів).

2.2. Цей Принцип має на меті захищати як загальну політику редакції (наприклад, неприпустимо диктувати мовникам характер висвітлення військових дій або вимагати, щоб вони пропагували певну модель економіки), так і редакційні рішення з конкретних питань.

2.3. За жодних обставин, за виключенням передбачених Принципом 31 (Політичне мовлення в рамках прямого доступу), неприпустимо вимагати від мовника випуску програм в інтересах уряду або надання владі ефірного часу.

Принцип 3: Забезпечення різноманітності

3.1. Різноманітність передбачає плюралізм мовних організацій, їх форм власності, а також поглядів та мов у мовленні в цілому. Зокрема, цей принцип передбачає існування широкого спектра незалежних мовників та програм, що є представленням та відображенням суспільства в цілому.

3.2. Один з обов'язків держави — вживати заходів, спрямованих на розширення та розвиток мовлення, сприяти забезпеченню його максимальної різноманітності. Держава повинна утримуватися від встановлення обмежень для мовників, які можуть невинно обмежити загальне зростання та розвиток сектору.

3.3. Слід вживати ефективних заходів щодо попередження невинно обмеженої концентрації власності та забезпечення різноманітності її форм як всередині мовного сектору, так і між ним та іншими секторами масової інформації. При цьому слід виходити з необхідності розвитку мовного сектору в цілому та економічної життєздатності мовних організацій.

Принцип 4: Надзвичайні заходи

Законодавчі правила телерадіомовлення в країні не повинні допускати можливість держави встановлювати над ним свій контроль (як над обладнанням, так і над змістом програм) в умовах надзвичайних ситуацій. При виникненні дійсно надзвичайних

обставин, коли такі заходи є абсолютно необхідними, на цей період може бути прийнято спеціальне законодавство, яке відповідало б надзвичайним вимогам моменту, як це передбачено міжнародним законодавством.

Принцип 5: Відповідальність за висловлювання третіх сторін

Мовник не несе відповідальності за висловлювання третіх осіб за таких обставин:

- під час прямого ефіру, коли мовник не може запобігти передачі висловлювання;
- якщо висловлювання, які мають бути передані, відповідають інтересам суспільства (наприклад, вони спрямовані на те, щоб показати існування певних поглядів та думок в суспільстві), але сам мовник не поділяє цих висловлювань;
- в контексті прямого доступу до політичних програм (див. Принцип 31).

Розділ 2. Мовне оточення

Принцип 6: Загальнодоступність

6.1. Держава має сприяти максимальному доступу до засобів зв'язку та отримання програм мовлення, в тому числі телефонного зв'язку, Інтернету та електропостачання, незважаючи на те, хто саме надає ці послуги, державні чи приватні компанії. Прикладом у цій сфері можуть бути центри зв'язку в бібліотеках та інших загальнодоступних установах.

6.2. Держава має вживати заходів в інтересах забезпечення максимальної географічної широти мовлення, в тому числі через розвиток систем передачі. Доступ до державних або муніципальних систем передачі сигналу з урахуванням наявних технічних можливостей надається всім мовникам на недискримінаційній основі та за доступними тарифами.

Принцип 7: Інфраструктура

7.1. Держава має сприяти розвитку мовлення через забезпечення необхідної інфраструктури, яка включає в себе достатнє й безперебійне електропостачання та доступність телекомунікаційних послуг.

7.2. Необхідно приділяти особливу увагу тому, щоб мовники мали можливість використовувати переваги сучасних інформаційних технологій, таких як Інтернет, супутниковий та цифровий зв'язок.

Принцип 8: Економічне середовище

Держава має сприяти формуванню таких загальноекономічних умов, які б заохочували розвиток мовлення. Необхідність специфічних заходів визначається конкретною ситуацією, однак будь-які вжиті заходи повинні бути справедливими, прозорими та недискримінаційними. До їх числа можна віднести:

- введення пільгового оподаткування, обкладення імпортом митом та тарифного режиму для мовників, а також для придбання прийомного обладнання (в тому числі радіо- та телеприймачів);
- зменшення розміру прямих зборів з мовників, зокрема ліцензійного збору, та запровадження пільгових умов використання систем передачі сигналу;
- надання достатніх можливостей для навчання.

Розділ 3. Частоти мовлення

Принцип 9: Частотне планування

9.1. Як на національному, так і на міжнародному рівнях, процес прийняття рішення про розподіл частот серед усіх користувачів повинен бути відкритим для всіх зацікавлених сторін із правом його обговорення, у тому числі для органів, що регулюють мовлення, і повинен забезпечувати справедливий розподіл частотного спектра для цілей мовлення.

9.2. Необхідним є механізм планування частот, виділених для мовлення, з метою забезпечення їх оптимального використання з точки зору різноманітності. Цей процес повинен бути відкритим для всіх зацікавлених сторін та має контролюватися органом, вільним від політичного та комерційного втручання. Після прийняття частотний план має бути опублікованим.

9.3. Частотний план спрямований на забезпечення справедливого розподілу частот мовлення при дотриманні інтересів суспільства, між трьома мовними секторами (громадським, комерційним та місцевим), двома видами мовлення (радіо та телебачення) та мовниками з різною кількістю потенційної аудиторії (національними, регіональними та місцевими).

9.4. Можливим є передбачення резервування певних частот для використання їх у майбутньому певними категоріями мовників для того, щоб забезпечити різноманітність та рівний доступ до ефіру впродовж певного часу.

Розділ 4. Регулюючі та апеляційні інстанції

Принцип 10: Незалежність

Будь-які державні органи, що володіють повноваженнями з регулювання мовного та (або) телекомунікаційного секторів, в тому числі органи, які розглядають скарги громадян, повинні бути захищені від зовнішнього впливу, особливо політичного або комерційного характеру. Статус таких органів має бути чітко визначений законодавством. Законодавчі гарантії інституційної автономії та незалежності включають зокрема:

- конкретні та чіткі формулювання в законі, згідно з яким утворюється цей орган, а також, по можливості, в Конституції;
- чітко та законодавчо оформлені політика телерадіомовлення, а також повноваження та завдання регулюючого органу;
- порядок призначення та відставки членів регулюючого органу;

- його офіційну підзвітність суспільству через багатопартійний контроль;
- порядок фінансування.

Принцип 11: Чіткі гарантії незалежності

Незалежність регулюючого органу, в тому числі захист його самого та його співробітників від зовнішнього тиску, повинні бути окремо та чітко означені законодавством, згідно з яким цей орган створений, а також, у разі можливості, в Конституції. Хоча усталених формулювань не існує, як один з варіантів можна запропонувати наступний:

«[Регулюючий орган] має оперативну та адміністративну самостійність у відносинах з будь-якою фізичною або юридичною особою, у тому числі з урядом або будь-якими державними органами. Така автономія повинна поважатися за всіх обставин: жодна фізична або юридична особа не повинні робити спроб вплинути на членів або співробітників [регулюючого органу] щодо виконання ними своїх службових обов'язків або втручатися в діяльність [регулюючого органу], окрім як в окремо обумовлених законом випадках».

Принцип 12: Політика телерадіомовлення

Законодавство, відповідно до якого створюється регулюючий орган, повинно містити чітке визначення стратегії регулювання мовлення; до елементів цієї стратегії слід віднести сприяння повазі до свободи слова, різноманітності, достовірності та неупередженості, а також вільному обігу інформації та ідей. Регулюючий орган керується цією стратегією у своїй діяльності й за будь-яких обставин діє в інтересах суспільства.

Принцип 13: Порядок призначення та відставки членів регулюючого органу

13.1. Процедура призначення до складу керівних органів (рад) організацій, які володіють повноваженнями з регулювання мовного та (або) телекомунікаційного секторів, повинна зводити до мінімуму можливість політичного або комерційного втручання.

Порядок призначення чітко обумовлений в законі. Члени керівного органу за будь-яких обставин діють в інтересах суспільства.

13.2. Процес призначення повинен носити відкритий та демократичний характер, бути вільним від домінування з боку окремих політичних партій або комерційних кіл і передбачати можливість участі громадськості. Обов'язковою вимогою до кандидатів є наявність профільної освіти та (або) досвіду в цій галузі. Керівний склад регулюючого органу повинен, у рамках доцільного, відображати структуру суспільства в цілому.

13.3. При призначенні застосовуються «правила несумісності». До складу керівного складу регулюючого органу не може бути призначена особа, яка:

- є державним службовцем або належить до певної гілки влади;
- займає офіційну посаду або є штатним співробітником однієї з політичних партій, або займає посаду (виборну або яка призначається) в уряді;
- займає посаду або отримує винагороду у сфері телекомунікацій чи мовлення, або має в цій сфері, безпосередньо чи опосередковано, значні фінансові інтереси;
- була засуджена в межах встановленої процедури, відповідно до міжнародновизнаних юридичних норм, за насильницький злочин та (або) зловживання повноваженнями, якщо з моменту винесення вироку пройшло менше п'яти років.

13.4. Термін повноважень членів керівного органу має бути фіксованим, і вони повинні бути захищені від дострокового звільнення з посади. Звільняти з посади має право тільки орган, що призначив цю особу, причому таке рішення підлягає судовому оскарженню. Звільнення з посади можливе тільки у випадках, коли:

- порушуються правила несумісності, як зазначено вище;
- відбулося серйозне порушення встановлених законом обов'язків, у тому числі в разі невиконання обов'язків;
- нездатність ефективно виконувати свої обов'язки.

13.5. Умови та порядок членства в керівному органі повинні бути встановлені законом. Жодні інші умови, порядок та обов'язки не застосовуються. Зокрема, ані міністри, ані інші представники уряду не мають права змінювати умови членства або обов'язки членів керівного органу. Як окремі члени, так і керівний орган в цілому, можуть керуватися вказівками тільки органу, що їх призначив.

13.6. Порядок оплати праці та відшкодування витрат членам керівного органу встановлюється законом таким чином, щоб виключити можливість створення відмінностей між окремими членами. Останнім необхідно заборонити отримання будь-яких коштів у зв'язку з їхньою професійною діяльністю, крім тих, що передбачені законом.

13.7. Повноваження щодо створення внутрішнього регламенту, в тому числі регламенту засідань та кворуму, можуть бути визначені законом або безпосередньо регулюючим органом.

Принцип 14: Компетенція

14.1. Права та обов'язки регулюючого органу, у тому числі ті, що стосуються ліцензування та розгляду скарг, встановлюються законодавством та можуть бути змінені тільки шляхом внесення поправок до законодавства. Ці повноваження та функції повинні бути сформульовані таким чином, щоб з урахуванням складності задач та високої вірогідності виникнення непередбачуваних обставин, регулюючий орган мав певну свободу в розробці власних стандартів та правил у межах своєї компетенції й міг забезпечувати справедливий, плюралістичний та безконфліктний характер функціонування галузі теле- та радіомовлення.

14.2. У законодавстві повинні бути чітко прописані прозорі та справедливі процедури реалізації тих повноважень регулюючого органу, які стосуються окремих мовників, — як вже існуючих, так і потенційних. Будь-які рішення приймаються з урахуванням принципів адміністративної справедливості та супроводжуються письмовим обґрунтуванням.

Принцип 15: Підзвітність

15.1. Регулюючий орган офіційно підзвітний суспільству в особі певного багатопартійного органу, наприклад, парламенту або парламентського комітету, але не міністру або іншій особі чи органу, позиція якого не є нейтральною. Законодавство повинно зобов'язати регулюючий орган щорічно надавати детальний звіт про діяльність, бюджет та перевірену звітність. Такий щорічний звіт має бути опублікованим.

15.2. Будь-який контроль регулюючого органу може здійснюватися тільки за результатами його діяльності (a posteriori) та за жодних обставин не може переслідувати мету вплинути на прийняття конкретного рішення.

Принцип 16: Судове оскарження

Будь-яке рішення регулюючого органу, яке стосується окремих осіб, може бути оскарженим у суді.

Принцип 17: Фінансування

17.1. Регулюючому органу надається фінансування в обсязі, достатньому для виконання його обов'язків, таким чином, щоб його бюджет був захищений від свавільного втручання. Механізм фінансування й прийняття рішень у цій сфері має бути чітко обумовлений законом та будуватися не на основі разових рішень, а у відповідності до визначеного порядку. Рішення стосовно фінансування повинні бути прозорими та прийматися тільки після консультацій з регулюючим органом.

17.2. Процес фінансування не може використовуватися з метою впливу на прийняття рішень регулюючим органом.

Розділ 5. Ліцензування

Принцип 18: Сфера ліцензування

Мовлення підлягає ліцензуванню при дотриманні принципів, викладених у цьому Розділі. Таке ліцензування може розповсю-

дзвуватися на ефірне, супутникове та (або) кабельне мовлення, але не на мовлення через Інтернет.

Принцип 19: Видача ліцензій

19.1. Будь-яка процедура ліцензування має контролюватися регулюючим органом, який відповідає критеріям незалежності, викладеним у Розділі 4.

19.2. Відповідний регулюючий орган видає ліцензії на основі частотного плану й з урахуванням необхідності забезпечення різноманіття мовлення. Ліцензії видаються громадським, приватним та місцевим мовникам у галузі радіо та телебачення.

Принцип 20: Право на отримання ліцензії

20.1. Заявнику не може бути відмовлено в ліцензії на мовлення, виходячи з форми власності або виду мовлення, за виключенням ситуації з політичними партіями, де заборона може бути виправданою. Зокрема, заявник не зобов'язаний мати якийсь певний юридичний статус, такий, наприклад, як акціонерне товариство. Також неприпустимою є загальна заборона на видачу ліцензій певним категоріям заявників, таким, як релігійні організації. Регулюючий орган повинен мати повноваження розглядати всі заяви в індивідуальному порядку.

20.2. Припустимим є обмеження іноземної участі у власності та оперативному керуванні мовниками, однак при цьому необхідно брати до уваги інтереси розвитку мовного сектора в цілому та забезпечення економічної життєздатності мовників.

Принцип 21: Порядок ліцензування

21.1. Порядок видачі ліцензії на мовлення чітко та однозначно встановлюється законом. Процес ліцензування повинен бути справедливим та прозорим, мати визначений кінцевий термін прийняття рішення та передбачати можливість ефективної участі суспільства, а також можливість висловити свою думку для того, хто подав заявку. Видача ліцензій, залежно від ситуації, може відбуватися як у формі тендера, так і у формі розгляду ліцензуючим органом окремих заявок, однак у випадку декількох

заявок на обмежену кількість частот тендер проводиться обов'язково.

21.2. Заявки оцінюються на основі чітких критеріїв, які були заздалегідь юридично сформульовані (у формі закону або підзаконних актів). Наскільки можливо, такі критерії повинні забезпечувати об'єктивність та сприяти поданню різних поглядів, які адекватно відображають різноманітність населення; необхідно також виключити невиправдану концентрацію власності та оцінювати фінансові й технічні можливості претендентів. Стягнення ліцензійного збору до фактичного отримання ліцензії неприпустиме; можливо лише стягнення прийнятного адміністративного збору за обробку заявки.

21.3. Відмова в ліцензії у всіх випадках повинна супроводжуватися письмовим мотивуванням та може бути оскаржена в судовому порядку.

21.4. У тих випадках, коли ліцензіат не має власної частоти мовлення, від нього не повинно вимагатись проходження додаткової процедури отримання дозволу; у разі позитивного рішення щодо його заявки на ліцензію мовнику повинно бути гарантовано надання частоти у відповідності з отриманою ліцензією.

21.5. Мовник, який отримав ліцензію, повинен мати право вибору: або здійснювати передачу сигналу самостійно, або через трансляційні компанії.

Принцип 22: Умови ліцензування

22.1. Ліцензія може супроводжуватися певними умовами — як загального характеру, тобто закріпленими нормативно-правовими актами (законами або підзаконними актами), так і специфічними, які стосуються конкретного мовника. Як правило, такі умови можуть частково визначатись змістом поданої заявки на мовлення. Неприпустимим слід вважати включення до ліцензії умов:

- які не стосуються мовлення;
- які не відповідають цілям політики телерадіомовлення в тому вигляді, як вони викладені в законодавстві.

Будь-які особливі умови повинні бути обґрунтованими та прийнятними з урахуванням наданої ліцензії.

22.2. Власник ліцензії має право просити змінити ліцензійні умови. Будь-які зміни, які вніс орган, що видає ліцензії, повинні відповідати принципам адміністративної справедливості та вимогам Принципу 22.1.

22.3. Термін дії різних видів ліцензій на мовлення фіксується юридично. Такий термін повинен бути достатнім для повернення ліцензіатом вкладених фінансових та людських ресурсів. Припустимими є різні терміни дії ліцензій для різних категорій мовників та видів мовлення.

22.4. Стягнення ліцензійного збору припустимо, але такий збір не повинен бути дуже великим з огляду на розвиток мовного сектора, інтенсивність конкуренції за ліцензії та загальні міркування щодо рентабельності. Розмір зборів за різні види ліцензій встановлюється заздалегідь згідно зі встановленою шкалою.

22.5. Власник ліцензії користується переважним правом на її подовження за виключенням випадків, коли це суперечить інтересам суспільства або коли мовник порушив умови ліцензії. При поновленні ліцензії можливо змінити її умови — як за ініціативою мовника, так і регулюючого органу. В усіх випадках відмова поновити ліцензію супроводжується письмовим мотивуванням.

Розділ 6. Зміст мовлення

Принцип 23: Адміністративне регулювання змісту

23.1. Неприпустимим є включення до законодавства з питань мовлення цивільно-правових або кримінально-правових обмежень на зміст мовлення, окрім вже існуючих або тих, які повторюють ті, які застосовуються до усіх форм вираження думок та переконань.

23.2. Допустимим є введення адміністративного режиму регулювання змісту мовлення в рамках принципів цього Розділу. При наявності ефективного саморегулюючого механізму адміністративні заходи не вживаються.

23.3. При розробці будь-яких правил щодо змісту мовлення враховується думка мовників та інших зацікавлених сторін, а остаточне рішення приймається тільки з урахуванням громадської думки. Узгоджені таким чином правила чітко й детально оформлюються та публікуються. Правила повинні також враховувати відмінності в діяльності мовників трьох основних форм власності (громадська, приватна, комунальна) та двох основних видів (радіо та телебачення).

23.4. Контроль за правилами про зміст мовлення покладається на регулюючий орган, який відповідає критеріям незалежності, викладеним у Розділі 4. Кращою є ситуація, коли правила про зміст мовлення застосовуються єдиним органом до всіх мовників.

Принцип 24: Позитивні обов'язки щодо змісту мовлення

24.1. На громадських мовників покладається відповідальність щодо забезпечення права суспільства на інформацію шляхом забезпечення різноманітності позицій та поглядів, а також широкого кола програм, як того вимагає Принцип 37 (Функції громадських мовників).

24.2. Позитивні обов'язки щодо змісту мовлення можуть покладатися, відповідно до принципів цього Розділу, на комерційних та місцевих мовників, але тільки в інтересах більшої різноманітності програмного матеріалу, доступного аудиторії. Такі обов'язки не можуть бути визнані виправданими, якщо їх введення може призвести до підриву розвитку мовлення — наприклад, у випадку їх нереальності або надзвичайної обтяжливості. Такі зобов'язання повинні нести досить загальний характер для того, щоб забезпечити їх політичну нейтральність, мати чітку прив'язку до категорій програм (виключити можливість подвійної інтерпретації) та не бути дуже «розмитими». Наприклад, вони можуть вводитися по відношенню до змісту місцевих програм та (або) мови (мов) мовлення, матеріалів для національних меншин та дітей, а також інформаційного мовлення.

Принцип 25: Реклама

25.1. Обсяги рекламного часу можуть бути обмежені, але це не повинно заважати розвитку та зростанню мовного сектора в цілому. Деякі регіональні угоди, наприклад, Європейська конвенція про транскордонне телебачення, встановлюють єдині для всього регіону обмеження (у цьому випадку 20%).

25.2. Громадські мовники мають дотримуватися умов справедливої конкуренції щодо реклами. Зокрема, неприпустимою є пропозиція рекламного часу за цінами, нижчими ринкових за рахунок громадського фінансування.

25.3. У відповідності з принципами цього розділу допускається введення окремого адміністративного режиму регулювання змісту реклами.

Розділ 7. Санкції

Принцип 26: Порядок застосування санкцій

До окремих мовників санкції не можуть застосовуватися за жодних обставин, за виключенням випадків порушення ними вимог закону або умов ліцензії, і тільки після відкритого та справедливого розгляду справи, в ході якої мовник повинен мати достатню можливість висловитися. Санкції застосовуються тільки органом, який відповідає критеріям незалежності, викладеним в Розділі 4. Рішення про застосування санкцій підлягає оприлюдненню.

Принцип 27: Пропорційність

27.1. Регулюючий орган повинен мати широкий набір санкцій, які в кожному окремому випадку повинні відповідати (бути пропорційними) тяжкості порушення. При виборі виду санкції регулюючий орган виходить з того, що його задачею є не стільки реалізація «поліцейських» функцій щодо мовників, скільки захист інтересів суспільства шляхом забезпечення безконфліктного функціонування мовного сектора та сприяння розмаїтості і якості мовлення.

27.2. Як правило, санкції, особливо за порушення вимог до змісту, застосовуються поступово. За перше порушення логічним є винесення попередження з витлумаченням сутності порушення та повідомленням про неприпустимість повторення. Застосування серйозніших санкцій за порушення, наприклад, штрафів, зупинення або скасування ліцензії, не може здійснюватися автоматично. У таких випадках штраф накладається тільки після того, як всі інші способи виправлення ситуації було застосовано, а зупинення та (або) анулювання ліцензії застосовуються тільки після неодноразових серйозних порушень мовником та вичерпання інших засобів виправлення ситуації.

27.3. Мовник має право в судовому порядку оскаржити будь-які застосовані до нього серйозні санкції.

Розділ 8. Доступ до державних ресурсів

Принцип 28: Недопустимість дискримінації

28.1. За умов дотримання Принципу 36 (Фінансування громадських мовників), усім мовникам забезпечується справедливий і недискримінаційний доступ до державних ресурсів, у тому числі рекламних.

28.2. При наданні інформації ЗМІ офіційні особи не повинні проводити різницю між громадськими, комерційними та місцевими мовниками.

28.3. У всіх випадках надання державного фінансування комерційним та (або) місцевим мовникам повинно здійснюватися в інтересах сприяння різноманітності мовлення. Виділення коштів робиться на основі чітких критеріїв; рішення з цього питання приймається регулюючим органом, який відповідає критеріям незалежності, викладеним в Розділі 4.

Розділ 9. Висвітлення виборів

Принцип 29: Достатність наданої суспільству інформації

29.1. У період виборів держава повинна забезпечити суспільство, в тому числі на каналах мовлення, достатньою інформацією про порядок голосування, виборчі програми політичних партій та кандидатів, про хід виборчої кампанії й щодо інших аналогічних питань. Така інформація розповсюджується в рамках програм новин, спеціальних передач про вибори, телерадіопрограм з прямою «політичною» участю, в передбачених випадках оплаченої політичної реклами.

29.2. Провідна роль в цьому надається громадським мовникам, однак такі зобов'язання можуть також покладатися на комерційних та (або) місцевих мовників, з дотриманням положень цього Розділу й за умови, що виконання таких вимог не буде для мовників надзвичайно обтяжливим.

29.3. Мовники повинні забезпечити справедливий, рівний та недискримінаційний характер висвітлення виборів (див. Принцип 31.1.).

29.4. Будь-які зобов'язання щодо передвиборчого мовлення контролюються регулюючим органом, який відповідає критеріям незалежності, викладеним в Розділі 4.

Принцип 30: Освіта виборців

Держава повинна забезпечувати розуміння виборцями технічного боку виборів, в тому числі порядку реєстрації та голосування, права на вільний вибір між кандидатами, а також важливості виборів. У випадках, коли таке розуміння не забезпечене вже іншими засобами, на громадських мовників покладається обов'язок транслювати освітні програми. Аналогічна вимога може бути пред'явлена також комерційним та (або) місцевим мовникам.

Принцип 31: Політичне мовлення «прямого доступу»

31.1. На громадських мовників покладається обов'язок надавати ефірний час політичним партіям та (або) кандидатам для передач політичного характеру на справедливий, рівний та недис-

кримінаційній основі. Аналогічна вимога може бути поставлена також комерційним та (або) місцевим мовникам. «Справедливість, рівність й недискримінаційність» стосуються обсягу наданого ефірного часу, розміщення передач в сітці мовлення та будь-яких сум, які стягуються у зв'язку з цим. Громадські мовники сприяють партіям й кандидатам у виробництві політичних програм «прямого доступу»; вимога про таке сприяння може ставитися також комерційним та місцевим мовникам.

31.2. Мовник не може відмовити надати прямий політичний доступ, окрім випадків, коли це дійсно суперечить його зобов'язанням перед законом. При цьому мовник не повинен нести юридичну відповідальність за зміст передач, як це передбачено Принципом 5.

Принцип 32: Політичне мовлення на правах реклами

У тих випадках, коли партіям та кандидатам дозволяється купити ефірний час для своєї політичної реклами, мовник повинен надавати ефірний час всім партіям та кандидатам на рівній й недискримінаційній основі.

Принцип 33: Оперативність виправлення

Орган, який контролює виконання обов'язків з висвітлення виборів, забезпечує партіям та кандидатам можливість оперативного виправлення порушень, в тому числі у відповідь на подані скарги. У зв'язку з цим наглядовий орган повинен мати цілу низку повноважень, у тому числі право вимагати від мовника виправлення або спростування матеріалу, що був випущений в ефір, а також надання можливості відповіді. Рішення регулюючого органу може бути оскарженим в судовому порядку.

Розділ 10. Громадські мовники

Принцип 34: Перетворення державних мовників в громадських

У разі існування в країні державних або урядових мовників вони повинні бути перетворені в громадські у відповідності з положеннями цього Розділу.

Принцип 35: Незалежність

35.1. Керівництво громадським мовником здійснюється незалежним органом, таким, як правління (рада керівників). Інституційна автономія та незалежність громадського мовника забезпечується тими ж засобами, що й для регулюючих органів (Розділ 4). Законодавчі гарантії незалежності громадського мовника включають, зокрема:

- конкретні та чіткі формулювання в законі, яким засновується мовник, а також, якщо можливо, в Конституції;
- чітко та законодавчо оформлене вираження цілей, повноважень мовника;
- порядок призначення та звільнення членів керівного органу;
- офіційну підзвітність мовника громадськості через орган багатопартійного контролю;
- повагу до незалежності редакційної політики;
- порядок фінансування.

35.2. Повноваження керівного органу включають призначення вищих посадових осіб громадського мовника, які підпорядковуються тільки керівному органу, відповідальному, зі свого боку, перед виборним багатопартійним органом. Процес призначення вищих посадових осіб повинен бути відкритим та справедливим; до кандидатів застосовуються критерії наявності відповідної освіти та (або) досвіду роботи, а також критерії відповідності Принципу 13.3. Вищі посадові особи повинні мати право на отримання письмового обґрунтування будь-якого дисциплінарного стягнення, застосованого до них, у тому числі звільнення з

посади, та право на оскарження таких стягнень у судовому порядку.

35.3. Задачі керівного органу чітко визначаються законом та включають забезпечення ефективної реалізації мовником громадських функцій та захист його від зовнішнього тиску. Незалежний керівний орган не втручається в щоденну політику виконавчого керівництва, особливо, в зміст мовлення, поважає принцип незалежності редакційної політики й за жодних обставин не здійснює попередню цензуру. Відповідальність за поточну діяльність мовника, в тому числі за зміст програм, несе виконавче керівництво.

Принцип 36: Фінансування громадських мовників

Громадський мовник забезпечується фінансуванням, достатнім для виконання ним своїх задач таким чином, щоб виключити можливість свавільного втручання в його бюджет, як передбачено Принципом 17.

Принцип 37: Функції громадських мовників

Функції громадського мовника тісно пов'язані з громадським характером фінансування й повинні бути чітко визначені законом. Громадський мовник сприяє різноманіттю мовлення в інтересах суспільства в цілому шляхом випуску в ефір широкого спектра інформаційних, освітніх, культурних та розважальних програм. Мовлення має, в тому числі, відповідати наступним вимогам:

- випуск якісних незалежних програм, які сприяють плюралізму думок та інформуванню суспільства;
- широке охоплення інформаційного мовлення, яке має бути неупередженим, достовірним та зваженим;
- широке охоплення матеріалів, які випускаються в ефір, адже це дозволяє забезпечити баланс між масовими програмами та матеріалами, адресованими вузькоспеціалізованій аудиторії;
- загальнодоступність та орієнтованість на інтереси всіх мешканців регіонів країни, в тому числі меншин;

Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів

- наявність освітніх та дитячих програм;
- сприяння виробництву програм на місцевому рівні, у тому числі через виділення мінімальних квот для оригінальних програм та матеріалів незалежних продюсерів.

Типовий закон про суспільне мовлення¹

Типовий Закон про суспільне мовлення розроблений Тобі Менделем, директором правових програм організації «АРТИКЛЬ 19». Появі цього тексту передував довгий період досліджень, аналітичної роботи і консультацій під егідою міжнародної організації «АРТИКЛЬ 19». В основу Типового закону покладений великий досвід роботи і спільної діяльності з партнерськими організаціями у всьому світі. Коментарі до проекту закону були надані багатьма експертами та іншими зацікавленими людьми, які внесли свій вагомий внесок в його остаточний варіант.

«АРТИКЛЬ 19» дякує британському Міністерству закордонних справ та зі прав Співдружності за надання фінансової підтримки робіт із підготовки і публікації Типового закону.

Вступне слово

Для більшості країн світу, за рядом добре відомих винятків, характерне функціонування національного мовлення, що фінансується за рахунок бюджетних коштів. Такого типу мовні організації значно сприяють забезпеченню прав громадян на отримання різноманітної інформації і ознайомлення з різними точками зору, на вільний рух інформації, ідей і думок. При цьому ступінь впливу подібних мовних організацій залежить від певних факторів, включаючи нормативно-правове поле їх діяльності. *Типовий*

¹ Переклад Інституту Медіа Права.

закон про суспільне мовлення покликаний підказати, яке саме законодавство зможе допомогти у формуванні і розвитку справді суспільного телебачення.

Типовий закон про суспільне мовлення передбачає існування незалежного національного суспільного мовника — при тому, що цілком можливі й інші моделі забезпечення суспільного мовлення. В основу Типового закону покладена передова міжнародна практика (якій, зокрема, присвячена публікація організації «АР-ТИКЛЬ 19» «Доступ до ефіру: Принципи свободи слова і регулювання мовлення»¹), рішення міжнародних і національних судових органів, положення договорів та інші визнані суспільством положення міжнародного права², а також закони про суспільне мовлення, які прийняті в різних країнах світу.

Такі міжнародні стандарти відіграють велику роль для організацій суспільного мовлення. Передусім необхідно захистити суспільного мовника від політичного чи комерційного втручання у його діяльність; іншими словами, організація суспільного мовлення повинна бути справді незалежною, а її редакційна свобода підлягає повному дотриманню. Більше того, програми такої мовної організації повинні відповідати суспільним інтересам і завжди вирізнятися рівновагою і неупередженістю. Саме ті мовні організації, які відповідають таким вимогам незалежності і об'єктивності, називаються суспільними мовниками.

Основна мета Типового закону — формулювання декількох ключових принципів здійснення суспільного мовлення. Ці принципи належать до чотирьох нерозривно пов'язаних тем: види програм мовлення, засоби забезпечення незалежності, джерела фінансування і, нарешті, підзвітність мовника суспільству. Усі ці теми коротко розкриті нижче.

У Типовому законі містяться конкретні вказівки щодо очікуваних від суспільного мовлення видів і категорій програм. Окре-

¹ (London: ARTICLE 19, 2002). Див. на www.article19.org/docimages/1289.htm.

² Наприклад, Рекомендація No. R(96)10 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам про гарантії незалежності суспільного мовлення від 11.09.96 і Декларація принципів свободи слова в Африці, прийнята на 32-й сесії Африканської комісії з прав людини, 17–23 жовтня 2002 р.

ме положення стосується придбання ефірних матеріалів у незалежних виробників задля забезпечення різностороннього висвітлення широкого діапазону суджень і думок. Питання про точну кількість каналів суспільного теле- і радіомовлення залишається відкритим, оскільки відповідь на нього значно залежить від конкретного національного контексту. Разом з тим, в законах кожної країни повинна бути визначена певна кількість подібних каналів, з обов'язковим наданням для суспільного мовлення хоча б по одному національному теле- і радіоканалу і з можливим наданням для цих же цілей інших регіональних і/ або місцевих каналів.

Управління діяльністю організації суспільного мовлення повинно здійснюватися Правлінням, що призначається нижньою палатою парламенту (чи подібним органом) із числа кандидатів, висунутих інститутами громадянського суспільства та професійними об'єднаннями; цей процес повинен бути прозорим і передбачати участь громадськості. У Типовому законі містяться окремі положення, які гарантують незалежність членів Правління протягом усього відведеного їм терміну; при цьому у законі є і положення, що чітко визначають підстави для звільнення членів Правління від займаної посади. Окрім цього, закон забороняє призначення в склад Правління суспільного мовлення осіб з усталеними політичними зв'язками або з визначеними економічними інтересами. Правління двома третинами голосів призначає Виконавчого директора і розробляє власний регламент, який містить правила, передбачені напряму в Типовому законі.

Основним джерелом фінансування організації суспільного мовлення є державний бюджет і, зокрема, збір на суспільне мовлення, який стягується разом з оплатою за електроенергію³. У Типовому законі також передбачені інші джерела надходження фінансових засобів, включаючи рекламу, надходження від спонсорів і прями субсидії з боку держави; при цьому на використання останніх встановлюються певні обмеження з метою зменшення ризику зловживань і впливу на зміст програм.

³ Це лише один із можливих варіантів; наступні згадування про цей збір ніяк не означають, що цей варіант кращий за інші.

Підзвітність мовлення громадськості в першу чергу забезпечується діяльністю Правління організації. Ключовим механізмом звітності є публічний річний звіт, який подається, поряд з результатами аудиторських перевірок, парламенту країни (або його нижній палаті). У Типовому законі окремо зазначені деякі відомості, які підлягають внесенню у річний звіт. При цьому Закон також передбачає прямий нагляд з боку громадськості — шляхом неперервного моніторингу роботи суспільного мовника та існування внутрішнього механізму подачі і розгляду скарг (звичайно, в доповнення до будь-яких існуючих зовнішніх подібних механізмів).

Типовий закон охоплює далеко не всі питання. Наприклад, у ньому немає того, що регулюється іншими законами загального характеру: у ньому відсутні положення про авторські права, про право журналістів не розголошувати джерела інформації, про мовлення під час виборів. Інші аспекти мовлення — наприклад, особливе право суспільного мовника на трансляцію деяких спортивних змагань чи розповсюдження на них кодексів етики, обов'язкових для інших мовників, — незважаючи на їх значимість для суспільного мовлення, не включені до Типового закону з тієї причини, що, напевне, підлягають регулюванню в більш загальному законі про мовлення. У Типовому законі також нічого не сказано про те, чи повинен суспільний мовник засновуватися як державна мовна організація, або замінити таку, уже існуючу, чи виникати внаслідок її перетворення. Іноді заснування суспільної мовної організації дійсно є спробою подібного перетворення, проте основною метою Типового закону, як вже зазначалось вище, є розробка загальних принципів, а не конкретики, яка, із зрозумілих причин, відрізняється від держави до держави.

Слово «типовий» ніяк не означає, що запропонована модель закону претендує на те, щоб стати універсальним шаблоном, і що викладений тут підхід неодмінно стане найкращим для будь-якої країни. Багато питань суспільного мовлення — зокрема, призначення членів Правління організації суспільного мовлення чи структура фінансування — мають здебільшого прагматичний характер і за визначенням передбачають велику кількість

вірних рішень. Конкретне рішення, краще для тієї чи іншої країни, залежатиме від її історії, наявних у ній політичних структур, середовища, в якому працюють мовники та інші ЗМІ, і багатьох інших факторів. Більш того — не можна не зазначити, що імплементація кожного закону і його подальша доля також різноманітні в різних країнах. Отже, термін «типовий» щодо наведеного нижче тексту означає, що закон містить положення, покликані захищати вищезазначені принципи, в першу чергу за рахунок забезпечення незалежності суспільного мовника в рамках його підзвітності народу країни й за допомогою подачі в ефір тих програм, які служать суспільним інтересам і сприяють вільному поширенню інформації і думок.

Як зазначалося вище, ключовими моментами для суспільного мовлення є забезпечення незалежності і, виходячи з цього, порядок призначення членів Правління мовної організації. Використовуваних моделей чимало; дві основні — парламентський процес призначення членів Правління, із залученням усіх гарантій незалежності, і, як альтернатива, безпосереднє призначення чи висування різними секторами громадянського суспільства. У Типовому законі пропонується варіант, що враховує і перше, і друге: члени правління висуваються громадянським суспільством, але затверджуються законодавчим органом.

Обидві можливі системи мають свої сильні і слабкі сторони; як наслідок, вибір відповідної системи у конкретній країні повинен враховувати два фактори. По-перше, ні один закон не функціонує у вакуумі. Навіть самий чудовий закон про суспільне мовлення не досягне бажаних результатів і не забезпечить трансляцію якісних і об'єктивних передач в умовах відсутності демократії чи через неможливість громадянського суспільства притягти уряд до відповіді. З іншого боку, є приклади, коли закони в країні заледве стоять на варті незалежності й начебто не вимагають якісного ефірного продукту, але при цьому — під впливом інших факторів — в цій країні прекрасно працює суспільне мовлення. По-друге, при всій важливості незалежності вона не повинна обмежувати звітність перед громадськістю, а належне поєднання незалежності з підзвітністю є непростю справою навіть для світових лідерів суспільного мовлення.

Типовий закон про суспільне мовлення

Цей Закон спрямований на забезпечення якісного суспільного мовлення і вільного обігу інформації в інтересах громадськості.

Цей Закон прийнятий [вказати назву законодавчого органу і т. п.] і стверджує нижчезазначене:

Розділ I: Дефініції і цілі

Дефініції

1. У цьому Законі у всіх випадках, окрім тих, коли із контексту впливає інше, подані нижче терміни означають:

- a. «реклама» — будь-яке публічне повідомлення, спрямоване сприяти продажу, покупці або оренді товару чи послуги, поширювати будь-яку ідею чи погляд або досягати певного ефекту, бажаного для рекламодавців, і для якого виділений ефірний час за оплату від рекламодавця чи з іншої подібної причини;
- b. «послуга мовлення» — певна послуга, що надається шляхом публічної трансляції телевізійного чи звукового матеріалу для населення, груп населення або передплатників такої послуги;
- c. «кодекс практики мовлення» — ряд стандартів, що стосуються змісту програм і практики мовлення;
- d. «незалежний виробник» — фізична чи юридична особа, яка виробляє програми для радіо чи телебачення і є незалежною від будь-якого конкретного мовника;
- e. «служби програм для етнічних меншин» — підрозділи мовників, які працюють для етнічних груп на їх мовах, надаючи для них новинні та інші програми, що відображають культуру та інтереси аудиторії;
- f. «сітка мовлення» — план, який містить загальні види запропонованих для мовлення програм, із зазначенням ви-

діленого кожній програмі проценту ефірного часу, а також рекламного часу і цільової аудиторії;

- g. «збір на суспільне мовлення» — збір, який стягується разом з оплатою за електроенергію з метою забезпечення фінансування суспільного мовлення;
- h. «спонсорвання» — участь фізичної або юридичної особи, яка не займається мовною діяльністю чи виробництвом матеріалів для мовлення, у прямому або опосередкованому фінансуванні якої-небудь програми з метою просування свого імені, торгової марки чи іміджу.

Цілі

2. Цілями цього Закону є

- a. сприяння наданню високоякісних продуктів мовлення населенню загалом;
- b. забезпечення і гарантування незалежності суспільного мовника від політичного чи економічного втручання за умови його підзвітності населенню;
- c. забезпечення стабільного фінансування суспільного мовника.

Розділ II: Заснування мовника і основні принципи його діяльності

Заснування мовника

3. (1) Компанія [назва] (названа нижче організацією суспільного мовлення, чи ОСМ) засновується як неприбуткова організація суспільного мовлення [назва країни], що здійснює свою діяльність в [назва міста — зазвичай столиці держави] та інтересах усього населення [назва країни]. ОСМ підзвітна населенню країни і звітується перед ним через [назва законодавчого органу або його нижньої палати].

(2) ОСМ організаційно і функціонально незалежна від будь-яких осіб чи органів, включаючи державні і відомчі, і ні одна фі-

зична або юридична особа не може впливати на членів і співробітників ОСМ під час виконання ними службових обов'язків або ж втручатися у діяльність ОСМ, за винятком випадків, безпосередньо передбачених законом. Незалежність ОСМ підлягає дотриманню повсякчасно.

(3) ОСМ наділяється усіма безпосередніми і супутніми повноваженнями, які необхідні їй для належного функціонування відповідно до цього Закону. Зокрема, ОСМ є юридичною особою, наділеною правами придбання, володіння й розпорядження майном.

Основні принципи діяльності суспільного мовника

4. (1) ОСМ наділена повними повноваженнями із надання широкого спектру інформаційних, просвітницьких і розважальних мовних програм на всій території [назва країни], в інтересах усього населення [назва країни], з урахуванням всього її етнічного, культурного і конфесійного різноманіття.

(2) ОСМ здійснює сучасне і високоякісне мовлення, відображаючи увесь діапазон наявних у суспільстві думок і поглядів, задовольняє інформаційні інтереси і потреби широкого загалу і служить доповненням до мовлення, яке здійснюється приватними мовниками.

(3) Задля належного виконання функцій суспільного мовлення ОСМ слід надавати послуги мовлення, які

- a. не підконтрольні уряду, політичним або економічним силам, відображають сумлінну редакційну політику і не відображають погляди чи думки ОСМ;
- b. передбачають трансляцію, у тому числі в прайм-тайм, усесторонніх, об'єктивних та збалансованих випусків новин і програм про поточні події всередині країни і за її межами, які складають загальний інтерес;
- c. сприяють розвитку національної самосвідомості з одночасним відображенням і визнанням культурної різноманітності країни;

- d. надають слово всім етнічним групам і меншинам, в тому числі шляхом заснування спеціальної служби мовлення для етнічних та інших меншин їхніми мовами;
- e. розумно поєднують програми широкого попиту і спеціальні програми, розраховані на різні аудиторії;
- f. в достатній мірі висвітлюють діяльність основних державних органів, включаючи парламент;
- g. пропонують програми, що містять інтерес для різних регіонів;
- h. забезпечують поширенню повідомлень, які мають загальну значимість;
- i. транслюють належну кількість освітніх програм і програм, орієнтованих на дітей;
- j. сприяють розвитку теле- і радіовиробництва в [назва країни], і
- k. сприяють поінформованим дебатам всередині суспільства і критичному осмисленню того, що відбувається.

(4) З метою розвитку і просування теле- і радіовиробництва в [назва країни] і відображення в трансльованих програмах широкого діапазону думок і точок зору ефір ОСМ повинен на 20% складатися із передач, зроблених незалежними виробниками [назва країни]⁴.

Розділ III: Структура суспільного мовника

Правління

5. (1) Керівництво ОСМ здійснюється його Правлінням, яке звітується про діяльність ОСМ перед [назва парламенту або його нижньої палати] та народом [назва країни].

(2) Правління складається з 9 (дев'яти) членів, які мають відповідний рівень освіти та досвід діяльності — зокрема в таких

⁴ Показник у 20% є індикативним та не відбиває передовий досвід. Ця величина буде залежати від ряду факторів, включаючи рівень розвитку незалежного теле- і радіовиробництва та кількості інших наявних каналів.

сферах, як мовлення, політика, право, технології, журналістика та бізнес.

Призначення Правління

б. (1) Члени Правління призначаються [назва парламенту або його нижньої палати]

- a. шляхом відкритої та прозорої процедури;
- b. лише із числа кандидатів, висунутих інститутами громадянського суспільства або професійними організаціями⁵;
- c. після обов'язкового попереднього опублікування кінцевого списку кандидатів, із забезпеченням надходження думок спільноти про кандидатів;
- d. за умови отримання двох третин від загальної кількості поданих голосів;
- e. за умови максимально можливого відображення складом Правління в цілому широкого зрізу суспільства [назва країни].

(2) Членом Правління не може бути особа,

- a. що перебуває на державній службі або працює у іншій гілці влади;
- b. що займає офіційну посаду чи перебуває в штаті політичної партії;
- c. що займає виборну посаду в органі державного управління будь-якого рівня;
- d. що займає посаду в сфері мовлення чи телекомунікацій, отримує виплати із цієї сфери чи має в цій сфері пряму або опосередковану фінансову зацікавленість,
- e. засуджена раніше в законному порядку та у відповідності з визнаними міжнародними принципами права за злочин із застосуванням насильства, безчесні дії або крадіжку,

⁵ Власне, закон має бути більш детальним у цьому відношенні. Проте, ступінь деталізації буде залежати від специфіки інститутів громадянського суспільства та професійних організацій у кожній окремій країні; стосовно типового закону, не пов'язаний ні з яким конкретним національним контекстом, він не може бути настільки детальним.

якщо пізніше ця особа не була помилувана або з моменту винесення вироку не минуло п'ять років;

- f. за умови, що всі особи, які потрапили у кінцевий список кандидатів згідно з п. (1)(с), отримують адекватні можливості для усунення будь-яких бар'єрів, що перешкоджають їх призначенню.

Незалежність членів Правління

7. (1) Всі члени Правління незалежно та неупереджено виконують свої обов'язки. Їм завжди належить сприяти дотриманню основних принципів, викладених у розділі 4 Закону.

(2) Члени Правління при виконанні службових обов'язків не повинні воліти отримання чи отримувати вказівки від будь-яких осіб чи органів, за винятком випадків, передбачених законом.

(3) Членам Правління завжди належить діяти у загальних інтересах та не використовувати займану посаду для досягнення особистих цілей або цілей будь-якої партії чи організації.

Термін виконання обов'язків

8. (1) Член Правління займає цю посаду протягом 6 (шести) років з можливістю переобрання не більш ніж іще на один такий термін.

(2) При цьому, незважаючи на зазначене вище в п. 1, за допомогою жеребкування із членів Правління, призначених у його перший склад, визначаються троє, чий термін виконання обов'язків буде складати лише 2 (два) роки, і ще троє, чий термін виконання обов'язків складатиме лише 4 (чотири) роки; для кожного із вказаних осіб відповідний термін буде вважатися повним першим строком виконання обов'язків у Правлінні.

(3) [назва парламенту або його нижньої палати] може звільнити члена Правління із займаної посади після відповідних слухань, якщо така особа

- a. втратила право бути членом Правління відповідно до п. 6(2);
- b. більше не здатна ефективно виконувати свої обов'язки, або

с. без об'єктивної причини більше 6 (шести) місяців не відвідує засідання Правління.

(5) У випадку звільнення члена Правління від його обов'язків відповідно до п. 3, така особа має право оскаржити таке рішення в судовому порядку.

Винагорода для членів Правління

9. (1) Члени Правління виконують свої обов'язки на безоплатній основі.

(2) Членам Правління компенсуються витрати, включно з транспортними, витратами на житло та добовими, які вони понесли у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Функції Правління

10. (1) Правління в цілому відповідає за визначення внутрішньої політики ОСМ, за дотримання курсу та основних принципів, викладених у Розділі 4, за досягнення найвищих стандартів діяльності, що проводиться, враховуючи й економічні міркування, за призначення керівних кадрів, включно з Виконавчим директором, і за розробку загальної стратегії ОСМ.

(2) Правління не втручається у повсякденну діяльність керівництва ОСМ і у редакційну незалежність Виконавчого директора та його штату; при цьому Правління несе відповідальність за відповідність редакційної політики в цілому основним принципам, що викладені у Розділі 4.

(3) Правління, після консультацій з Виконавчим директором, затверджує статут ОСМ, в якому, у відповідності до цього закону та інших нормативно-правових актів, встановлюється загальна стратегія, процедури і правила ОСМ.

(4) Правління, після консультацій з Виконавчим директором, готує річний звіт і бюджет ОСМ, які подаються до (назва парламенту чи його нижньої палати) на затвердження.

Регламент

11. (1) Правління призначає свого Голову і його заступника, а також затверджує регламент проведення власних засідань та інші правила на власний розсуд і, якщо вважає за потрібне, для виконання своїх обов'язків.

(2) Правління проводить свої засідання за необхідністю, але не менше ніж один раз на місяць. Засідання Правління скликаються його Головою на вимогу не менш як 3 (трьох) членів Правління. На засіданні Правління кворум складають 5 (п'ять) присутніх членів Правління.

(3) Виконавчий директор присутній на засіданнях Правління без права голосу, якщо Правління не ухвалить іншого рішення.

(4) Крім окремо передбачених випадків, Правління ухвалює рішення більшістю голосів присутніх членів. У разі рівного розподілу голосів членів Правління його Голова має право вирішального голосу.

Призначення керівного складу

12. (1) Правління, у максимально короткий розумний термін після свого затвердження, не менш як двома третинами голосів присутніх членів Правління та тих членів Правління, що проголосували, призначає Виконавчого директора ОСМ, якого може бути усунуто з посади таким самим голосуванням за умови одночасного затвердження Правлінням на цю посаду іншої особи.

(2) Положення п. 6(2) і розділу 7 розповсюджуються, *mutatis mutandis*, на Виконавчого директора ОСМ.

(3) Правління не реалізує своїх повноважень по усуненню Виконавчого директора з посади (згідно п. 1 вище), якщо Виконавчий директор не порушив пункт 6(2) чи не здійснив серйозного порушення обов'язків, передбачених цим Законом, включно з недотриманням основних принципів, що викладені у Розділі 4, або ж інтересів ОСМ.

(4) Виконавчий директор має право у судовому порядку оскаржити рішення про усунення його з посади згідно з положеннями цього Розділу Закону.

(5) Виконавчий директор призначається на термін у 5 (п'ять) років і може бути призначений і на наступний термін. У випадку, якщо вказаний термін збіг, і Виконавчому директору не призначено наступника, Виконавчий директор виконує свої обов'язки протягом ще 3 (трьох) місяців, до призначення нового Виконавчого директора.

(6) Виконавчий директор, відповідно до розділу 10, здійснює повсякденне керівництво ОСМ і відповідає, разом зі своїм редакційним штатом, за редакційну політику ОСМ.

(7) Правління призначає інших керівних працівників ОСМ відповідно до порядку, вказаного у її статуті та на пропозицію Виконавчого директора.

Штат

13. (1) Виконавчий директор, згідно з затвердженим бюджетом, призначає необхідний штат ОСМ.

(2) Виконавчий директор і штатні співробітники ОСМ під час виконання службових обов'язків не повинні прагнути отримати інструкції чи отримувати їх від якихось інших органів, крім Правління, поза іншими випадками, що передбачені законом.

(3) Виконавчий директор і штатні співробітники ОСМ не повинні використовувати посадове становище в особистих цілях чи в інтересах інших партій або організацій, відмінних від ОСМ.

Розділ IV: Послуги суспільного мовлення

Канали суспільного мовлення

14. (1) ОСМ, як мінімум, здійснює мовлення на (вказати кількість і покриття — національний, регіональний, місцевий) безкоштовних наземних суспільних телеканалів і (вказати кількість і покриття — національний, регіональний, місцевий) безкоштовних суспільних радіоканалів.

(2) ОСМ гарантуються частоти у відповідності до вимог його мовлення згідно з викладеним у пункті 1.

Додаткові канали

15. ОСМ має право здійснювати мовлення на інших, ніж вказані у розділі 14, додаткових телеканалах, з використанням наземних, супутникових, кабельних чи інших систем, незалежно від того, чи є ці канали каналами суспільного мовлення, за умови отримання ОСМ необхідних ліцензій відповідно до передбаченої процедури у випадках, коли вказане мовлення ліцензується.

Інші послуги

16. ОСМ має право провадити іншу діяльність, включно з видавничою, виробництвом відеофільмів і послугою телетексту, чи іншими способами, в тому числі через Інтернет, розповсюджувати матеріали своєї передбаченої законом діяльності, якщо ці види діяльності відповідають основним принципам, що викладені у Розділі 4 Закону.

Конкуренція *Competitive Rules*

17. ОСМ не може використовувати своє бюджетне фінансування для субсидування будь-яких послуг, що надаються на комерційній основі, хоча може субсидувати своє суспільне мовлення з прибутку, отриманого від комерційної діяльності.

Розділ V: Фінансування

Механізми фінансування

18. (1) Фінансування ОСМ здійснюється за рахунок збору, що стягується на суспільне мовлення, прямих бюджетних субсидій, реклами, спонсорства, іншої комерційної діяльності та подарованих засобів.

(2) Правління офіційно подає проект бюджету ОСМ на наступний рік, разом з річним звітом і результатами аудиторської перевірки, до (назва парламенту чи його нижньої палати) на затвердження.

Збір на суспільне мовлення⁶

19. (1) Кожен споживач електроенергії, побутовий, корпоративний чи державний, сплачує, поряд з рахунком за спожиту електроенергію, додатковий збір на суспільне мовлення.

(2) Пропозиція про розмір збору на суспільне мовлення подається Правлінням ОСМ до (назва парламенту чи його нижньої палати), який, в свою чергу, затверджує відповідний тариф. Збори надходять до (назва енергокомпанії) і перераховуються ОСМ відповідно до укладеного між ними договору; у випадку неможливості досягнення згоди між ними, повноваження визначати відповідні умови належать (назва незалежного органа, що регулює мовлення).

(3) Збір може стягуватись у фіксованій сумі, що підлягає сплаті споживачами електроенергії, або ж розраховуватись у відсотках від суми до сплати за спожиту електроенергію.

Прямі субсидії

20. (1) У випадках, коли затверджений бюджет ОСМ включає прямі субсидії, вони виплачуються із загальних бюджетних фондів.

(2) Жодна пряма субсидія не може використовуватись для фінансування виробництва програм; всі такі субсидії використовуються для розвитку інфраструктури і покриття інших технічних витрат.

Реклама

21. (1) ОСМ має право транслювати рекламу за таких умов:

⁶ У цьому Типовому законі передбачено додатковий збір, що стягується разом з платою за електроенергію. Можливі й інші варіанти: збір за кожний теле- і радіоприймач, чи збір за послуги водопостачання, чи за послуги мобільного зв'язку. Вибір варіанту залежить від багатьох обставин. Перевагою пропонованого збору є те, що плата за електроенергію вже стягується, що мінімізує додаткові затрати на збір платежів.

- (a) тривалість реклами не перевищує 7,5% ефірного часу протягом доби або 10% години ефіру чи певної програми⁷;
 - (b) надходження від реклами не перевищують 25% загальних прибутків від реклами та іншої комерційної діяльності⁸, або
 - (c) збір на суспільне мовлення чи інші бюджетні кошти не використовуються для прямого субсидіювання реклами або її просування у порушення прийнятих правил.
- (2) Усі рекламні матеріали легко розпізнаються як такі.
- (3) Усі рекламні матеріали мають бути чесними й правдивими та не повинні вводити споживачів в оману або загрожувати їхнім інтересам.
- (4) Рекламодавці не повинні впливати на програми мовлення.

Спонсорвання

22. (1) Спонсоровані програми мають легко розпізнаватися як такі за рахунок відповідних позначок на початку і в кінці передачі.

(2) Спонсорвання жодним чином не повинно впливати на зміст або розклад програм.

(3) Випуски новин і програми про поточні події спонсорванню не підлягають.

⁷ Ці показники індикативні; реальні ж залежатимуть від низки чинників, таких, як обсяг ринку реклами, конкуренція в боротьбі за рекламодавців, збір коштів для суспільного мовлення і т. ін. Суть полягає в тому, щоб в ОСМ було менше доступу до реклами, ніж у комерційних компаній. Це пояснюється кількома причинами: надмірна кількість реклами шкодить створенню й трансляції програм, що відповідають інтересам суспільства; ОСМ одержує гроші від держави, і тому буде справедливо, якщо основна реклама надійде до комерційних мовників; до того ж ОСМ не повинна залежати від надходжень за рахунок трансляції реклами.

⁸ Цей показник, як і попередні, узято як приклад. Головне — зменшити загальний вплив рекламних коштів, щоб ринок не мав домінуючого впливу на програми, що виходять в ефірі.

Розділ VI: Звітність

Річний звіт

23. (1) Правління опубліковує й поширює річний звіт ОСМ поряд із результатами зовнішньої аудиторської перевірки. Щорічний звіт має містити таку інформацію:

- (a) зведені результати зовнішнього аудиту, із загальними даними щодо прибутків і витрат за попередній рік;
- (b) відомості про будь-яку компанію або підприємство, які повністю або частково, безпосередньо чи посередньо належать ОСМ;
- (c) бюджет на наступний рік;
- (d) відомості про фінансування і керівництво;
- (e) цілі, які ставила ОСМ в минулому році, ступінь їх досягнення і завдання на наступний рік;
- (f) редакційна політика ОСМ;
- (g) опис діяльності, здійсненої ОСМ протягом попереднього року;
- (h) сітка програм і заплановані зміни в ній;
- (i) список трансльованих ОСМ програм, що були вироблені незалежними виробниками, а також імена/назви таких виробників чи компаній;
- (j) рекомендації стосовно суспільного мовлення, і
- (k) відомості про скарги споживачів.

(2) Правління офіційно подає річний звіт і результати зовнішньої аудиторської перевірки в [назва парламенту або його нижньої палати] для затвердження.

Звіт про роботу Виконавчого директора

24. (1) Правління щорічно розглядає питання про роботу Виконавчого директора з метою оцінювання його діяльності та надання власних висновків.

(2) Результати щорічного розгляду питання про роботу Виконавчого директора оприлюднюються та опубліковуються.

Суспільний нагляд

25. Для забезпечення прозорості своєї діяльності й поліпшення послуг, які надають у суспільних інтересах, ОСМ уживає всіх заходів із метою реалізації суспільного нагляду за її діяльністю, зокрема шляхом проведення громадських слухань і семінарів, присвячених оптимізації діяльності ОСМ.

Порядок подання і розгляду скарг

26. (1) ОСМ повинна розробити кодекс практики мовлення в ході консультацій із зацікавленими сторонами. Такий кодекс регулюватиме мовлення ОСМ та зміст програм.

(2) У вищезазначеному кодексі слід висвітлити наступне:

- (а) питання точності, збалансованості й правдивості повідомлюваної інформації;
- (б) питання захисту від втручання в приватне життя, переслідувань і виправдань;
- (с) питання захисту інтересів дітей і відповідні вимоги до часу трансляції програм;
- (d) питання зображення сексу й насилля, а також використання нецензурної лексики;
- (е) питання ставлення до потерпілих та до осіб, що потерпають від страждань;
- (f) питання зображення злочинної та іншої антисуспільної діяльності;
- (g) питання реклами;
- (h) фінансові питання, зокрема плата за інформацію й конфлікт інтересів;
- (і) питання дискримінації, і
- (j) питання витоку інформації та захисту джерел інформації.

(3) Фізичні особи мають право подавати скарги на ОСМ за порушення положень кодексу, що стосуються питань, перерахованих вище у п. 1. ОСМ повинна забезпечити справедливий і неупереджений розгляд таких скарг.

(4) Для дотримання вимог п. 3 ОСМ ухвалює внутрішній порядок розгляду скарг.

(5) Порядок розгляду скарг, зазначений у п. 4, повинен передбачати спектр заходів, які слід ужити як відповідь, зокрема спростування будь-яких неправдиво повідомлених фактів, право на відповідь і висловлення вибачень.

(6) Подання скарги, згідно з внутрішньою процедурою, не перешкоджає скаржникові використовувати інші засоби правового захисту, що можуть бути в його розпорядженні.

Розділ VII: Інші положення

Архіви

27. (1) ОСМ зберігає майстер-копії всіх переданих в ефір програм протягом не менше ніж 28 (двадцяти восьми) днів із моменту трансляції.

(2) У разі, якщо матеріал, який вийшов в ефір, є об'єктом суперечки чи скарги, ОСМ зберігає майстер-копію запису передачі аж до остаточного вирішення проблеми.

(3) ОСМ повинна створити архів власного мовлення, зберігаючи в ньому матеріали, які можуть мати історичний інтерес для народу [назва країни].

(4) ОСМ прагнучиме, відповідно до наявних ресурсів, надати максимально можливу кількість архівних матеріалів через мережу Інтернет.

Політична реклама

28. ОСМ не транслює реклами будь-яких політичних партій і кандидатів на виборні посади чи рекламних матеріалів від їхнього імені, за винятком випадків, передбачених у [назва відповідного закону про вибори або положення органу, що відповідає за проведення виборів].

Регулювання мовлення

29. (1) [назва незалежного органу, що регулює мовлення] здійснює нагляд за дотриманням ОСМ вимог.

- (a) п. 4 (4), про програми, підготовлені незалежними виробниками;
- (b) п. 17, про несправедливу конкуренцію;
- (c) п. 21, про рекламу;
- (d) п. 22, про спонсорвання;
- (e) п. 25, про суспільний нагляд за діяльністю ОСМ;
- (f) п. 26, про скарги;
- (g) п. 27, про архіви, і
- (h) п. 28, про політичну рекламу.

(2) У разі, якщо [назва незалежного органу, що регулює мовлення] має підстави вважати, що ОСМ порушила одну з вимог, перерахованих вище у п. 1, цей орган передає питання на розгляд Правління, повідомляючи йому про власну позицію стосовно шляхів усунення порушення.

(3) У разі закінчення терміну понад три місяці з моменту передачі [назва незалежного органу, що регулює мовлення] питання на розгляд Правління, згідно з п. 2, і невжиття ним заходів для усунення зазначеного, регулюючий орган має право передати справу до суду.

Розділ VIII: Перехідні і прикінцеві положення

Застосовувана правова база

30. Набуття цим Законом чинності не впливає на інші закони та нормативно-правові акти, що стосуються мовлення або закладів, причетних до мовлення, за умови, якщо ці закони й нормативно-правові акти вважаються виправленими, скасованими або такими, що не є чинними в тій їхній частині, де положення цього Закону переважають над їхніми положеннями, замінюють їх або суперечать їм.

Організаційні зміни

31. (1) Правління призначають, згідно з положенням Закону, протягом 6 (шести) місяців із моменту набуття ним чинності.

(2) Усі інші організаційні зміни, відповідно до Закону, можуть бути здійснені впродовж 6 (шести) місяців із моменту набуття чинності.

Коротка назва Закону й набуття ним чинності

32. (1) Цей Закон надалі коротко називається Законом про суспільне мовлення ---- року.

(2) Закон набуває чинності з моменту [підписання його президентом і т. ін. — зазначити потрібне]; при цьому Закон автоматично вважається таким, що набув чинності, через шість місяців, якщо він [не підписаний і т. ін. — зазначити потрібне]⁹.

⁹ У кожній країні — особливий порядок набуття законом чинності.

Правила висвітлення виборчих кампаній електронними ЗМІ в країнах з режимом перехідної демократії

Вступ

Ці Правила стосуються проблеми висвітлення виборчих кампаній засобами масової інформації у країнах з режимом перехідної демократії. Це країни, які ще донедавна знаходилися під недемократичним правлінням, характерною рисою якого, зокрема, є відсутність вільних і чесних виборів. Ці Правила призначені для застосування виключно безпосередньо в період виборчої кампанії та виключно для державних організацій телерадіомовлення; однак, Правила можуть виявитись корисними в період проведення виборів і стосовно контрольованої державою друкованої преси, а також висвітлення державними засобами масової інформації політичних питань під час невиборчих періодів.

Термін «державні засоби масової інформації» використовується у цих Правилах для визначення каналів мовлення, що знаходяться у власності, використовуються чи контролюються державою, а також до тих, що управляються призначеними державою особами чи колегіальними органами, більшість членів яких призначаються державою чи правлячою партією. Правила

також можна застосовувати до громадських засобів мовлення, а саме, засобів масової інформації, що повністю або частково фінансуються з державних коштів, але управляються колегіальними органами, незалежними від державних та будь-яких політичних інтересів.

У цих Правилах розглядаються три види висвітлення виборів електронними ЗМІ: (1) програми в прямому ефірі, включаючи рекламу, над якими політична партія чи кандидат здійснюють повний редакторський контроль; (2) інтерв'ю, дебати, звіти про збори кандидатів, дискусійні програми, освітні передачі для виборців та інші подібні програми, названі в цих Правилах «спеціальними інформаційними програмами», редакторський контроль над якими здійснює безпосередньо телерадіокомпанія; а також (3) випуски новин, над якими редакторський контроль також безпосередньо здійснює телерадіокомпанія.

Ступінь державного контролю над електронними ЗМІ в різних країнах з режимом перехідної демократії суттєво різняться: у багатьох країнах радіо і ТБ працюють під жорстким впливом держави, але в деяких з них державне телебачення, і особливо радіо, мають велику частку редакторської свободи і схильються до зваженого, чесного і навіть аналітичного висвітлення з елементами розслідувань. Статус приватних ЗМІ також різняться: у деяких країнах з режимом перехідної демократії, особливо в перші роки, держава має повну монополію на канали телебачення; в інших — приватним компаніям може видаватися ліцензія на регіональне мовлення, а в деяких діють одна чи кілька приватних телевізійних компаній загальнонаціонального масштабу. Схожа ситуація і з радіомовленням. У деяких країнах уряд контролює усі радіостанції, в інших дозволена діяльність ряду приватних станцій. Там, де працюють приватні ЗМІ, вони, як правило, знаходяться в руках активних прихильників держави і дуже рідко представляють відмінні від державних засобів масової інформації позиції.

Не тільки різні країни з режимом перехідної демократії, але навіть різні регіони однієї й тієї ж країни, часом знаходяться в різних умовах. Домінуючим засобом донесення політичної інформації в окремих країнах і регіонах є телебачення; у деяких

домінуючими виступають радіо, преса чи інші засоби (наприклад, мітинги, гучномовці, листівки); а в інших, згадані вище засоби масової інформації мають приблизно однаковий вплив. Різні умови діяльності ЗМІ не перешкоджають використанню урядами цих країн цих Правил; проте, це може вимагати від держави реалізації додаткових інформаційних ініціатив з метою забезпечити повну поінформованість громадян та їхню участь у виборчому процесі.

У країнах, де радіо та (або) телебачення є домінуючими засобами донесення інформації про діяльність і програми політичних партій та кандидатів, особливого значення набуває обов'язок державних засобів масової інформації надати громадськості достовірну та збалансовану інформацію, а також доступ до ефірного часу для всіх партій і кандидатів на недискримінаційній основі. Перші багатопартійні вибори у країнах, де існуючий уряд залишається при владі, так і в країнах, де до проведення виборів встановлена та чи інша форма тимчасового правління, створюють особливі проблеми і вимагають особливої уваги.

Для дотримання норм міжнародного права державні ЗМІ повинні дотримуватись неупередженого та недискримінаційного підходів. Як одного з елементів переходу до демократії, організація «АРТИКЛЬ 19» наполегливо рекомендує владі перетворити державні засоби масової інформації в громадські. Перший і невідкладний крок — це забезпечення редакторської незалежності.

Ряд положень цих Правил сформульовані в імперативній формі. Вони виходять із принципів міжнародно-правового захисту прав людини, закріплених міжнародним, прецедентним правом і практикою застосування законів різних держав. Невідповідність цим Правилам, незалежно від обставин, обумовлених специфікою конкретної країни, викликає презумпцію необ'єктивного висвітлення ЗМІ, що ставить під сумнів законність виборчого процесу в цій країні.

Інші положення Правил сформульовані як особливо рекомендовані чи просто рекомендовані до застосування з використанням досвіду країн з перехідною та сталою демократією. Недотримання таких Правил ставить під сумнів чесність, не-

упередженість, виваженість та інформативність висвітлення засобами масової інформації подій у країні.

Більшість цих Правил містять перелік необхідних чи бажаних дій державних засобів масової інформації під час періоду виборчої кампанії. Це Правила 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15 і 16. Інші Правила стосуються безпосередньо державних органів та містять вимоги й рекомендації щодо забезпечення в ході виборчої кампанії свободи висловлювань для всіх ЗМІ — державними і приватними, мовними і друкованими, а також політичними партіями і кандидатами на посади. Це Правила 3, 4, 5, 6, 13 і 14.

Приватні засоби масової інформації за міжнародним правом не несуть таких же зобов'язань, як державні. Незважаючи на це, організація «АРТИКЛЬ 19» заохочує використання приватними мовниками цих Правил для державних ЗМІ і вважає це питанням їхньої професійної відповідальності. Таке добровільне застосування Правил, включаючи, наприклад, вимоги до збалансованого й неупередженого висвітлення подій, а також надання прямого доступу до ефірного часу на недискримінаційній основі, сприяє проведенню чесних та справедливих виборів. «АРТИКЛЬ 19» також заохочує прийняття професійними асоціаціями журналістів і ЗМІ відповідних Правил та їх дотримання членами зазначених асоціацій.

Основні положення правил

Правила встановлюють обов'язок державних ЗМІ:

- надавати громадськості інформацію з питань, пов'язаних з виборами, а також здійснювати просвіту виборців (Правила 1 і 11);
- бути збалансованими та неупередженими при висвітленні виборів (Правило 2);
- не допускати відмов у трансляції програм, присвячених виборам, окрім випадків, коли в таких програмах містяться очевидні заклики до насильства чи ненависті (Правило 5);

- виявляти точність, збалансованість і неупередженість при висвітленні новин і огляді поточних подій (Правило 8);
- надавати партіям і кандидатам ефірний час для трансляції програм у прямому ефірі на справедливій і недискримінаційній основі (Правило 9);
- надавати рівний ефірний час для висвітлення обох точок зору, що виносяться на референдум (Правило 15);
- дотримуватись зазначених Правил також під час висвітлення місцевих і регіональних виборів (Правило 16).

Крім того, до державних органів висуваються вимоги:

- скасувати будь-які законодавчі акти, що обмежують свободу висловлювань з порушенням міжнародного права і міжнародних стандартів (Правило 3);
- докласти особливих зусиль до розслідування випадків погроз і фізичного насильства щодо працівників чи керівників засобів масової інформації та притягнення винних до відповідальності (Правило 4);
- не застосовувати жодну цензуру до передвиборних теле- і радіопрограм (Правило 5);
- заснувати чи призначити незалежний і неупереджений орган для здійснення контролю і регулювання висвітлення виборів електронними ЗМІ (Правило 13); та
- забезпечити можливість негайного оскарження рішень зазначеного органу в судовому порядку (Правило 14).

Правила настійно рекомендують:

- звільнити засоби масової інформації від юридичної відповідальності за незаконні висловлювання, зроблені кандидатами чи партійними речниками в передвиборних теле- і радіопередачах (Правило 6);
- надати партіям і кандидатам можливість відповіді чи виправлення на принижуючі їхню репутацію висловлювання чи спрямованих проти них критичних висловлювань (Правило 7);
- державним ЗМІ висвітлювати дебати кандидатів і транслювали інтерв'ю з ними (Правило 10);

- будь-яким засобам масової інформації при публікації результатів опитування громадської думки щодо виборів також вказувати всі необхідні відомості про умови проведення і значення опитування у виборах (Правило 12).

Правило 1. Обов'язок державних ЗМІ інформувати громадськість з усіх питань, пов'язаних з виборами

У період, що безпосередньо передую виборам, на державні засоби масової інформації покладається обов'язок інформувати громадськість про політичні партії, кандидатів, основні теми виборчої кампанії, процедуру голосування, а також інші питання, що стосуються виборів.

Коментар: *Обов'язок держави забезпечити, щоб «Кожен громадянин мав право і можливість, незалежно від ... розбіжностей [будь-якого роду] ... голосувати ... на дійсних ... виборах» означає, що держава повинна забезпечити отримання усіма виборцями необхідної інформації для реєстрації і голосування, а також здійснення свідомого голосування з питань, що є предметом виборів. Цей обов'язок особливо складно виконати там, де виборці не мають досвіду голосування на вільних і чесних виборах. Право голосу «незалежно від розбіжностей будь-якого роду» також містить у собі право осіб, які не володіють грамотою, чи мають низький рівень освіти на доступ до необхідної інформації. Держава зобов'язана здійснювати трансляцію навчальних програм для виборців або впроваджувати інші інформаційні ініціативи, які б охоплювали таку ж кількість людей, як теле- і радіомовлення.*

На засоби масової інформації покладено дві публічні функції: а) «поширення інформації та думок з питань громадського інтересу» і б) діяльність в ролі вартового влади. Жоден окремих вид ЗМІ не зобов'язаний здійснювати ці дві функції одночасно; натомість, обов'язок держави полягає в забезпеченні того, щоб преса, радіо і телебачення мали можливість разом забезпечити виконання цих двох функцій. Однак, якщо держава контролює чи істотно підтримує

ту чи іншу телерадіокомпанію, ця компанія зобов'язана виконувати зазначені публічні функції

Правило 2: Обов'язок збалансованості та неупередженості

Державні ЗМІ зобов'язані при висвітленні виборів діяти збалансовано та неупереджено, а також не допускати дискримінації будь-якої політичної партії чи кандидата в наданні доступу до ефірного часу

Правило 2.

Цей обов'язок передбачає, що випуски новин, інтерв'ю та інформаційні програми не повинні бути упередженими на користь чи проти будь-якої партії або кандидата.

Коментар: *Обов'язок держави забезпечувати збалансованість і неупередженість безпосередньо впливає з основних прав виборців і кандидатів на свободу висловлювань і права на інформацію, а також не дискримінації, обов'язку державних електронних ЗМІ поширювати достовірну інформацію стосовно питань політичного характеру (Правило 1).*

Відповідно до міжнародних стандартів правила виборчих місій ООН передбачають: «якщо засоби масової інформації знаходяться у власності держави, то супротивним сторонам зазвичай надається рівний доступ як до часу виходу в ефір, так і до тривалості мовлення», а також «інформація, поширена ЗМІ, що знаходяться у власності держави, не повинна мати упередженість на користь однієї чи іншої сторони».

Досвід країн з режимом перехідної демократії показує, що обов'язок забезпечення збалансованості найчастіше і найсерйозніше порушується при висвітленні новин. Критерії відповідності при висвітленні новин викладені в Правилі 8.

Правило 3: Спеціальні обов'язки у випадку чинності законів, що обмежують свободу висловлювань

Будь-які закони, що обмежують свободу висловлювань з порушенням міжнародного права і міжнародних стандартів, повинні бути скасовані.

Коментар: *Дія законів, що обмежують свободу висловлювань, веде до обмеження політичних дискусій і негативно впливає на можливість засобів масової інформації повно і незалежно висвітлювати вибори, що підриває справедливість виборчого процесу в цілому. Такі закони рекомендовано скасувати заздалегідь до початку виборчої кампанії.*

Технічна група ООН з референдуму в Малаві в 1992 році відзначала, що необхідні спеціальні заходи для забезпечення поваги до свободи висловлювань у період проведення виборчої кампанії там, «де існування свободи думок і їх вираження було безпідставно обмежено в минулому».

Найрозумнішим підходом, на думку групи, є повне усунення обмежень. Як правило, приймається спеціальне законодавство з захисту свободи висловлювань, що має явну перевагу над заборонними законами і практикою, що діяли раніше. Більше того, «у більшості випадків виникає необхідність, щоб від імені вищого керівництва держави була зроблена заява про необхідність відповідним державним органам звернути особливу увагу на нові стандарти стосовно виборів чи референдумів».

Правило 4: Обов'язок влади щодо покарання за насильство стосовно працівників ЗМІ та захисту майна ЗМІ

Влада зобов'язана докладати особливих зусиль для розслідування усіх дій чи погроз із застосуванням насильства, залякування, утисків, спрямованих безпосередньо проти працівників засобів масової інформації, а також будь-яких дій щодо знищення майна, приміщень, що належать засобам масової інформації,

зокрема, у випадках, коли існують реальні підстави вважати, що мотивом для таких дій слугували наміри обмежити свободу засобів масової інформації, та притягати винних до відповідальності.

Коментар: *В останніх заявах ООН звертається особлива увага на обов'язок влади захищати засоби масової інформації. Призначення ООН у 1993 році Спеціального доповідача для прийняття і застосування заходів за скаргами, в яких йдеться про напади на ЗМІ, підкреслює, що міжнародне співтовариство приділяє особливу увагу саме їхньому фізичному захисту. Така підвищена увага ґрунтується на визнанні того, що ефективний захист працівників засобів масової інформації і приміщень, де розташовуються ЗМІ, є необхідною передумовою для виконання засобами масової інформації своїх функцій, що полягають в наданні громадськості інформації з питань, що становлять суспільний інтерес.*

Правило 5. Усунення попереднього цензурування

Правило 5.1.

Державна влада має чітко заявити громадськості і всім телерадіомовникам, що ЗМІ заохочуються до транслявання програм, пов'язаних з виборами, а також, що засоби масової інформації не будуть піддаватися покаранню у будь-якій формі за транслявання програм лише через те, що в них міститься критика на адресу державних органів, державної політики чи на адресу правлячої партії.

Правило 5.2.

Держава або державні засоби масової інформації не повинні втручатися в питання трансляції програм про вибори, окрім випадків, коли цілком очевидно, що обмежувальні заходи необхідні для запобігання нанесенню серйозної шкоди законним інтересам, наприклад, для запобігання акту насильства. Усі рішення щодо обмежень трансляції програм повинні бути негайно роз-

глянуті незалежним органом з метою перевірки необхідності встановлення обмежень, а також встановлення чи не є ці обмеження актом цензури.

Коментар: *Попередня цензура, особливо з важливих політичних питань, заборонена міжнародним правом, окрім чітко виписаних випадків. Будь-яка заборона повинна відповідати (бути пропорційною) законній меті. З огляду на важливість вільних політичних дебатів для демократичного суспільства у ході виборчих кампаній, трансляція програм, присвячених виборам, може бути обмежена тільки в тому випадку, якщо «абсолютно очевидно», що вони можуть завдати миттєвої, серйозної та непоправної шкоди.*

Досвід країн з режимом перехідної демократії показує, що держава та державні засоби масової інформації часто недоброчесно перешкоджають трансляції в ефірі програм, підготовлених опозиційними партіями. Небезпека обмеження свободи слова шляхом державної попередньої цензури переважає небезпеку того, що передачі підбурюватимуть до насильства чи наноситимуть непоправну шкоду тим інтересам, які держава зобов'язана захищати.

Мовні канали мають право попереднього перегляду програм для того, щоб упевнитися у відсутності порушень закону, однак ця процедура не повинна бути використана як привід для затримки трансляції тієї чи іншої програми. У випадку контрольованих державою засобів масової інформації процедура внутрішнього перегляду часто рівносильна попередньому перегляду програм державними чиновниками. Така реальність разом з обов'язком збалансованості та неупередженості накладає на державні засоби масової інформації жорсткий обов'язок не відмовлятися від трансляції програм, присвячених виборам.

Правило 5.3.

Критерії, що використовуються державою чи державними засобами масової інформації при вирішенні питання щодо трансляції, присвяченої виборам програми, мають бути чітко визначеними і не допускати широкого тлумачення.

Коментар: *Критерії заборони на трансляцію повинні бути вузько та чітко визначеними. Технічна група ООН з референдуму в Малаві*

застерігала, що будь-які обмеження на свободу висловлювань не повинні бути широко чи неясно сформульованими, щоб не залишати занадто широких можливостей застосування державним органам, що відповідають за виконання законів, оскільки невизначеність правових рамок впливає на реалізацію зазначеного права (свободу висловлювань) і може бути основою для дискримінації при ... застосуванні обмежень¹.

Існує цілий ряд рішень судів, що встановили незаконність відмов у трансляції програм, присвячених виборам, на підставі розмитих критеріїв. Наприклад, Федеральний Конституційний Суд ФРН ухвалив, що хоча менеджер мовної компанії може відмовити в трансляції програми, присвяченій виборам, в якій міститься «очевидне» порушення кримінального законодавства, він не вправі відмовити в трансляції на підставі того, що її тон є ворожим духу Конституції; така невизначена й абстрактна підстава не є «очевидним» порушенням². Правило 13 передбачає необхідність негайного розгляду незалежним органом будь-якого рішення про відмову в трансляції програми, присвяченій виборам.

Правило 5.4.

Будь-яка міра покарання, що застосовується після трансляції програми, повинна бути пропорційною заподіяній шкоді. Зокрема, покарання, якщо тільки трансляція дійсно та з умислом не провокувала насильство чи ненависть, не повинно передбачати позбавлення волі або такий великий штраф, який би примусив політичну партію припинити свою діяльність. Крім того, покарання не повинно накладати обмежень на майбутнє транслявання партій чи кандидатів.

Коментар: *Право політичних партій на здійснення своєї діяльності є одним з основних прав, оскільки воно ґрунтується на таких правах, як свобода висловлювань, об'єднань та політичної участі. Неприпустимо примушувати партію до припинення своєї діяльності шляхом стягнення надмірних штрафів чи іншими непрямими діями.*

¹ Технічна група ООН з референдуму в Малаві.

² Збірник рішень Федерального Конституційного Суду ФРН, том 47, стор. 198 (1978).

Правило 6. Обмеження відповідальності ЗМІ

Настійно рекомендується звільнити засоби масової інформації від юридичної відповідальності за невідповідні закону висловлювання кандидатів чи партійних представників, трансльованих у період проведення виборчих кампаній, за винятком тих, що містять очевидний та прямий заклик до насильства. Партії й особи мають бути притягнені до відповідальності в індивідуальному порядку за будь-які зроблені ними заяви, що суперечать закону.

Коментар: *Таке відхилення від звичайних правил притягнення до відповідальності виправдовується нетривалістю виборчих кампаній і життєвою необхідністю відкритих політичних дебатів для вільних і чесних виборів. Рекомендується звільнити засоби масової інформації від відповідальності за всі висловлювання, що не містять прямого заклику до насильства, оскільки всі інші висловлювання можуть бути виправлені (хоча й не обов'язково повною мірою) після трансляції.*

Як дифамація, так і заклик до «дискримінації, ворожнечі чи насильства шляхом національної, релігійної, расової чи етнічної ненависті», не входять у передбачений цими Правилами перелік видів висловлювань, за які засоби масової інформації повинні притягатися до відповідальності, навіть незважаючи на те, що зазначені форми висловлювань можуть суперечити закону, а різноманітні правила ООН дійсно зазначають, що засоби масової інформації повинні бути притягнені до відповідальності за трансляцію подібних висловлювань.

Рекомендації щодо звільнення засобів масової інформації від відповідальності за дифамацію виходять з великої кількості судових прецедентів і досвіду різних країн у підтвердження висновку, що дифамація в політичному контексті адекватно і, ймовірно, навіть більш ефективно може бути відшкодована після оприлюднення шляхом відповіді, відмови від висловлювання чи його виправлення. Оприлюднення відповіді, відмови від висловлювання чи його виправлення повинні перешкоджати порушенню судової справи, за винятком випадків навмисної публікації недостовірної інформації.

Заклик до ненависті є надзвичайно складною проблемою. Рекомендується звільнити засоби масової інформації від відповідальності за це в період проведення виборчих кампаній, виходячи з того, що на практиці заборона на заклики до ненависті широко використовується владою для придушення легітимного вираження політичних поглядів, включаючи, зокрема, заклики до національної, релігійної чи етнічної автономії та інші права. Результати дослідження законодавства і використання законів на практиці щодо закликів до ненависті, проведеного «АРТИКЛЬ 19» у 14 країнах світу, показали, що заборона на заклики до ненависті часто використовується владою як виправдання для придушення вільного висловлювання думок однією зі сторін національного, релігійного або етнічного конфлікту лише для того, щоб змусити мовчати критиків влади³. З цих причин рекомендується, щоб у контексті виборчої кампанії засоби масової інформації не притягалися до відповідальності за транслювання висловлювань, що містять заклики до ненависті та дискримінації, за винятком закликів до насильства (за умови, що засоби масової інформації не потурають таким закликам в супроводжуючих редакційних коментарях). Досвід доводить існування серйозної небезпеки перешкоджання або придушення законних дебатів.

Це Правило не звільняє представників політичних партій та інших осіб від відповідальності за їхні заяви. Однак, при оцінці відповідальності політичних суперників за коментарі у відношенні їхніх ворогів на виборах, варто брати до уваги надзвичайно напружений характер політичних дебатів.

Правило 7. Відповіді, спростування і відмови від висловлювань

Будь-якому кандидату чи партії, які висувають обґрунтовані вимоги щодо їх дифамації, завдання іншої шкоди радіо- чи телевізійною програмою, повинно бути надана можливість дати відповідь або право виправлення чи відмови від заяви мовником

³ «Встановлення рівноваги: заклики до ненависті, свобода вираження думок та недискримінація», Лондон, 1992, «Артикль 19».

або особою, яка зробила заяву. Відповідь або виправлення повинні бути оприлюднені в найкоротший термін.

Правило 7.1.

Відповідь, спростування чи відмова від зробленої заяви повинні бути приблизно того ж обсягу й бути трансльованими приблизно в той самий час, що й заяви, які завдають, на думку особи, шкоди її репутації. Цей обов'язок може бути виконаний шляхом надання часу в прямому ефірі згідно зі звичайною процедурою такого надання.

Правило 7.2.

Рекомендується доручити неупередженому органу розгляд скарг щодо порушення програмою закону, у тому числі законодавства про дифамацію та заклики до насильства чи ненависті. Цей орган має бути наділений повноваженнями з надання права на відповідь, виправлення чи відмову від заяви, а його рішення повинні підлягати судовому оскарженню (див. Правила 13 і 14 нижче).

Коментар: *У ході виборчих кампаній у демократичних країнах світу кандидати й партії мають право відповіді на заяви, що неправильно трактують їхні погляди чи діяльність. Право на відповідь також закріплено принципами ООН, зокрема Тимчасовий орган ООН в Камбоджі (UNTAC) рекомендував, що «ЗМІ повинні надавати партіям, групам і окремим особам, чий погляд був створений або неточно трактувався в публікаціях, радіо і телепрограмах, "право відповіді" у тих самих ЗМІ».*

Правило 8. Висвітлення новин

Державні засоби масової інформації повинні особливо ретельно виконувати свій обов'язок надання точної, збалансованої та неупередженої інформації при висвітленні новин і поточних подій.

Коментар: Серед різних форм висвітлення виборів, висвітлення новин визнається усіма як найбільш впливове. Відповідно, обов'язки з інформування виборців і надання звіту про події на збалансованих та неупереджених засадах мають особливе значення під час висвітлення новин.

Правило 8.1.

Обов'язок збалансованості вимагає, щоб партії чи кандидати мали таке висвітлення у випусках новин, яке є відповідним їхньому значенню на виборах та рівню підтримки їх виборцями.

Коментар: Рекомендується запровадити чесний і справедливий механізм визначення пропорцій розподілу ефірного часу під час висвітлення новин між конкуруючими партіями (що може відповідати відсотковому розподілу часу для програм у прямому ефірі). При цьому мовні компанії повинні ретельно дотримуватись встановлених пропорцій. За наявності такої можливості, необхідно укласти угоду між мовною організацією і політичними партіями про пропорційний розподіл ефірного часу. Якщо подібна угода неможлива, пропорції розподілу ефірного часу можуть бути встановлені рішенням незалежного органу⁴.

Впродовж трьох тижнів до дати голосування у Великобританії, наприклад, Бі-Бі-Сі проводить точний підрахунок обсягу висвітлення конкуруючих партій у випусках новин і вживає заходів із забезпечення паритету між сторонами. Більше того, докладні правила значно обмежують обсяг інформації про політичних діячів, яка подається у програмах, що не мають відношення до виборів.

У ході президентських і парламентських виборів у Румунії в 1992 році, парламентська комісія встановила відсоткові частки висвітлення у передвиборних випусках новин, на які мала право кожна партія. Це рішення було в цілому дотримане Румунським Радіо (на відміну від Телебачення Румунії)⁵.

⁴ Відносно чинників, які можуть мати значення для оцінки підтримки виборців, див. коментар до Правила 9.2.

⁵ Європейський інститут ЗМІ, «Загальнонаціональні вибори 1992 року в Румунії: висвітлення на радіо та телебаченні» (Манчестер/Дюссельдорф, 1992).

Принаймні рівнозначні події мають отримувати рівне за обсягом висвітлення. Якщо мовна компанія, наприклад, передає промову або репортаж про передвиборний мітинг одного з кандидатів чи партії, вона повинна так само висвітлювати передвиборні мітинги та промови речників інших партій. Рівнозначне висвітлення передбачає однакоvu тривалість і характер висвітлення, а щодо телевізійних програм — містити однаковий обсяг інформації про події чи ораторів. (Передача в ефір заяв, що не мають особливого значення, або показ резюмуючих висловлювань, не може прирівнюватись до трансляції основних положень промови кандидата та заяв, що отримали найбільше схвалення, або до трансляції живої промови речника.)

Правило 8.2.

Оскільки існує ймовірність змішування редакційних висновків з новинами, державні засоби масової інформації закликаються до відмови від транслявання редакційних коментарів. Якщо державний канал мовлення транслює редакційний коментар, він також зобов'язаний транслювати коментарі основних опозиційних партій. Якщо ведучий представляє свої власні погляди, то вони мають бути чітко означені як такі, причому не рекомендується транслювати їх у новинних програмах.

Правило 8.3.

Висвітлення новин про прес-конференції і публічні заяви з питань наявних політичних протиріч (на відміну від тих, що пов'язані з виконанням державних функцій), скликаних чи зроблених главою держави чи уряду, урядовими міністрами або депутатами парламенту, повинні передбачати можливість права на відповідь чи правил про надання рівного обсягу часу. Цей обов'язок набуває ще більшого значення, якщо це заява особи, яка крім іншого, бере участь у передвиборній боротьбі.

Коментар: *Беззаперечно, мовні компанії мають більшу редакційну свободу при прийнятті рішень про те, які саме події і як їх варто висвітлювати у новинних програмах, аніж при розподілі ефірного часу для програм безпосередньої участі кандидатів. Проте, при цьому зберігають свою дію загальні обов'язки щодо збалан-*

сованості та неупередженості. Досвід країн з режимом перехідної демократії, а також країн зі сталою демократією, показує, що принципи збалансованості та неупередженості найчастіше порушуються саме в контексті новинних програм.

Це в жодному разі не обумовлюється обов'язково злим умислом. При ухваленні законних рішень щодо висвітлення новин, враховуються різні чинники. Реальність свідчить, що правлячій партії, використовуючи апарат державної влади, швидше та легше стати частиною подій, що привертають до себе увагу новинних програм, на відміну від тих, хто не знаходиться при владі. Незважаючи на труднощі, політика мовлення, що вимагає чесності та збалансованості, повинна належним чином втілюватись в життя у зв'язку з тим, що більша частина громадськості високо довіряє інформації, що передається по радіо і телебаченню.

Практика регулювання найсильніша стосовно висвітлення новин про заяви і прес-конференції членів уряду. У Великобританії, наприклад, на цей рахунок існує спеціальна «пам'ятна записка» (*aide-memoire*) між партіями та Бі-Бі-Сі, що передбачає автоматичне право на відповідь з боку опозиційної партії на передачі за участі урядових чиновників з питань національної чи міжнародної значимості. На практиці Бі-Бі-Сі виконує свій обов'язок збалансованого підходу ще відповідальніше, надаючи після трансляції в ефір заяв від імені чиновників уряду можливість відповіді на них з боку опозиції та можливість проведення дискусій між основними партіями. У Франції в 1986 році був прийнятий закон, що надає опозиції право відповіді на заяви уряду.

Прес-конференції, що збираються чиновниками, які беруть участь у передвиборній боротьбі, нерідко є значним чином схожими з урядовими заявами, і тому важливо визначити певну форму права на відповідь чи виправлення висловлювань, зроблених на прес-конференціях, а також урядових заяв.

Вибори 1990 року у Федеративній Республіці Чехословаччині, що проводилися тимчасовим урядом президента Гавела, більшість в якому складала представники організації Громадянський форум, є яскравим прикладом зусиль нової демократичної держави з усунення нерівноправності у висвітленні подій через надання ефірного часу для відповіді. Коли державна телекомпанія присвятила випуск

новин президенту Гавелу (який виставив свою кандидатуру на виборах) під час його передвиборної поїздки та при проведенні партійного мітингу, ряд партій подали офіційні скарги. У свою чергу, телекомпанія як компенсацію надала цим партіям додатковий час у прямому ефірі.

Існування великої кількості політичних партій чи змішаних коаліцій, що є більш характерним для країн з перехідною, аніж зі стабільною демократією, викликає труднощі для реалізації права на відповідь чи правил рівного ефірного часу. Проте, у багатьох, якщо не у всіх країнах з режимом перехідної демократії, лише деякі партії чи коаліції дійсно є основними претендентами, і в цих випадках їм має бути надане право відповіді на заяви уряду і прес-конференції його чиновників.

Правило 9: Програми в прямому ефірі

Державні засоби масової інформації повинні надавати політичним партіям чи кандидатам ефірний час для програм у прямому ефірі на справедливій і недискримінаційній основі. У випадку перших багатопартійних виборів настійно рекомендується, щоб усі основні партії чи кандидати мали рівний ефірний час.

Коментар: *Міжнародні норми, виходячи з широкого спектра національного законодавства і практики різних держав, підтверджують, що держави несуть обов'язок забезпечити партіям та кандидатам доступ до державних ЗМІ для поширення своїх поглядів у період проведення виборчої кампанії. Зазначений доступ є важливим аспектом права на свободу донесення політичних поглядів у світлі величезного впливу радіо і телебачення на громадську думку, а також на публічний характер засобів масової інформації, що знаходяться у власності держави.*

Програми в прямому ефірі мають ряд особливостей, що виправдовують обов'язок державних каналів у країнах з режимом перехідної демократії транслювати їх як виконання їхнього обов'язку з надання громадськості інформації про кандидатів і партії. Такі програми надають політичним партіям і кандидатам можливість

висловлювати свою позицію власними словами; для невеликих партій і незалежних кандидатів — викладати свої погляди; а для партій — відповідати на критичні заяви чи коментарі на свою адресу. У силу безпосереднього контролю кандидатів чи партій, програми в прямому ефірі передають стиль та іншу інформацію про кандидатів і партії, а також дух вільного політичного спілкування.

Програми в прямому ефірі особливо важливі там, де засоби масової інформації або фактично знаходяться під державним контролем, або сприймаються населенням як такі. За цих обставин, відмова в наданні політичним партіям можливості представити свої власні програми несе в собі неприйнятний ризик втручання в їхнє право на поширення інформації про себе та підризу довіри громадськості до справедливого виборчого процесу.

Практично у всіх країнах західної демократії громадські мовні канали зобов'язані надавати час для передач у прямому ефірі. Винятком є Швеція⁶. Можна стверджувати те, що спеціальні інформаційні програми здатні охопити всі переваги програм у прямому ефірі чи навіть те, що редакційно редаговані програми, такі, як інтерв'ю та дебати, переважно більш інформативні, ніж програми, створювані самими політичними партіями чи кандидатами, а також, що у зв'язку з цим цілком законним є заборонити програми в прямому ефірі. Однак, це можливо лише в тому випадку, якщо мовний канал, як фактично, так і відповідно до того, як його сприймають, є повністю незалежним від держави і правлячої партії, що є малоймовірним у країнах з режимом перехідної демократії.

⁶ У Швеції, де громадське мовлення контролюється незалежним від держави органом, програми в прямому ефірі не випускаються, і поява кандидатів на екрані можлива лише при трансляції інтерв'ю чи теледебатів. К. Якубович, «Виборча кампанія на радіо і телебаченні: загальні принципи», у збірці під редакцією Е. Прагнелла та І. Джерелі «Політичний зміст теле- і радіомовлення», Дюссельдорф, Європейський інститут ЗМІ, 1992 р., стор. 54. Значна частина тієї чи іншої інформації про країни, що міститься в коментарях до цих Правил, базується на результатах цього досить інформаційно насиченого дослідження.

Прямий ефір має надаватися на рівних і недискримінаційних умовах усім партіям, що зареєструвалися для проведення виборів, або всім кандидатам у випадку президентських виборів.

Надання понад 50 відсотків ефірного часу, відведеного для висвітлення виборчої кампанії, правлячій чи будь-якій іншій партії становить собою порушення обов'язку збалансованого висвітлення.

а) Надання ефірного часу партіям

Правило 9.1.

Усім офіційно зареєстрованим партіям чи кандидатам має бути наданий доступ до визначеного за обсягом ефірного часу під час перших у країні багатопартійних виборів.

Правило 9.2.

Після проведення перших виборів у країні з режимом перехідної демократії, а також у тому випадку, якщо існує об'єктивний критерій визначення рівня підтримки різних партій, можливий розподіл ефірного часу на пропорційній основі. Усі партії повинні отримати певний обсяг ефірного часу, окрім випадків, коли кількість партій є настільки великою, що розподіл ефірного часу для всіх партій міг би серйозно знизити ефективність мовлення в плані надання виборцям інформації про партії, що з найбільшою ймовірністю братимуть участь у формуванні уряду.

Правило 9.2.1.

Рекомендується проводити розподіл ефірного часу незалежним органом з консультуванням та за погодженням з усіма партіями.

Правило 9.2.2.

Там, де ефірний час розподіляється на основі приблизної пропорційності, певний обсяг часу має бути відведений невеликим партіям, партіям, що мають значну підтримку лише в декількох регіонах, партіям без місць у парламенті, новим партіям і незалежним кандидатам.

Правило 9.2.3.

Якщо ефірний час розподіляється на пропорційній основі, а державні ЗМІ здійснюють трансляцію регіональних програм, партії, що мають значну підтримку лише в ряді регіонів, повинні одержати доступ до ефіру в рамках регіональних програм, пропорційно їхньому впливу в цих регіонах.

Коментар: *На наступних виборах, де конкурує невелика кількість партій, рекомендується продовжувати надання ефірного часу великим партіям на рівній основі, оскільки це не викликає значних проблем. Однак там, де змагається між собою велика кількість партій, надання рівного часу усім з них може знизити значення інформації про партії, що ймовірно, братимуть участь у формуванні уряду. Виходячи з цього, надання рівного обсягу часу кожній з провідних партій і меншого обсягу часу кожній з менших партій, може підвищити інформаційну цінність програм мовлення і в той же час підтримувати довіру громадськості до справедливості процесу розподілу. Розподіл ефірного часу на пропорційній основі може виявитися доцільним у тих країнах з режимом перехідної демократії, де перші вибори були проведені чесно і, таким чином, відобразили реальну силу впливу відповідних партій, або в країнах, де існує спільна згода в питанні про те, які партії є провідними (навіть, якщо існують розбіжності в питанні, які сильніші).*

Важливо, щоб, за наявності можливості, розподіл ефірного часу на пропорційній основі здійснювався за згоди усіх партій, оскільки така згода надає значну легітимність висвітленню виборів електронними ЗМІ. Рекомендується, щоб за розподіл ефірного часу відповідав незалежний орган.

Якщо згоди досягти неможливо, принаймні між найбільшими партіями, або якщо перші багатопартійні вибори не вважаються такими, що відобразили рівень справжньої підтримки, рекомендується продовжити розподіл ефірного часу серед найбільших партій на рівноправній основі. Який би підхід не був прийнятий, усі партії і незалежні кандидати повинні одержати ефірний час, достатній для ознайомлення виборців з основними напрямками своєї політики⁷.

⁷ Див. Правило 9.3. нижче.

Пропорційний підхід був використаний на перших багатопартійних виборах у Болгарії в 1990 році, за допомогою якого партії, що вважались такими, які мали найбільшу підтримку, дійшли згоди щодо обсягів ефірного часу, розподіленого між ними. У Німеччині Закон про політичні партії вимагає, щоб невеликі партії з представництвом у Бундестазі (Федеральному парламенті) мали можливість використовувати 50 відсотків ефірного часу, наданого більшим парламентським партіям.

Майже в усіх західних країнах, де в 1991 році було проведене дослідження політики висвітлення виборів у електронних ЗМІ, ефірний час розподілявся між партіями на приблизно пропорційній основі. Хоча у більшості країн певний обсяг ефірного часу надавався непарламентським партіям, використовувались різні критерії визначення партій, які мають право на отримання ефірного часу. Конституційний суд ФРН приділив найбільшу увагу цьому питанню, ніж будь-хто інший; він дійшов висновку, що навіть невеликі партії, які беруть участь у виборах вперше, мають право на доступ до мовлення у певному обсязі⁸. Фактори, що мають бути враховані, включають тривалість і безперервність існування партії, кількість її членів, рівень та потужність організаційної структури, а також її представництво в органах влади як на місцевому, так і на федеральному рівнях⁹. Суд виклав свою позицію з приводу того, що кількість кандидатів, висунутих партією, є несуттєвим чинником, оскільки для партій досить легко висунути й велику кількість кандидатур¹⁰.

На думку одного з експертів, «підхід німецьких судів встановлює непогану рівновагу між вимогами чесності і рівності можливостей, з одного боку, та розважливої оцінки функції виборів, з іншого. Нерівний підхід ... може бути пояснений інтересами виборців отримати більше аргументів тих груп, що ймовірно братимуть участь у формуванні уряду».

У Великобританії, навпаки, участь партій в програмах прямого ефіру та теледебатах може бути повністю виключеною, якщо вони не висунули своїх кандидатів у визначеній кількості виборчих

⁸ Збірник рішень ФКС ФРН, том 48, стор. 271 (1978).

⁹ Збірник рішень ФКС ФРН, том 14, стор. 121 (1962).

¹⁰ Там само.

округів або не набрали визначеної кількості голосів на попередніх виборах¹¹.

Досвід Швеції підтверджує важливість надання ефірного часу непарламентським партіям. Хоча впродовж кількох років не допускалася участь політичних партій у програмах прямого ефіру, раніше парламентські партії мали право на одержання ефірного часу. Коли партіям, що не мали представництва в парламенті, але користувалися впродовж кількох років значною підтримкою, був також наданий ефірний час, деякі з них здобули місця в парламенті.

б) Прийняття рішень про обсяг ефірного часу, що має бути наданий

Правило 9.3.

Обсяг наданого партіям чи кандидатам ефірного часу має бути достатній для донесення ними своїх повідомлень, а також для отримання виборцями інформації про основні проблеми, позиції партії, а також особисті риси та характер кандидатів.

Коментар: *Обсяг часу, необхідний для повноцінного виступу, залежить від багатьох факторів, включаючи: кількість і значимість посад, за які ведеться передвиборна боротьба; кількість кандидатів; ознайомленість населення з партіями, кандидатами і виборчою політикою в цілому; тривалість виборчої кампанії; обсяг часу, що відводиться на спеціальні інформаційні програми; а також кількість і складність найважливіших проблем.*

в) Розклад трансляцій у прямому ефірі

Правило 9.4.

Програми в прямому ефірі повинні транслюватися в ході усієї виборчої кампанії, причому в той час, коли програми має можливість сприймати найчисленніша аудиторія. Державні засоби масової інформації порушують свій обов'язок дотримання балансу при трансляції програм про окремі партії чи кандидатів, якщо це відбувається у час (наприклад, після півночі або в сере-

¹¹ «Лінч проти Бі-Бі-Сі», 1983.

дині робочого дня), незручний для більшої частини населення, яка могла б їх чути та (або) бачити.

Коментар: *Первинною метою програм у прямому ефірі є надання політичним партіям можливості донести інформацію про себе до виборців. Таким чином, додатково до обов'язку влади надавати населенню інформацію щодо виборів, державні засоби масової інформації повинні вживати необхідних заходів для того, щоб забезпечити охоплення трансляцією максимальної аудиторії виборців.*

г) Виділення проміжків ефірного часу

Правило 9.5.

Проміжки часу для програм у прямому ефірі повинні надаватися кожній із зареєстрованих політичних партій чи кандидатам на рівноправній основі.

Коментар: *Після визначення обсягу ефірного часу, наданого кожній партії для мовлення в прямому ефірі, залишається питання про визначення конкретних часових проміжків для різних партій. Звісно, всі віддають перевагу часу найбільшого глядацького чи слухачького інтересу (т. зв. «прайм-тайм»). Якщо кількість партій невелика, то існує можливість надати проміжки ефірного часу в «прайм-тайм» усім з них, однак це може виявитися неможливим у випадку, якщо конкурентну боротьбу веде велика кількість партій. У цьому випадку вирішальне значення має справедливий порядок розподілу проміжків ефірного часу. Найкращим способом є використання певної форми ротації (для того, щоб кожна партія мала однакову кількість проміжків ефірного часу в «прайм-тайм»). Елемент випадкової вибірки може також використовуватися при розподілі перших проміжків ефірного часу¹². Випадкова вибірка може зіграти важливу роль при відсутності угоди щодо того, які проміжки припадають на «прайм-тайм», а які знаходяться за його межами.*

¹² Як зазначалося в документах Технічної групи ООН з референдуму в Малаві: «У випадку приватних засобів масової інформації, як правило, рекомендується недопущення дискримінації при виставленні рахунків за рекламу».

г) Фінансування програм у прямому ефірі

Правило 9.6.

Якого б характеру ефірний час не надавався політичній партії чи кандидату, він має надаватися на рівних фінансових умовах з іншими партіями та кандидатами. Принаймні на перших кількох виборах у країні з режимом перехідної демократії державні засоби масової інформації повинні надати обсяг часу, достатній для повноцінного політичного виступу, зареєстрованим партіям та кандидатам безкоштовно чи за номінальну суму.

Правило 9.6.1.

Якщо партіям чи кандидатам дозволено купувати додатковий ефірний час, це повинно здійснюватися на рівних умовах. Ставки оплати зазначеного ефірного часу та його обсяг, що може бути проданий будь-якому одному покупцеві, мають регулюватися з метою обмеження переваг, які вочевидь, у цьому відношенні мають багатші партії. Можуть існувати й суворіші обмеження на перших кількох виборах у країні з режимом перехідної демократії, особливо там, де опозиційні партії раніше були заборонені і, таким чином, не мали можливості зібрати партійні фонди.

Коментар: У більшості країн зі сталою демократією громадські мовні канали безкоштовно надають визначений обсяг ефірного часу зареєстрованим політичним партіям для програм в прямому ефірі. У більшості із зазначених країн платна політична реклама заборонена в період проведення виборчої кампанії, а в деяких з них вона заборонена повністю.

Заборона чи суворе обмеження платної політичної реклами в період проведення виборчих кампаній, як правило, виправдовується різними причинами, у тому числі тим, що необхідно:

(1) забезпечити цілісність політичної системи у світлі зростаючої вартості ефірного часу і паралельного підвищення чутливості кандидатів та політичних партій до корупції і недобросовісного впливу з боку основних вкладників;

(2) сприяти створенню рівного «поля гри» для партій незалежно від їхніх ресурсів; а також

(3) покласти кінець зниженню (тривіалізації) значення політичних дебатів у зв'язку з трансляцією дуже коротких політичних рекламних роликів.

Ті, хто виступає за платну політичну рекламу в період проведення виборчої кампанії, наполягають, що її заборона порушує свободу висловлювань і що існують менш обтяжливі засоби для забезпечення інтересів, викладених вище.

Введення обмежень на розмір плати, що може стягуватися за надання ефірного часу, а також на обсяг ефірного часу, що може бути проданий одній партії чи кандидату, має встановити розумний баланс між свободою висловлювань, з одного боку, і рівністю можливостей для доступу до засобів масової інформації, з іншого.

Правило 10. Спеціальні інформаційні програми

Засоби масової інформації повинні транслювати програми, що надають журналістам, експертам з питань поточних подій та (або) аудиторії реальну можливість ставити запитання лідерам партій та іншим кандидатам, а кандидатам — вести дебати один з одним.

Коментар: *Спеціальні інформаційні програми включають дебати кандидатів, інтерв'ю, а також програми, в яких представники аудиторії мають можливість ставити запитання.*

Правило 10.1.

Хоча телерадіокомпанії мають більшу редакторську свободу при вирішенні питання про те, які партії, кандидати і коментатори братимуть участь у таких програмах, аніж у випусках новин, ця свобода обмежується загальним обов'язком справедливості і неупередженості. Як мінімум, до участі в таких програмах мають бути запрошені представники всіх основних партій.

Коментар: *Конституційний Суд ФРН, наприклад, прийняв у 1990 році постанову, у якій заборонив громадському каналу мовлення транслювати передвиборні дебати, в яких не брала участь Партія*

зелених¹³. Хоча Партія зелених не вважалась однією з трьох основних партій, проте, вона мала вплив у парламенті. Конституційний Суд також взяв до уваги той факт, що дебати мали відбутися за три дні до виборів.

Правило 10.2.

Відбір журналістів, експертів та інших осіб, які ставитимуть запитання, має проходити таким чином, щоб забезпечити баланс у запитаннях.

Правило 10.3.

Спеціальні інформаційні програми мають транслюватися в ефірі в години найбільшого глядацького чи слухачького інтересу («прайм-тайм»).

Коментар: Ці Правила виходять з того, що засоби масової інформації несуть обов'язок інформувати виборців та надавати збалансовану інформацію. Щонайменше кілька годин ефірного часу на національному телебаченні повинні бути присвячені дебатам між кандидатами в президенти або іншими партійними лідерами. В основному, більш ефективним є запрошення експертів (особливо незалежних експертів, які мають довіру громадськості) з різних питань, обговорюваних у ході виборчої кампанії, для формулювання кількох початкових та наступних запитань.

Правило 11. Освітні передачі для виборців

Державні засоби масової інформації зобов'язані транслювати освітні передачі для виборців, окрім випадків, коли державними органами реалізовані інші інформаційні ініціативи, які ймовірно можуть охопити таку ж кількість виборців, що й телерадіомовні програми.

¹³ Збірник рішень ФКС ФРН, том 82, стор. 54 (1990).

Правило 11.1.

Програми повинні бути точними, неупередженими і належним чином інформувати електорат про виборчі процедури, зокрема про те, як, коли і де голосувати, реєструватися для голосування і перевіряти правильність реєстрації; таємницю голосування (і, таким чином, безпеку від переслідувань); важливість голосування; функції різних установ, якщо це питання викликає неясність; а також з інших питань.

Правило 11.2.

Державні засоби масової інформації зобов'язані транслювати програми, що охоплюватимуть найбільшу можливу кількість виборців. Також мають транслюватися програми на мовах національних меншин та програми, розраховані на ті групи населення, що традиційно виключаються з політичного процесу, наприклад, етнічні чи релігійні меншини, жінки й окремі групи корінного населення.

Коментар: *Про обов'язок держави інформувати виборців про хід і зміст виборів йшлося в коментарях до Правил 1. Влада може виконувати цей обов'язок шляхом поширення листівок і плакатів з інформацією про вибори, а також в інший спосіб (наприклад, за допомогою показових дільниць для голосування і засобів імітування), якщо ці й інші способи здатні охоплювати таку ж велику кількість виборців і сприймаються так само легко як передачі, що транслюються по радіо чи телебаченню. Однак, не варто припускати, що люди з низьким рівнем письменності зможуть бути адекватно обізнані з ходом виборчого процесу виключно за допомогою друкованих матеріалів. Тому, якщо інші доступні методи не виявляються настільки ж ефективними для поширення освітніх знань, державні засоби масової інформації зобов'язані здійснювати трансляцію освітніх програм для виборців. У влади також існує можливість використовувати додаткові методи для поширення знань, і вони фактично зобов'язані їх використовувати, якщо буде вважатися, що телерадіомовлення не в змозі охопити всіх потенційних виборців.*

Правило 12: Опитування громадської думки і прогноз результатів виборів

Якщо теле- чи радіокомпанія оприлюднює результати опитування громадської думки або прогнози щодо результатів виборів, вона повинна прагнути до чесного викладу результатів і, зокрема, оприлюднювати всю існуючу на цей момент інформацію, що могла б сприяти усвідомленню електоратом значення опитування громадської думки.

Правило 12.1.

Теле- чи радіокомпанія, що оприлюднює результати опитувань громадської думки, повинна ідентифікувати організацію, що проводила опитування, організацію чи партію, що замовила та сплатила за проведення опитування, застосовану методологію, розмір вибірки, розмір похибки і дату проведення опитування. Крім того компанія має повідомити, що опитування вказує на стан громадської думки лише на момент його проведення.

Коментар: *Опитування громадської думки може мати значний вплив на результати голосування, особливо там, де їхнє значення сприймається неадекватно. Таким чином, одним з елементів обов'язку з інформування виборців засобів масової інформації, що оприлюднюють результати опитувань громадської думки, є надання достатньої інформації для розуміння аудиторією значення опитувань. У Великобританії, наприклад, співробітники Бі-Бі-Сі зобов'язані нагадувати глядачам і слухачам, що опитування громадської думки відображають громадську думку опитаних безпосередньо в день проведення опитування, і що воно не є надійним провісником майбутньої думки або результатів голосування.*

Існують розбіжності в питанні про необхідність оприлюднювати результати опитування громадської думки безпосередньо перед днем виборів. Деякі оглядачі висловлюють схвильованість тим, що вплив опитувань громадської думки безпосередньо напередодні виборів надзвичайно сильний, і що, наприклад, прогноз про перемогу на виборах з великою перевагою одного з кандидатів може схилити виборців, що симпатизують саме цьому кандидату, залишитися вдома і не брати участь у голосуванні також з інших питань. Та-

кож виборці можуть прийняти рішення проголосувати за ймовірного фаворита, виходячи з того, що краще бути на боці переможця, особливо якщо виборці не впевнені в дотриманні таємниці голосування. Через ці й інші причини у ряді західно- і центрально-європейських держав заборонене оприлюднення результатів опитувань громадської думки в останні кілька днів перед виборами, серед них: Болгарія (вибори 1990 року — 8 днів), Чехословаччина (вибори 1990 року — 7 днів), Франція (7 днів), Угорщина (8 днів), Італія (1 день), Польща (7 днів), Іспанія (5 днів), Швеція (1 день), Великобританія (добровільно у день виборів).

Однак в інших країнах існує думка, що подібні обмеження — неприпустиме втручання у вільний доступ до інформації про виборчу кампанію. У США, наприклад, не існує будь-яких правил щодо оприлюднення результатів громадської думки, і тільки в останні роки засоби масової інформації стали відмовлятися від оприлюднення попередніх звітів про хід голосування зі Східного узбережжя до закриття виборчих дільниць (різниця в три години) на Західному узбережжі.

Правило 13. Механізм регулювання мовлення та реагування на скарги

Передвиборні телерадіопрограми повинні контролюватися і регулюватися незалежним та неупередженим органом.

Правило 13.1.

Цей орган повинен відповідати за надання ефірного часу політичним партіям чи кандидатам. Він також повинен заслуховувати скарги і вживати негайних заходів у скаргах, пов'язаних з порушеннями з боку мовників, а також політичних партій і кандидатів. Цей орган повинен приймати скарги від партій, кандидатів і громадян. Йому повинно бути надано повноваження видавати розпорядження про виправлення недоліків, реалізацію права на відповідь, а також з виконання своїх рішень, зокрема, через суд.

Правило 13.2.

Орган повинен приймати всі рішення негайно. Зокрема, при отриманні скарги на порушення, що призвело до перешкоджання або затримки трансляції програм у прямому ефірі, воно повинно розглядатися з необхідною оперативністю.

Правило 13.3.

Якщо існує постійний, незалежний від уряду орган контролю за телерадіомовленням, усі зазначені функції можуть бути покладені на нього; в іншому випадку, має бути створений спеціальний орган для вирішення пов'язаних з виборами питань.

Правило 13.4.

До складу такого органу можуть входити представники уряду й політичних партій або призначені ними особи, однак він не повинен мати можливість приймати рішення тільки на підставі голосів осіб, призначених урядом чи однією партією. Якщо є представники від партій, то рекомендується, щоб до складу органу входили представники принаймні всіх основних партій. Рекомендується, щоб до складу органу входили незалежні професійно підготовлені особи.

Коментар: *Центральним у забезпеченні цілісності виборчого процесу є існування органу контролю і регулювання мовлення, що має, одночасно, і сприйматися, і насправді бути неупередженим. Він має діяти оперативно і справедливо, а його рішення підлягають оскарженню в суді в мінімальні терміни. Визнаючи цей обов'язок, Технічна група ООН з референдуму в Малаві відзначила важливість «відповідного механізму...», що передбачає незалежний розгляд випадків застосування обмежень на право вільного висловлювання думок».*

Практичною моделлю такого органу виступає Партійний комітет політичного мовлення у Великобританії, що складається з представників трьох основних політичних партій, двох національних партій (Шотландії й Уельсу), а також двох (незалежних) органів регулювання телерадіомовлення. Комітет регулює питання висвітлення виборів організаціями телерадіомовлення й здійснює

розподіл ефірного часу на підставі встановлених ним критеріїв. У випадках, коли партії не можуть дійти згоди, як це сталося при розподілі ефірного часу на виборах у 1987 році, органи регулювання телерадіомовлення приймають рішення самостійно. Цим шляхом пішла й Федеративна Республіка Німеччина, де мовні організації приймають рішення, узгоджуючи їх з політичними партіями.

В Австралії, Швеції й Швейцарії незалежні від уряду органи регулювання телерадіомовлення приймають рішення щодо телерадіомовних програм, присвячених виборам. Деякі країни (серед яких Італія і Люксембург) покладають обов'язки з регулювання на парламентські комісії, хоча в Італії ця система працює не повною мірою.

Правило 13.5.

Рекомендується, щоб орган, який регулює питання мовлення під час виборів, контролював усі програми, пов'язані з виборчою кампанією, для оцінки дотримання ними законів й інших нормативно-правових актів.

Правило 13.6.

Державні засоби масової інформації повинні сприяти контролю за мовленням з боку недержавних незалежних організацій, зокрема шляхом зберігання плівок із записами телерадіограм, присвячених виборам, та їх надання безкоштовно чи за мінімальну плату.

Коментар: *Недержавні організації можуть зіграти важливу роль у забезпеченні законності передвиборного мовлення, контролюючи обсяг ефірного часу передвиборних програм і висвітлення ними подій. Проте, систематичний контроль за мовними програмами і реагування на порушення часто недоступні для недержавних організацій через високу вартість записуючого чи іншого необхідного обладнання. Електронні ЗМІ, що мають таке обладнання, повинні надавати можливість запису передвиборних передач за вимогою, безкоштовно чи за плату.*

Правило 13.7.

Орган, що регулює висвітлення виборів телерадіокомпаніями, повинен мати повноваження рекомендувати, з наступним судовим вирішенням, відкласти, зупинити чи скасувати вибори, якщо були виявлені порушення міжнародного права чи національного законодавства, які могли істотно вплинути чи вплинули на результати виборів.

Правило 14. Оскарження в судовому порядку

Дії та рішення органу, що регулює висвітлення виборів телерадіокомпаніями, можуть бути оскаржені в судовому порядку за прискореною процедурою.

Правило 14.1.

Будь-яке рішення, що призводить до заборони на трансляцію програми в прямому ефірі, має бути розглянуто особливо швидким способом.

Коментар: *Оскарження в суді рішень органів, що регулюють висвітлення виборів телерадіокомпаніями, має на практиці таке ж важливе значення, як і дотримання справедливості. В Італії, наприклад, де рішення парламентської комісії не підлягають оскарженню в суді, така відсутність відповідальності дозволила комісії позбавити невеликі партії і незалежних кандидатів ефірного часу, що стало предметом істотної критики.*

Правило 15. Плебісцити і референдуми

При проведенні плебісцитів і референдумів, де виборці мають проголосувати лише «так» чи «ні» за конкретну пропозицію, рівний обсяг ефірного часу має надаватися кожній зі сторін. Це правило зберігає свою силу навіть у тому випадку, коли більшість партій підтримує один із запропонованих варіантів. Можливе також застосування Правил 1–14 у відповідній частині.

Коментар: Рівний розподіл ефірного часу необхідний для виконання обов'язку зберігати збалансованість і справедливість. Обґрунтування в підтримку зазначеної пропозиції було зроблено шотландським судом першої інстанції в справі про референдум з питання про передачу влади. Суд вирішив, що ефірний час мав бути розподілений між двома сторонами, незважаючи на те, що три з чотирьох сторін підтримували передачу влади¹⁴.

Правило 16. Місцеві вибори

Наведені вище правила мають бути відповідно змінені та використовуватись місцевими і регіональними державними засобами масової інформації при проведенні місцевих, муніципальних і регіональних виборів.

Коментар: Місцеві вибори — важлива складова переходу до демократії. Досвід справжньої демократії можна безпосередньо досягнути саме на місцевому рівні. Політичним партіям має надаватися ефірний час для висловлення своїх поглядів з питань розвитку території й інших важливих проблем стосовно інтересів регіонів по всій країні. Місцеві електронні ЗМІ повинні надавати час для програм у прямому ефірі, а також транслювати випуски новин і спеціальні інформаційні програми. Висвітлення ними подій має контролюватися з метою забезпечити дотримання законності при проведенні виборів.

¹⁴ Справа «Вілсон проти незалежного органу з телебачення і радіомовлення», Збірка рішень Верховного суду Шотландії, 1979, стор. 279.

Йоганесбурзькі принципи¹. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації.

Передмова

Ці Принципи було схвалено 1 жовтня 1995 року групою експертів з міжнародного права, національної безпеки і прав людини, скликаною «АРТИКЛЬ 19», Всесвітня кампанія за свободу слова, за допомогою Центру прикладних правових досліджень Університету Вітватерсранд в Йоганнесбурзі.

Ці Принципи ґрунтуються на міжнародних і регіональних правових нормах і стандартах захисту прав людини, державній практиці, що розвивається (втіленій, *inter alia*, у рішеннях національних судів), а також на загальних принципах права, визнаних міжнародною спільнотою.

Ці Принципи підтверджують чинність Сіракузьких принципів щодо обмежень і винятків у Міжнародному пакті про громадян-

¹ Ці принципи було складено та ухвалено на міжнародній нараді експертів, імена яких вказано в Додатку. Видано Сандрою Колівер, директором Видавничої програми «Артікль 19». Цей документ було перевидано пані Ліз Скофілд та оформлено Сью Йорк. «Артікль 19» висловлює свою подяку Шведській агенції міжнародного розвитку за ширшу підтримку.

Переклад з англійської О. Винникова (редагування Дмитра Котляра, Лабораторія законодавчих ініціатив).

ські і політичні права, а також Паризьких мінімальних стандартів щодо норм з прав людини за умов надзвичайного стану.

Преамбула

Учасники наради, які брали участь у складанні цих Принципів,

враховуючи, що згідно з принципами, проголошеними в Статуті ООН, визнання природної гідності, рівних і невід'ємних прав усіх членів людської родини є основою свободи, справедливості і міжнародного миру,

переконані, що необхідно аби люди не були змушені вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і пригнічення, забезпечити права людини за допомогою верховенства права,

знову підтверджуючи своє переконання, що свобода висловлювань і свобода інформації є конче потрібними для демократичного суспільства і важливими для його поступу і добробуту, а також для здійснення інших людських прав та основних свобод;

зважаючи на відповідні положення Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Конвенції ООН про права дитини, Основних принципів ООН про незалежність судових органів, Африканської хартії прав людини і народів, Американської конвенції про права людини та Європейської конвенції про права людини,

занепокоєні тим, що найбрутальніші порушення прав людини та основних свобод виправдовуються урядами як необхідні для захисту національної безпеки,

пам'ятаючи про необхідність того, щоб люди були здатними наглядати за діяльністю власного уряду і брати активну участь в управлінні демократичним суспільством, вони повинні мати доступ до інформації, якою володіє уряд,

бажаючи сприяти відвертому визнанню обмеженого характеру винятків зі свободи висловлювань та інформації, які можуть застосовуватися в інтересах захисту національної безпеки, аби від-

вернути уряди від використання інтересів національної безпеки як приводу для застосування невиправданих обмежень на здійснення цих свобод,

визнаючи необхідність правового захисту цих свобод за допомогою ухвалення законів, що містять чіткі та однозначні норми, а також задовольняють істотним вимогам верховенства права, і

знову наголошуючи на необхідності судового захисту цих свобод незалежними судами,

погоджуються щодо цих Принципів і рекомендують, щоб компетентні органи на національному, регіональному і міжнародному рівнях вжили заходів до поширення загальної обізнаності з цими Принципами, їх схвалення і виконання.

Розділ 1. Загальні принципи

Принцип 1: Свобода думки, висловлювання та інформації

а) Кожна особа має право вільно дотримуватися власних думок і переконань.

б) Кожна особа має право вільно висловлювати свої думки, яке включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї попри державні кордони, усно, письмово або в друкованій формі, у творах мистецтва або будь-якими іншими засобами інформації за власним вибором.

в) Користування правами, передбаченими у параграфі б), може підлягати обмеженням на певних підставах, визначених міжнародним правом, серед них і в інтересах захисту національної безпеки.

г) Жодне обмеження свободи висловлювань або інформації на підставі захисту національної безпеки не може застосовуватися, якщо уряд неспроможний довести, що таке обмеження закріплене законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки. Тягар доказування законності такого обмеження покладається на уряд.

Принцип 1.1: Закріпленість законом

а) Будь-яке обмеження свободи висловлювань або інформації повинно бути закріплене законом. Закон має бути доступним, однозначним та містити чіткі й точні формулювання, для того, щоб особа могла передбачити законність або незаконність певної дії.

б) Закон має містити належні гарантії проти зловживань, серед них об'єктивну, всебічну та ефективну перевірку законності такого обмеження незалежним судом або трибуналом.

Принцип 1.2: Захист законних інтересів національної безпеки

Будь-яке обмеження свободи висловлювань або інформації, яке уряд прагне обґрунтувати захистом інтересів національної безпеки, повинно мати істинною метою і наочним результатом захист законних інтересів національної безпеки.

Принцип 1.3: Необхідність в демократичному суспільстві

Для з'ясування чи необхідне обмеження свободи висловлювань або інформації для захисту законних інтересів національної безпеки, уряд повинен довести, що

- а) певне висловлювання або інформація наражає на серйозну небезпеку законні інтереси національної безпеки;
- б) застосоване обмеження є найменш серйозним засобом захистити такі інтереси; та
- в) обмеження є сумісним з принципами демократії.

Принцип 2: Законний інтерес національної безпеки

а) Обмеження, яке має бути виправдане захистом інтересів національної безпеки, є незаконним, якщо його істинною метою і наочним результатом не є захист існування країни або її територіальної цілісності проти застосування або загрози застосування сили, або її здатності відповідати на застосування або загрозу застосування сили, як від зовнішніх чинників, наприклад, військової агресії, так і від чинників внутрішніх, наприклад, підбурення до насильницького повалення уряду.

б) Зокрема, обмеження, яке має бути виправдане захистом інтересів національної безпеки, є незаконним, якщо його істинною метою і наочним результатом є захист інтересів, які не стосуються національної безпеки, серед них, наприклад, захист «престижу уряду» або захист від викриття правопорушень, або ж приховування інформації про діяльність державних установ, або захист певної ідеології, або придушення страйкових рухів.

Принцип 3: Надзвичайний стан

Під час дії надзвичайного стану, який загрожує існуванню країни, і наявність якого офіційно і законно оголошено згідно з нормами національного і міжнародного права, держава може застосовувати обмеження на свободу висловлювань та інформації, проте лише такою мірою, яка суворо відповідає вимогам певної ситуації, і лише допоки вони не стають несумісними з іншими зобов'язаннями уряду згідно з міжнародним правом.

Принцип 4: Заборона дискримінації

Обмеження свободи висловлювань, у тому числі на підставі інтересів захисту національної безпеки, в жодному разі не повинно передбачати дискримінацію на підставі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, громадянства, майнового стану, народження або інших статусних обставин.

Розділ 2. Обмеження свободи слова

Принцип 5: Захист особистої думки

Нікого не можна піддавати жодним обмеженням, обтяженням або санкціям на підставі особистих думок чи переконань.

Принцип 6: Висловлювання, що можуть становити загрозу національній безпеці

Згідно з Принципами 15 і 16 особа може бути покарана за висловлювання як таке, що загрожує інтересам національної безпеки, тільки якщо уряд спроможеться довести, що:

- а) висловлювання прямо спрямоване на підбурення до насильства;
- б) висловлювання, імовірно, матиме наслідком спалахи такого насильства;
- в) існує прямий і негайний причинний зв'язок між висловлюванням та імовірністю спалаху такого насильства або дійсним спалахом.

Принцип 7: Захист свободи висловлювань

а) Згідно з Принципами 15 і 16, мирне користування правом на свободу висловлювань не повинно вважатися загрозою для національної безпеки або піддаватися будь-яким обмеженням чи покаранням. Висловлювання, які не повинні вважатися такими, що становлять загрозу для національної безпеки, включають, але не обмежуються, висловлюваннями, що:

- (1) обстоюють ненасильницькі зміни політики уряду або самого уряду;
- (2) містять критичні або образливі зауваження щодо нації, держави або її символів, уряду, його установ, або окремих урядовців, або іноземної нації, держави або її символів, уряду, його установ або окремих урядовців;
- (3) містять заперечення або обстоюють заперечення — на підставі релігії, сумління або переконань — щодо військової мобілізації або служби, певного конфлікту, або застосування чи загрози застосування сили у розв'язанні міжнародних конфліктів;
- (4) спрямовані на поширення інформації про гадані порушення міжнародних стандартів з прав людини або норм міжнародного гуманітарного права.

б) Жодна особа не повинна бути покараною за критичні або образливі зауваження щодо нації, держави або її символів, уряду, його установ, або окремих урядовців, або іноземної нації, держави або її символів, уряду, його установ або окремих урядовців, хіба що такі зауваження прямо спрямовані та матимуть імовірним наслідком спалахи насильства.

Принцип 8: Оприлюднення дій, що можуть становити загрозу національній безпеці

Заборонено заважати висловлюванню або карати за висловлювання лише тому, що воно містить інформацію, створену організацією або про організацію, яку уряд оголосив такою, що загрожує інтересам національної безпеки або спорідненим інтересам.

Принцип 9: Використання мов національних меншин та інших мов

Висловлювання, письмові або усні, в жодному разі не підлягають забороні на підставі того, що їх подано певною мовою, зокрема, мовою національної меншини.

Принцип 10: Незаконне обмеження свободи висловлювань третіми особами

Уряди повинні вживати належних заходів задля перешкоджання окремим особам або групам осіб незаконно заважати мирному здійсненню свободи висловлювань, навіть коли висловлювання засуджують уряд або політику уряду. Зокрема, уряди повинні засудити незаконні дії, спрямовані на обмеження свободи висловлювань, а також розслідувати такі справи і віддавати винних осіб під суд.

Розділ 3. Обмеження свободи інформації

Принцип 11: Загальні норми доступу до інформації

Кожна особа має право отримувати інформацію від органів влади, у тому числі інформацію стосовно національної безпеки. Це право не може обмежуватись на підставі захисту інтересів національної безпеки, крім випадку, коли уряд спроможеться довести, що це обмеження закріплене законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки.

Принцип 12: Вузьке розуміння винятків в інтересах національної безпеки

Держава не може повністю відмовляти у доступі до будь-якої інформації стосовно національної безпеки, але повинна визначити в законах специфічний і вичерпний перелік видів інформації, які треба приховувати заради захисту законних інтересів національної безпеки.

Принцип 13: Громадський інтерес в оприлюдненні інформації

В усіх законах і нормативних актах стосовно права отримувати інформацію, громадський інтерес в обізнаності з цією інформацією повинен мати пріоритет.

Принцип 14: Право на незалежний розгляд скарг про відмову в доступі до інформації

Держава повинна вжити належних заходів, щоб право отримувати інформацію набрало реальної чинності. Ці заходи повинні зобов'язувати органи влади, якщо вони відмовляють у відповіді на інформаційний запит, письмово повідомити про підстави такої відмови у мінімальні терміни; а також забезпечувати право перегляду незалежним органом змісту і законності такої відмови, у тому числі шляхом судового оскарження. Орган перегляду повинен мати право перевіряти приховану інформацію.

Принцип 15: Загальні норми оприлюднення секретної інформації

Жодна особа не повинна бути покараною на підставі захисту інтересів національної безпеки за оприлюднення інформації, якщо (1) оприлюднення не становить дійсного або імовірного порушення законних інтересів національної безпеки, або (2) громадський інтерес в обізнаності з цією інформацією переважає шкоду від її оприлюднення.

Принцип 16: Інформація, одержана на посаді державного службовця

Жодна особа не повинна піддаватися будь-яким утискам на підставі захисту інтересів національної безпеки за оприлюднення інформації, яку вона одержала у зв'язку з перебуванням на державній службі, якщо громадський інтерес в обізнаності з цією інформацією переважає шкоду від її оприлюднення.

Принцип 17: Інформація загального доступу

Якщо інформація вже стала загальновідомою, незалежно від того чи в законний спосіб, право громадськості бути обізнаною з цією інформацією матиме пріоритет щодо будь-якого обґрунтування спроб зупинити далі поширення такої інформації.

Принцип 18: Захист джерел інформації журналістів

Захист національної безпеки не повинен використовуватися як підстава для примушування журналістів викрити джерела конфіденційної інформації.

Принцип 19: Доступ до зон обмеження

Будь-яке обмеження вільного обміну інформацією не повинно суперечити цілям гуманітарного права і правам людини. Зокрема, уряди не повинні заважати журналістам або представникам міжурядових чи неурядових організацій, уповноваженим наглядати за дотриманням прав людини або гуманітарних стандартів, відвідувати території, щодо яких є розумні підстави вважати, що там вчиняються або були вчинені порушення прав

людини або гуманітарного права. Уряди не повинні висилати журналістів або представників таких організацій з територій, де застосовується насильство або відбуваються збройні конфлікти, якщо тільки їхня присутність не наражатиме на очевидний ризик небезпеки інших осіб.

Розділ 4. Верховенство права та інші питання

Принцип 20: Загальні норми захисту, що впливають з верховенства права

Кожна особа, обвинувачена у скоєнні злочину проти національної безпеки, у зв'язку з висловлюванням або інформацією, має право на всі засоби правового захисту, які впливають з принципу верховенства права і норм міжнародного права. Вони охоплюють, але не обмежуються, такі права:

- а) право на презумпцію невинуватості;
- б) право не піддаватися свавільному затриманню;
- в) право бути належно поінформованим мовою, яку особа розуміє, про обвинувачення і наявні докази проти себе;
- г) право на вільний доступ до адвоката за власним вибором;
- г) право на судовий розгляд без невинуватих зволікань;
- д) право мати досить часу для підготовки власного захисту;
- е) право на справедливий і публічний розгляд справи незалежним і неупередженим судом чи трибуналом;
- є) право допитувати свідків обвинувачення;
- ж) право заперечувати подання доказів суду, якщо обвинуваченого не повідомили про такі докази і особа не мала змоги спростувати ці докази; а також
- з) право апелювати до незалежного суду або трибуналу, компетентного переглянути рішення на підставах права або фактів і скасувати таке рішення.

Принцип 21: Засоби правового захисту

Всі засоби правового захисту, у тому числі й спеціальні, як-то habeas corpus або amparo, повинні надаватися усім особам, обвинуваченим у скоєнні злочинів проти національної безпеки, також під час надзвичайних обставин, які загрожували існуванню країни, як їх було визначено у Принципі 3.

Принцип 22: Право на розгляд справи незалежним судом

а) За вибором обвинуваченого, кримінальне обвинувачення у скоєнні злочину проти національної безпеки має розглядатися судом присяжних, якщо такий орган існує, або ж справді незалежними судьями. Розгляд справ осіб, обвинувачених у скоєнні злочинів проти національної безпеки, судьями, чия незалежність не гарантована шляхом тривалого строку повноважень, презюмується як порушення права на розгляд справи незалежним судом.

б) В жодному разі цивільну особу не може судити за скоєння злочину проти національної безпеки військовий суд чи трибунал.

в) В жодному разі цивільну особу або військового не може судити тимчасовий або спеціально створений національний суд чи трибунал.

Принцип 23: Попередня цензура

Висловлювання не повинні підлягати попередній цензурі в інтересах захисту національної безпеки, окрім часу дії надзвичайного стану, який загрожує існуванню країни, згідно з умовами, наведеними у Принципі 3.

Принцип 24: Надмірні (непропорційні) покарання

Жодна особа, засіб масової інформації, політична або інша організація не повинні піддаватися таким санкціям, обмеженням або покаранням за скоєння злочинів проти національної безпеки, що зачіпають свободу висловлювань чи інформації, котрі не відповідають (є непропорційними) тяжкості дійсно скоєного ними злочину.

Принцип 25: Співвідношення цих Принципів з іншими стандартами

Ніщо в цих Принципах не повинно тлумачитися як таке, що обмежує будь-які права чи свободи людини, визнані міжнародними, регіональними або національними правовими нормами і стандартами.

Додаток

Наступні експерти брали особисту участь у Нараді, яка склала ці Принципи. Організації і членство зазначено тільки з метою ідентифікації.

Лорел Ангус — виконавчий директор, Центр прикладних правових досліджень, Університет Вітватерсранд, Південна Африка;

Лоренс Бір — професор громадянських прав, факультет управління та права, Лафайет Коледж, США;

Джефрі Біндмен — соліситор, Біндмен і партнери, Лондон, Великобританія;

Дана Бріскмен — директор з правових питань, Асоціація на підтримку громадянських прав, Ізраїль;

К. С. Венкатесваран — адвокат, Індійська асоціація адвокатів, викладач, юридичний факультет, Ольстерський Університет, Північна Ірландія;

Феліпе Гонзалес — професор права, Університет Дієго Порталес, Сантьяго, Чилі, юридичний радник для Латинської Америки, Міжнародна група юристів з прав людини, Вашингтон, США;

Пол Гофман (голова Конференції) — адвокат в справах засобів масової інформації, Лос-Анджелес, США;

Петер Дановські — Дановські і партнери, Стокгольм, Швеція;

Еманюель Дерйо — професор права засобів масової інформації, Університет Париж-2, співредактор «Лежіпрес», Париж, Франція;

Френсіс Д'Соуза — виконавчий директор, «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Великобританія;

Елізабет Івет — адвокат, член Комісії ООН з прав людини і юрисконсульт, Сідней, Австралія;

Гітобу Іманьяра — адвокат Високого суду Кенії і головний редактор «Найробійського юридичного місячника», Кенія;

Керим Їлдиз — виконавчий директор, програма з прав людини для курдів, Лондон, Великобританія;

Ліна Йоганесен — програма засобів масової інформації, Центр прикладних правових дослідів, Університет Вітватерсранду, Йоганесбург, Південна Африка;

Річард Карвер — консультант програм для Африки, «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Великобританія;

Сандра Колівер — директор Правової програми, «АРТИКЛЬ 19», Вашингтон, США;

Лоренс Ластгартен — професор права, Університет Саутгемптона, Великобританія;

Раймонд Лоув — голова, Інститут свободи висловлювань, Йоганесбург, Південна Африка;

Джілберт Маркус — адвокат Верховного Суду Південної Африки, Йоганесбург, Південна Африка;

Кейт Мартін — виконавчий директор, Центр досліджень національної безпеки, Вашингтон, США;

Пол Мегоні — заступник архіваріуса, Європейський суд з прав людини, Рада Європи;

Хуан Е. Мендес — юрисконсульт, Human Rights Watch, Нью-Йорк, США;

Браніслав Мілінкович — редактор, «Огляд міжнародних справ», Белград, Федеративна Республіка Югославія;

Етьєн Мурейнік — професор права, Університет Вітватерсранд, Йоганесбург, Південна Африка;

Мамаду Н'Дао — адвокат з прав людини і юрисконсульт, Інститут Паноса, Дакар, Сенегал;

Ендрю Ніколь — королівський адвокат, корпорація Доті-стріт, Лондон, Великобританія;

Енн Ноутон — директор з видавничих справ, «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Великобританія;

Давід Петрашек — радник з питань правової політики і мандатів, Міжнародна Амністія, Лондон, Великобританія;

Лора Поллекат — виконавчий директор, Юристи за права людини, Преторія, Південна Африка;

Джон Сангва — «Сімеза, Сангва і партнери», Лусака, викладач, юридичний факультет, Університет Замбії;

Сергій Сироткін — Комісія з прав людини, Москва, Росія;

Малкольм Смарт — заступник виконавчого директора, «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Великобританія;

Таня Сміт — Центр ООН з прав людини, Женева, Швейцарія;

Солі Сорабджі — старший адвокат, Верховний Суд Індії, Делі, Індія;

Ян Ван Чжу — адвокатська фірма Дуксу, Сеул, Південна Корея;

Кью Го Юм — професор, Школа журналістики і телебачення Кронкайта, Університет штату Аризона, США.

Порівняльний аналіз законодавства про пресу в європейських та інших демократіях*

Сандра Колівер

Вступ

Європейський суд з прав людини постановив, що свобода преси вимагає особливого захисту, щоб забезпечити їй можливість «відігравати життєво важливу роль суспільного сторожа» та «поширювати інформацію, що являє суспільний інтерес»¹. При читанні глав про свободу преси в законах різних країн стає очевидним, що закони про пресу відіграють не найголовнішу роль у визначенні тієї міри, в якій преса виконує цю подвійну функцію. Вирішальне значення мають культурні, історичні та економічні фактори.

Культура визначає і ставлення громадськості до преси, і те, як громадськість оцінює журналістське розслідування, а також її негативну реакцію на публікації, що торкаються питань приват-

* У цьому аналізі досліджувалося законодавство таких країн: Австрія, Великобританія, Іспанія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Франція, Швеція, США, Канада, Австралія. (прим. ред.)

¹ The Sunday Times v. UK, Judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, para. 65; Lingens v. Austria, Judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, para. 42.

ного життя. В той час, як судові процеси у справах про наклеп та втручання до приватного життя, безперечно, можуть зашкодити фінансовому становищу газет, їх потенційний вплив на репутацію ЗМІ може бути, принаймні, таким же стримуючим засобом. У деяких країнах звинувачення у наклепі або приховуванні інформації, яка могла б допомогти поліції в розслідуванні правопорушення, може значно зашкодити репутації газети, в інших країнах громадськість може розцінювати судовий процес як розплату за надто активне журналістське розслідування.

Економічні фактори також суттєво впливають на пресу: в деяких країнах конкуренція та концентрація власності на ЗМІ спричинили зниження загальних журналістських стандартів і зменшення різноманітності висловлюваних думок, в той час як в інших, особливо там, де редактори більш незалежні від видавців, концентрація не має такого суттєвого значення.

В Іспанії історична близькість диктатури спричинила сильніший, ніж в інших державах, захист репутації демократичних закладів. У деяких країнах стурбованість, яку викликають поширення ревізійністських, фашистських та терористичних ідеологій, спричинила жорсткіші обмежень, що стосуються цих ідей.

Взаємовплив різних культурних, історичних та ринкових факторів робить неможливим створення єдиної системи законодавства про пресу для різних країн. Проте не можна недооцінювати роль закону. Закони є водночас і результат, і засіб, стимулюючий культурний, політичний та економічний розвиток. Закон, що добре діє в одній країні, може добре працювати і в інших, особливо якщо решта факторів також взяті до уваги.

Ця глава переслідує дві цілі. По-перше, запропоновані моделі і їх нестандартні варіанти можуть послужити зразком законодавства, придатного для застосування в інших країнах. По-друге, в тій мірі, в якій поширена практика в усіх або майже в усіх досліджуваних європейських країнах, вона може свідчити про еволюцію в інтерпретації Статті 10 ЄКПЛ (проаналізованої детальніше у висновках цієї глави).

1. Конституційні положення

Лише дві країни з досліджуваних не мають явної гарантії свободи вираження поглядів, закріпленої письмово в Конституції — Великобританія та Австрія. Незважаючи на те, що законодавці цих країн стверджують, неначе свобода вираження поглядів гарантована в їх неписаних конституціях, у деяких сферах захист свободи думок у цілому та свободи преси зокрема слабше, ніж у країнах, де є реальна Конституція.

З дев'яти країн, де свобода вираження поглядів захищена Конституцією, всі, крім Іспанії, проголошують спеціальний захист преси. Іспанські суди передбачають схожий захист. Принаймні в двох країнах (Німеччина, Іспанія) вважається, що представники преси володіють більшими, ніж хтось, правами збирати та поширювати інформацію. Ці права є наслідком особливої ролі преси у формуванні громадської думки та служінні суспільним інтересам. У деяких країнах на уряд покладено зобов'язання підтримувати свободу преси та плюралізм думок (на додачу до традиційного ліберального обов'язку утримуватися від втручання) згідно з положеннями Конституції (Нідерланди, Швеція) або з судовим тлумаченням (Франція, Німеччина). Конституція Швеції надає найсильніший захист свободі преси.

У конституціях деяких країн (Нідерланди, Іспанія, Швеція) передбачено захист права громадян на отримання необхідної інформації, а суди трьох інших країн (Франція, Німеччина, США) звертаються до положень Конституції для забезпечення такої гарантії. Згідно з Конституцією Нідерландів, «урядові органи повинні дотримувати право громадськості на доступ до інформації» (стаття 110). Конституція Швеції гарантує всім громадянам «у їхніх відносинах із державною службою ... вільне отримання будь-якої інформації або можливість ознайомитися з іншими думками»².

² Chapter 2, Article 1 of the Instrument of Government, elaborated in the Freedom of the Press Act, Chapter 2.

2. Розподіл повноважень між центральним та регіональними органами влади.

Австралія, Австрія, Канада, Німеччина та Сполучені Штати Америки — країни з федеральним державним устроєм. В Австралії, Канаді та США основні закони, що впливають на пресу, включаючи закони про наклеп та втручання до приватного життя, — закони суб'єктів федерації (хоча в Канаді та США всі закони штатів повинні підкорятися основним принципам, сформульованим у федеральних Конституціях). В Австралії федеральний уряд має всі повноваження щодо розв'язання питань, пов'язаних із пресою. У Німеччині питання, пов'язані з наклепом та втручанням до приватного життя, регулює федеральний закон, тоді як інші питання, пов'язані з масовою інформацією, розв'язуються на рівні законодавств земель. У Німеччині побуває думка, згідно з якою всі питання щодо преси повинні розв'язуватися федеральним урядом, аби звести до мінімуму труднощі, які з'являються через розподіл повноважень. Ця думка стає все більш поширеною, особливо в зв'язку із загальним прагненням до одноманітності законів про ЗМІ у Європейському Співтоваристві.

Нідерланди, Норвегія та Швеція — країни з унітарною системою державного устрою. Хоча Франція, Іспанія та Великобританія мають адміністративно-територіальний поділ, усіма повноваженнями, що стосуються преси, володіє центральний уряд.

3. Судова система

У шести країнах (Австрія, Канада, Франція, Німеччина, Іспанія та США) суди можуть оголошувати деякі закони неконституційними і, таким чином, недійсними. Чотири з цих країн (Австрія, Франція, Німеччина та Іспанія) мають окремі конституційні суди. Конституційні суди Австрії та Франції можуть приймати рішення тільки щодо загальних конституційних проблем; суди Іспанії та Німеччини можуть також розглядати скарги про порушення Конституції. Суди нижчих інстанцій Австрії,

Німеччини та Іспанії можуть призупинити слухання й передати справу на розгляд Конституційного суду, якщо вони вважають, що закон суперечить Конституції. Суди в Австрії застосовують конституційні положення, принаймні, з початку 1980-х. У Франції Conseil constitutionnel може оголосити неконституційним закон, що отримав ухвалу парламенту, і ще не опублікований, тільки коли на нього посилається урядовий або законодавчий орган.

У США та Канаді всі суди обмежуються застосуванням Конституції та ігнорують закони, які вони вважають неконституційними (за винятком того, що в Канаді провінції мають право на часткове скасування певних конституційних положень). Федеральні Верховні суди обох країн — кінцевий арбітр при розгляді питання про відповідність федеральних законів Конституціям — за ними зберігається право на остаточне тлумачення Конституції.

Хоча Норвегія та Швеція не мають окремого конституційного суду, суди на кожному рівні мають право не застосовувати законодавство, яке вони вважають неконституційним, і звертатися до Конституції в прецедентах з урядом та приватними особами. Проте шведські суди рідко відмовляються від використання законів, а норвезький Верховний Суд вузько тлумачить конституційну гарантію свободи вираження поглядів.

В Австралії, Нідерландах та Великобританії цілком поважають принцип парламентського верховенства. Суди, однак, можуть визнати рішення державних органів такими, що не мають сили, оголосивши їх неконституційними, і саме тим гарантувати дотримання конституційних прав у суперечках між приватними особами.

Через очевидну конституційну важливість свободи преси право, що регулює ці питання, у більшості країн будується швидше на основі прецеденту, ніж на законах.

4. Місце міжнародних угод про права людини в національному праві

Усі країни, що вивчаються у цій книзі, — учасники МПГПП, а також, за винятком Німеччини, США та Великобританії, — учасники Першого Факультативного Протоколу (який надає право приватним особам направляти позови до Комітету з прав людини ООН). Усі вісім країн — учасниць ЄКПЛ визнали право громадян на подання позову, а також визнали повноваження Європейського суду з прав людини. Усі, крім Норвегії, є членами Європейського Співтовариства та учасниками Римської угоди ЄС, яка зобов'язує в рамках внутрішніх законодавчих систем застосовувати відповідне правило без якоїсь додаткової дії. Канада та США не ратифікували угоду з прав людини. Хоча всі країни є членами Комісії з прав людини ООН, статус цих міжнародних угод у національних законодавствах різний³.

У Франції та США положення ратифікованих угод вважаються такими, що негайно набули чинності та застосовуються судами без прийняття якогось додаткового законодавчого акту. У Франції суди застосовують положення угоди, виходячи безпосередньо зі Статті 10 ЄКПЛ. Крім того, деякі умови угоди, наприклад, за голландським законодавством, мають пріоритет над усіма національними законодавчими актами, навіть якщо вони введені в дію пізніше, і всі суди уповноважені застосовувати ці угоди. Суди, за винятком Конституційного суду, не мають права скасовувати закони, що суперечать Конституції, проте в той же час вони мають право застосовувати норми угод у конфліктних ситуаціях. У США, наприклад, суди віддають перевагу своєму внутрішньому законодавству, а не міжнародним угодам.

У більшості країн (Австралія, Австрія, Канада, Німеччина, Норвегія, Швеція, Великобританія) угода насамперед повинна бути ратифікована або підтверджена якимсь іншим способом, тільки потім вона може застосовуватися судами. Парламент Німеччини ухвалив ЄКПЛ та МПГПП, а парламент Австрії надав

³ Це дослідження не зачіпає звичаєве міжнародне право у національних судах через те, що звичаєві норми щодо свободи висловлювань доволі широкі і не встановлюють стандарти більш вимогливі, ніж ті, які визнаються у національних законах країн, що досліджуються.

ЄКПЛ статус внутрішнього закону. В Австрії ЄКПЛ має конституційне значення, а в Німеччині — статус федерального закону.

Великобританія, Швеція та Норвегія не надали ні ЕКПЛ, ні МПГПП статусу внутрішнього закону, а Канада й Австралія не зробили цього стосовно МПГПП (хоча низка умов канадської Хартії прав та свобод ґрунтуються на принципах МПГПП та ЄКПЛ⁴). Проте суди всіх п'яти країн дотримуються принципу, що національний закон повинен тлумачитися згідно з міжнародними стандартами і може мати перевагу над міжнародною угодою у випадку явного конфлікту між ними. Незважаючи на схожість внутрішніх законів, на практиці суди Австралії, Канади, Швеції й Норвегії віддають перевагу міжнародним стандартам у більшій мірі, ніж суди Великобританії. Проте Палата Лордів Великобританії недавно заявила, що «апеляційному суду властиво мати свій погляд на ЄКПЛ у тлумаченні суперечливих аспектів загального права Англії»⁵.

5. Система законодавства

Лише дві з досліджуваних країн, Австрія та Швеція, мають окремий закон про пресу, який містить основні положення, що стосуються преси (такий закон у Швеції має конституційний статус). В той час, як у Німеччині існує ціла низка федеральних законів, що стосуються преси, кожна земля має окремий закон про пресу, і всі вони побудовані за єдиним зразком. У Франції діє низка законів про пресу, але вони знаходяться у різних кодексах. Сім країн не мають ніякого окремого закону про пресу та мало (або взагалі не мають) законів, які вживаються винятково до преси (Австралія, Канада, Нідерланди, Норвегія, Іспанія, Великобританія та США).

У багатьох країнах реформатори закликали до кодифікації та вдосконалення законів. Такий процес уже триває у Франції. Той

⁴ Дивись А. Bayefsky and J. Fitzpatrick, «International Human Rights Law in United States Courts: A Comparative Perspective», 14 Mich. J. of Int'l L. 1, 48 (1992).

⁵ Derbyshire County Council v. Times Newspapers Ltd., Judgment of 18 Feb. 1993 (per Lord Keith Kinkel), approving [1992] 3 All ER 65 (CA).

факт, що Швеція та Німеччина намагаються створити це поряд з посиленням захистом свободи преси, підтверджує думку про те, що об'єднаний закон про пресу не несе їй нічого поганого.

6. Регулювання права власності

Майже всі країни, що вивчаються, пережили сильне зростання концентрації власності на ЗМІ, а деякі, особливо Австралія та Австрія, також постраждали від значного скорочення кількості видань, і в результаті цього в деяких регіонах залишилась тільки одна газета.

Уряди різних країн відреагували на ці процеси по-різному. У Франції та Німеччині були прийняті жорсткі закони (Німеччина 1976-го і Франція 1986-го), що забороняють угоди, які спричиняють підвищення концентрації преси. Ефективність цих законів була послаблена після часткової невдачі спроб урегулювати власність у засобах масової інформації.

Комісія з монополій та злиття фірм Великобританії займається проблемою злиття газет, але на практиці її можливості попередити цей процес досить обмежені. Австралія та Австрія прийняли до розгляду (наприкінці 1992 р.) рекомендації щодо контролю за злиттям та поглинанням ЗМІ, в той час як федеральний уряд Канади відмовився виконувати рекомендації ввести обмеження власності на ЗМІ.

Решта п'ять країн (Нідерланди, Норвегія, Іспанія, Швеція та США) спеціально не регулюють права власника на ЗМІ, хоча вони можуть підкоряти пресу антитрестівським та корпоративним законам. Концентрація ЗМІ в цих країнах не набагато вища, ніж у тих, де є жорсткі обмеження. Це викликає думку, що в цьому питанні значнішу роль відіграють інші фактори.

У п'яти країнах (Австралія, Канада, Норвегія, Великобританія та США) існують обмеження на володіння різними видами ЗМІ (газети, телебачення, радіо). Однак така політика регулювання здійснюється по-різному і в деяких країнах (наприклад, Великобританії) не довела на практиці свою ефективність. Німецькі компанії мають суттєві частки в головних австрійських компа-

ніях, а Руперт Мердок, громадянин США, суттєво впливає на британський ринок газет. Франція здійснює найсуворіший контроль за іноземними інвестиціями; починаючи з 1984 р. іноземцям було заборонено придбати більш як 20% акцій підприємств ЗМІ.

У п'яти країнах (Австрія, Франція, Нідерланди, Норвегія та Швеція) уряд надає субсидії газетам, що зазнають фінансових труднощів, з метою збереження плюралізму думок. Деякі субсидії з'явилися після зростання популярності телебачення та радіо й водночас суттєвого скорочення доходів преси від реклами. Питання про субсидії для преси дуже суперечливе, деякі дотримуються думки, що вони заважають необхідній модернізації та природному ринковому розвитку, інші вважають, що вони необхідні для збереження плюралізму.

Нідерланди та Норвегія надають субсидії для захисту незалежності редакторів. Датська система цікава тим, що більшість субсидій надається лише тимчасово, щоб допомогти газетам «з їхніми особливими потребами» з початком виходу або допомогти вижити у важкий період. Найуспішнішою здається шведська політика надання субсидій, де вони даються другій по розмірах газеті кожного ринку (рекламних газет, щоденних тощо).

Більшість держав пішли шляхом покриття певних витрат, скажімо, податків або поштових (телефонних) витрат газет (Австрія, Франція, Німеччина, Норвегія, Швеція, США). Таке непряме субсидування не викликає заперечень і є дієвою підтримкою для преси.

Оскільки концентрація власності — це реальність у сучасному житті преси, механізми захисту редакторської незалежності від видавців повинні бути пов'язані з контролем за концентрацією ЗМІ. У Німеччині, Нідерландах, Норвегії та Швеції журналісти роблять конкретні кроки на захист своєї незалежності. Багато «ліберальніших» газет Німеччини дали журналістам право голосу у виборі редакційної політики, а також на виборах головного редактора. Датські журналісти прийняли, так званий, редакторський акт, де міститься їхня колективна трудова угода. У Швеції, де більшість газет, в усякому разі до недавнього часу, належали

політичним партіям, газетами керують два головних редактора: один контролює редакційну колонку, а другий — усе інше.

Норвезькі редактори досягли особливо дієвого захисту своєї незалежності. 1953 року склали Кодекс редакторів (переглянуто 1973 року). Цей Кодекс, визнаний судами як звичай згідно з загальним правом, дає головному редакторові необмежене право вирішувати, що друкувати. Видавці, що утискають редакційну політику, залишаються без редакційного штату. В одному випадку газета стала банкрутом, коли редакція припинила роботу після наказу видавця зняти статтю про його сімейний бізнес. Активна журналістська підтримка Кодексу та редакційної автономії має на меті зменшити негативний вплив концентрації власності на ЗМІ.

7. Реєстраційні вимоги

У жодній з країн, що вивчаються, жодна форма урядового дозволу на створення газети або іншого періодичного видання не потрібна. В Австрії періодичні видання не потребують отримання торгівельної ліцензії, на відміну від видавців книжок та власників друкарень.

У деяких країнах (Франція, Іспанія, Великобританія) необхідно зареєструвати періодичне видання, але влада не може відмовити в реєстрації. Ці вимоги ніколи не використовувалися як механізм цензури у Франції, протягом, принаймні, кількох десятиліть не використовувалися у Великобританії, а з кінця періоду Франко — і Іспанії. У Франції перед випуском будь-якого щоденного або періодичного видання повинна бути зареєстрована декларація в канцелярії Державного Прокурора. В ній повинні бути вказані назва, імена та адреса видавця та друкарні. В Іспанії видавець повинен отримати реєстраційний номер, який дається автоматично. У Швеції видавець повинен реєструвати ім'я особи, яка є юридично відповідальною за зміст; власник ЗМІ, який цього не робить, особисто несе відповідальність за всі порушення, скоєні його виданням.

Закони деяких країн вимагають, аби газети повідомляли в кожному числі імена та адреси їх видавців та працівників друкарні (Австралія, Австрія). У багатьох країнах існує вимога, щоб принаймні один примірник кожного випуску газети або журналу був збережений у Національній бібліотеці чи в іншому сховищі. У Франції примірники повинні зберігатися у різних місцевих влад, включаючи місцеву прокуратуру або ратушу.

8. Регулювання імпорту та експорту видань

Жодна з досліджуваних країн не накладає обмежень на експорт видань. Французький уряд активно сприяє розповсюдженню французьких видань за кордоном, надаючи невелику фінансову допомогу. Закони про імпорт видань поділяються на надто ліберальні (Австрія, Нідерланди, Норвегія, Іспанія, Швеція та США, де навіть закони, які накладають ембарго, не застосовуються до інформаційних матеріалів) та обмежувальні (Франція). Австралія, Канада й Великобританія регулюють імпорт друкованих матеріалів, що сприяють поширенню брутальності, насильства, тероризму та проституції.

Закони Франції та Німеччини продовжують відтворювати дух холодної війни. Німеччина все ще забороняє імпорт видань, навіть не призначених для продажу, в країні, які могли б становити загрозу для «вільного демократичного порядку», хоча ця заборона рідко застосовується. У Франції будь-який письмовий матеріал на іноземній мові або «іноземного походження», навіть якщо він виданий у Франції французькою компанією, може бути заборонений. Закон широко використовувався до кінця 1970-х, щоб перешкоджати імпорту комуністичних видань, і досі використовується проти крайніх форм порнографії та антисемітизму. Він також застосовувався на вимогу деяких африканських та середньосхідних урядів, щоб заборонити газети опозиції, видані як у Франції, так і за її межами. Під час війни у Перській затоці дві арабомовні газети були заборонені. Закон застарів і порушує статтю 10 ЄКПЛ.

9. Механізми саморегулювання преси

9.1. Ради з преси та Омбудсмени

Вісім з країн, що аналізуються, мають систему добровільного саморегулювання преси. Шість із восьми європейських країн (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Великобританія) та Австралія мають Ради у справах преси. У Канаді немає такого органу, проте в п'яти провінціях є свої власні Ради, а чотири з них мають регіональні ради. Нижче аналізуються сім країн, де діють національні Ради у справах преси.

Усі сім національних Рад наділені повноваженнями заслуховувати та приймати рішення щодо індивідуальних скарг стосовно преси. Деякі також підтримують свободу преси, беручи участь у парламентських засіданнях та подаючи інформацію урядам (Австралія та Австрія). В той час як колишня Британська Рада у справах преси (замінена 1991 р. Комісією щодо скарг на пресу) широко критикувалася за здійснення подвійних функцій, в Австралії навіть критики незадоволені діяльністю Ради у справах преси, не бачили ніякого протиріччя у цій подвійній ролі.

На додачу до Ради у справах преси в Швеції діє Прес-Омбудсмен. В Австралії Виконавчий секретар Ради у справах преси виконує ті ж функції. Обидва намагаються бути посередниками в суперечках перед тим, як вони будуть подані на розгляд Ради згідно з формальною процедурою.

Національні Ради у справах преси та інститути Омбудсменів були створені спільно видавцями, журналістами та іншими організаціями преси у відповідь на зростання кількості прохань громадськості про законодавче регулювання суперечок за участю журналістів.

Усі Ради у справах преси фінансуються союзами преси, які до неї входять. Шведська Рада у справах преси поповнює свій бюджет, штрафуючи газети, виходячи приблизно з US \$ 4000 за порушення.

Ефективність діяльності Ради у справах преси може бути оцінена потрійно: 1) ступінь, в якій етичні керівні принципи, що формують основу рішень, врівноважують захист, необхідний

пресі для виконання її спеціальних функцій; 2) послідовність та наполегливість, з якими Рада встановлює стандарти; 3) ступінь, в якій газети згодні з рішеннями Ради.

9.1.1. Зміст кодексів преси

Більшість із семи національних Рад у справах преси розробили кодекси преси, які використовують як керівництво у прийнятті рішень. Усі кодекси торкаються таких положень:

- 1) чесність та справедливість; обов'язок знати думку об'єкта будь-якого критичного репортажу перед публікацією; обов'язок виправляти фактичні помилки; обов'язок не перекручувати ілюстрації, щоб вони не були хибно розтлумачені;
- 2) обов'язок забезпечити можливість відповіді на критичну думку, а також на критичний фактичний репортаж;
- 3) об'єктивність; деякі кодекси забороняють представникам преси отримання подарунків;
- 4) повага права на приватне життя;
- 5) обов'язок розрізняти факти та суб'єктивну думку;
- 6) заборона дискримінації на ґрунті расових, національних, релігійних або статевих відмінностей; деякі кодекси рекомендують ЗМІ утримуватися від згадування про расу, релігію або національність об'єкта публікації, якщо це не передбачено контекстом;
- 7) обов'язок не використовувати нечесні засоби для отримання інформації;
- 8) обов'язок не створювати небезпеки для людей;
- 9) загальні норми порядності та смаку;
- 10) обов'язок не розголошувати конфіденційних джерел;
- 11) обов'язок не наполягати попередньо на вині обвинувачуваного та публікувати відомості про виправдання того, про кого раніше повідомлялося як про правопорушника.

9.1.2. Членство

До всіх Рад, крім австрійської та німецької, входять представники громадськості, не пов'язані з пресою (Австралія: 7 із 21 членів; Нідерланди: 8 із 16; Норвегія: 3 з 7; Швеція: 3 з 6). Відсутність громадських представників — одна з головних причин невизнання громадськістю роботи австрійської Ради у справах преси, а також її неефективності. Три Ради працюють під головуванням юристів (Нідерланди, Швеція та Австралія).

9.1.3. Механізми дії

Більшість Рад у справах преси дозволяють подавати скарги лише громадянам, які прямо або непрямо згадані в публікації. Австрійська Рада у справах преси унікальна тим, що вона дозволяє подати скаргу будь-якій особі, а не лише безпосередньо спалюжені журналістом. Норвезька Рада у справах преси дозволяє Генеральному секретареві Агентства преси (не членові Ради у справах преси) реєструвати скарги за його власною ініціативою.

Більшість Рад у справах преси проводять усні слухання, під час яких сторони можуть залучати свідків; шведська та британська Ради у справах преси обґрунтовують свої рішення лише на письмових свідченнях.

Більшість Рад у справах преси намагаються відмовити позивачів від подання скарг до суду, виходячи з того, що тоді процес розгляду скарг Радою стане зайвим і преса буде схильна ігнорувати її рішення. У Швеції незадоволені позивачі можуть подавати скарги до суду, і суд у цьому випадку приймає рішення, враховуючи думку Ради, висловлену нею в своєму висновку та з урахуванням етичних принципів; газети особливо незадоволені, коли результати добровільного процесу використовують проти них у суді, але кількість таких випадків невелика. Австралійська Рада у справах преси вимагає, щоб скарги підписували документ про те, що вони не звертатимуться до суду, якщо результати розгляду скарги будуть для них незадовільними. При цьому вимога відмови майже завжди спрацьовує, адже дуже мала кіль-

кість позивачів була незадоволена рішенням Ради і жоден не оскаржував його в суді.

У більшості Рад основна санкція — зобов'язати винну газету опублікувати будь-який негативний висновок; головним стимулом для газети обнародувати негативний висновок є бажання лишитися членом асоціації або Ради, зберегти репутацію та переконати громадськість, що вона грає за правилами. Рада у справах преси Нідерландів публікує рішення в головному виданні для журналістів а також просить (але не зобов'язує) винні газети публікувати рішення або висновки. Австралійська Рада у справах преси зобов'язує газети вміщувати лише висновки, а не рішення цілком.

9.1.4. Ефективність діяльності

Шведська, норвезька та голландська Ради у справах преси вважаються найдієвішими. Вони складаються з осіб, що не мають зв'язків із пресою. Шведська та голландська Ради мають голів-юристів, які слугують гарантом прийняття якісних рішень, а також істотно допомагають зміцнити стандарти розробки відповідного законодавства. Усі вони ефективно працюють в напрямку зменшення кількості судових процесів проти преси та збереження свободи преси. Найважливішими факторами, що пояснюють успіх Рад, є повага крупних газет до їх рішень та довіра громадськості. (Навпаки, вплив австрійської Ради у справах преси серйозно підірваний відмовою найвпливовішої газети Австрії вчиняти згідно з її правилами.) Там, де є великі асоціації видавців, що підтримують Раду, великі газети, в свою чергу, поважають її рішення. Повага громадськості до Ради, очевидно, залежить від згоди газет з її рішеннями, а також від участі представників громадськості у Радах.

Австралійська Рада у справах преси провела значну роботу, щоб підвищити відповідальність преси, але її звіти демонструють недоліки, викликані слабкою підтримкою видавців та законами, які роблять досить легкою навіть для посадових осіб перемогу на судових процесах щодо клевети проти преси. Заслугою дієвої ради у справах преси є те, що вона робить процес скорішим та менш дорогим, ніж судове слухання. З іншого боку, деякі

критики вважають, що Ради у справах преси роблять невеликий внесок до захисту свободи преси або протистояння приватним інтересам (наприклад, захист честі та гідності) внаслідок слабкості передбачуваних санкцій. Цей аргумент найпереконливіший у країнах на зразок Франції, де звернення до суду — реальна можливість для пересічного громадянина, адже процес відносно простий, швидкий та недорогий (або де позивач у справах про наклеп або порушення права на приватне життя може скористатися юридичною допомогою).

9.2. Інші механізми саморегулювання

У деяких країнах (Канада, США та Великобританія) газети призначають своїх власних омбудсменів, часто викладачів журналістики, для розгляду скарг читачів та надання рекомендацій редакторам. У Великобританії вони мають обмежений вплив.

Включення Листів до редактора та «Op-Ed pages» (де містяться думки співробітників) — все більш популярний механізм для обнародування альтернативних поглядів та критики редакційної політики.

10. Наклеп

10.1. Конституційний захист

Конституції Німеччини, США та Швеції пропонують заходи конституційного захисту честі й гідності. Конституція Німеччини гарантує такий захист. У Швеції такий захист встановлений Законом про свободу преси, який є складовою частиною Конституції. Верховний Суд США змінив Конституцію США, запропонувавши непрямий захист.

Враховуючи важливість, що надається в цих країнах праву преси поширювати, а громадськості — отримувати інформацію і ознайомлюватися з різними думками, конституційне право на захист репутації не дає переваг позивачам у справах про наклеп.

10.2. Законодавчі положення

Більшість країн, що вивчаються, забезпечують законодавчий захист права на репутацію та особисту честь. У більшості країн наклеп є і злочином, і цивільним правопорушенням. У деяких країнах, де раніше кримінальні справи з таких питань були звичайними, накреслюється тенденція до більшого використання цивільного законодавства (наприклад, Австрія). В інших — цивільні процеси протягом тривалого часу були більш поширені (Австралія, Канада, Нідерланди, Норвегія). У США кримінальні закони про наклеп припинили застосовувати у 1950-і роки (і були б нині визнані неконституційними, крім тих норм, які застосовуються до заяв, що можуть викликати порушення громадського порядку). У Великобританії, норми, пов'язані з наклепом, лишаються частиною загального права і фактично не використовуються в останні роки. У Франції, Німеччині та Швеції кримінальний та цивільний процеси можуть відбуватися водночас і розглядатися одним складом суддів. Причому в кримінальному процесі підсудний може бути засуджений до штрафу на користь держави, тоді як у цивільному процесі грошові виплати йдуть на користь потерпілого.

10.3. Наклеп, підтверджений фактом

У деяких країнах встановлення істини, підтвердженої фактами, забезпечують повний захист від звинувачень у наклепі (Австрія, Німеччина, Великобританія, США). У Німеччині та Австрії позивач несе тягар доведення того, що шкідливі факти є хибними. У США позивач також повинен довести хибність тверджень, принаймні коли це стосується суспільного інтересу (див. розділ 10.7., нижче). В Австрії та Великобританії, хоча правда й не є захистом, суспільний інтерес може виступати як засіб захисту, коли йдеться про образу громадянина з приводу скоєння злочину, за який він уже відбув строк покарання або його виконання було призупинено.

У Франції встановлення істини забезпечує захист, окрім тих випадків, коли факти мають строк давності більш як десять років; коли вони порушують право на приватне життя; коли вони стосуються правопорушення, щодо якого прийнято рішення про

помилування, що перевищує строк давності, визначений законом, або згадують особу, яка була виправдана. Як у Великобританії, так і у Франції відповідач несе тягар доведення правди. Слабкість цієї вимоги полягає в тому, що відповідачі-журналісти, як правило, посиляються на конфіденційність джерел інформації.

Навіть якщо факти висвітлені неправильно, в більшості країн журналіст не буде визнаний винним, якщо йому не вдалося перевірити їх потрібним чином (Австрія, Франція, Німеччина, Нідерланди, США). Більш того, в Німеччині позивач повинен довести, що наклепницька публікація була умисною або викликана недбалістю. У Франції відповідач несе тягар доведення добросовісності, оскільки недобросовісність презюмується. На практиці, однак, суди більше схильні трактувати сумніви на користь преси. В Австрії та Нідерландах відповідач-преса несе тягар доведення добросовісності та суспільного інтересу; в Нідерландах журналісти демонструють високий стандарт добросовісності у більш серйозних правопорушеннях.

Норвегія — одна з небагатьох країн, де від відповідача вимагається, аби він довів правду й навіть більше: відповідач має також довести, що твердження було «зроблено із причин, що заслуговують на повагу» і не було «хибним завдяки формі або засобу, яким було зроблене». Норвезька преса сильно критикує слабкий захист суспільного інтересу.

У Швеції відповідальний редактор повинен довести, що публікація виправдана (тобто суспільний інтерес до інформації перевищує інтерес щодо захисту зацікавленої особи) і що інформація була істинною або опублікованою в загальноновизнаній формі. Таким чином, наприклад, публікація інформації стосовно незначного податкового шахрайства, скоєного політичним діячем, була б виправдана, хоча публікація подібної інформації стосовно приватної особи такою б не була.

Деякі країни захищають привілеї для справедливих і точних повідомлень про слухання суду, парламентські сесії та в інших випадках, зазначених у відповідних нормативних актах (Австралія, Великобританія).

10.4. Наклеп, що ґрунтується на критичній думці

У США справи не порушуються, коли відсутні хибні твердження про факт. Так само у Швеції судження про цінності не можуть бути наклепницькими, хоча, сформульовані у винятково образливій формі, вони були в рідких випадках кваліфіковані як публічні образи (особлива форма наклепу).

В інших країнах правда не є захистом, якщо образа міститься у формі ствердження або за обставин, за яких це ствердження було зроблено (Австрія, Німеччина, Норвегія). У деяких країнах суди мають тенденцію вважати оціночні твердження, що ґрунтуються на фактичній основі (наприклад, очевидне перебільшення), фактичними твердженнями, що вимагають доказів правдивості або журналістської обережності.

У кількох країнах суспільний інтерес виправдовує публікацію образливих думок (Австрія, Німеччина). Думки в контексті політичних дебатів, особливо висловлені проти політика або громадського діяча, є предметом специфічного захисту (Австрія, Франція, Німеччина). Крім того, образливі висловлювання допускаються, коли вони зроблені у відповідь на персональні випадки (Німеччина). В Австралії, Канаді та Великобританії «справедливий коментар» слугує захистом, якщо він ґрунтується на добросовісній фактичній основі, яка є істинною та викладена або в самій публікації, або на неї посилаються з достатньою ясністю.

10.5. Посадові особи, громадські діячі та інші позивачі

У деяких країнах від позивачів, які є посадовими особами, політичними діячами і/або іншими громадськими діячами, вимагають більш високого стандарту доказів або *de facto* (Франція, Нідерланди, Норвегія), або в законі (США) як з приводу хибних фактів, так і критичних думок. Кілька країн використовують концепцію про «громадських діячів», хоча їх відмінні ознаки часто визначені нечітко (Нідерланди). У Франції громадські діячі визначаються як «особи, що виконують громадську функцію». До категорії таких осіб включають міністрів, членів парламенту, державних службовців, а також будь-яких громадських

діячів або осіб, що виконують громадський обов'язок навіть тимчасово (на зразок присяжного засідателя або свідка). На практиці від політичних лідерів, що не включені до жодної із вказаних категорій, також вимагається більш високий стандарт доказів.

Розробка доктрини «громадського діяча» найбільш розвинена в американському праві, яке визначає «громадського діяча» як будь-кого з тих, хто «завдяки своєму становищу має такий вплив... що вважається громадським діячем для всіх цілей» або тих, чия «діяльність впливає на розв'язання суспільне важливих проблем»⁶. Подібно до посадових осіб, громадські діячі мають доступ до засобів інформації, щоб протидіяти хибним твердженням.

Своєрідність шведського законодавства стосовно компаній, організацій та урядових органів полягає в тому, що вони не мають права порушувати справи про наклеп. В результаті преса користується більшою свободою у дослідженні та критиці уряду, бізнесменів та інших закладів. Преса, однак, має професійне етичне зобов'язання за добровільним Кодексом преси надавати закладам право відповіді на опубліковану інформацію, яка має до них відношення.

10.6. Судові витрати

У більшості країн судові витрати досить високі, щоб відбити бажання порушувати справи в усіх, крім дуже багатих людей. (Наприклад, Австралія, Австрія, Великобританія, США). У таких країнах закони про наклеп (і там, де є закони про приватну власність) насамперед слугують для захисту багатих людей та тих, хто має владу. У деяких країнах (у Франції та Німеччині) позивачам у справах про наклеп надається юридична допомога, коли ними продемонстрована значимість їх цілей. В Австралії, хоча наклеп або зловмисна брехня не мають опори в законі (вимога, щоб позивач довів і помилковість тверджень, і злочинний намір відсутня), державні міністри при зверненні до суду мають можливість застрахувати витрати за рахунок уряду. У Велико-

⁶ Gertz v. Robert Welch, Inc., 418 U.S. 323, 341 (1974).

британії законна підтримка доступна для справ про зумисну брехню.

10.7. Штрафи та втрати

У більшості країн первинна розбіжність між кримінальними та цивільними справами стосується засобів судового захисту. У випадках, коли потерпілий у кримінальному процесі має право вимагати компенсації нематеріальних втрат (більш та страждання), сума компенсації звичайно обмежена законом (Австрія).

Навпаки, у деяких країнах позивач у цивільному процесі має право вимагати компенсації тільки матеріальних втрат, і в цьому випадку сума компенсації взагалі необмежена (Австрія). В інших країнах (Нідерланди) позивач може вимагати компенсації і матеріальних, і нематеріальних втрат. У більшості європейських країн сума матеріальних втрат хоча й вища, ніж сума штрафів у кримінальному процесі, але порівняно невисока, навіть у справах за участю громадських діячів, що обіймають високі пости (наприклад, Франція: US\$ 8–20 000; Норвегія: US\$ 8–24 000; Швеція: US\$ 3–12 000). Наприклад, зірка тенісу Бьорн Борг отримав US\$ 12 000 у справі про наклеп проти однієї з провідних шведських газет. В Австрії збитки можуть сягати 1 мільйона шиллінгів (US\$ 90 000); в Австралії A\$ 100 000 (US\$ 70 000); у Канаді до C\$ 135 000, але звичайно близько C\$ 30 000; в Іспанії від 100 000 до 20 мільйонів песет (US\$ 800–160 000). Суми відшкодування збитків найвищі у Великобританії, де вони часто сягають сотень тисяч фунтів (до US\$ 800 000), і в США, де на користь успішних позивачів були стягнені мільйони доларів. Найвища винагорода у Великобританії була виплачена лордові Альдингтону — 1,5 мільйони фунтів (US\$ 2,4 мільйони). У країнах, де найсильніше законодавство, яке захищає громадян, позивач також може отримати негрошову компенсацію, таку, як право на відповідь, виправлення, публікацію рішення суду або заборону подальшої публікації (див. також розділ 12, нижче). У той час, як законодавство деяких країн передбачає тюремне ув'язнення за наклеп на строк до одного року, в жодній країні воно за останні роки не застосовувалося.

У Швеції тільки одна особа — «відповідальний редактор», призначений власником, — може бути притягнений до відповідальності, причому зовсім незалежно від того, читав він (або вона) або ні наклепницьку публікацію.

Наявність відповідальної особи має принаймні дві переваги: 1) гарантовано, що одна особа може завжди бути притягнена до відповідальності, і 2) забезпечується спокій для всіх інших осіб, що беруть участь у публікації. Навпаки, у Великобританії журналісти й навіть розповсюджувачі та видавці можуть переслідуватися в судовому порядку. Коли в січні 1993 року адвокати Прем'єр-міністра Джона Мейджора заявили, що вони подадуть до суду, це зупинило поширення публікації, де обговорювалися чутки про те, що Прем'єр-міністр був залучений до судової справи.

10.8. «Охолоджуючий» ефект законодавства про наклеп

Незважаючи на сильне законодавство США, яке робить складним для громадських діячів виграш судових справ, пов'язаних з наклепом, вони, проте, виграють процеси приблизно в тій же пропорції, що й інші позивачі. Крім того, судові витрати є обтяжливими для обох сторін, і навіть сторона, яка виграла, не може їх покрити. Таким чином, незалежно від того, виграна чи програна справа, де відповідачем є преса, вона все одно лишається в економічному програші, тож виграш судових процесів, пов'язаних з наклепом, не дає значних результатів. Таке становище призводить до зменшення кількості позовів у Австралії та Великобританії, де судові витрати та присуджувані суми досить великі. Навпаки, в таких країнах, як Нідерланди та Швеція, де більшість скарг про наклеп розглядають Ради у справах преси, дехто все ж звертається до суду, тому що компенсації невисокі, і преса не скаржиться на її матеріальний стан. Така ситуація дозволяє вважати, що високі судові витрати у справах про наклеп навіть у більшій мірі впливають на журналістські розслідування, ніж закони, які стоять на стороні позивача.

Прихильники реформи Закону про наклеп у США жадають встановлення нового порядку розгляду справ про наклеп, обмеженого визначенням правдивості будь-якої наклепницької за-

яви. При цьому засоби судового захисту обмежуються публікацією виправлення або відповіді (див. розділ 12, нижче).

11. Втручання у приватне життя

11.1. Конституційний захист

У деяких країнах право на невтручання до приватного життя закріплено в конституціях (Німеччина, Нідерланди). Шведська Конституція захищає право на приватне життя непрямо, через закон про наклеп.

Те, що французька Конституційна рада (Conseil constitutionnel) ще не приймала рішень щодо якоїсь справи, пов'язаної з втручанням у приватне життя, не означає, що праву на невтручання до приватного життя необхідно надати конституційний статус, адже воно вже є одним із фундаментальних принципів республіки, до того ж французьке законодавство включає ЄКПЛ, МПГПП та Білль про політичні права громадян. Верховний Суд США використав багато конституційних положень для зміцнення захисту права на невтручання до приватного життя. Хоча суди не дійшли повної згоди стосовно декотрих нюансів, вони одностайно визнали, що це сприяє як «зацікавленості в нерозкритті приватних питань», так і «зацікавленості в незалежності при прийнятті різних важливих рішень»⁷. Суд виявив чотири аспекти стосовно невтручання до приватного життя: 1) право на те, щоб не бути представленим у «хибному світлі» при публікації істинних фактів; 2) право не бути використаним у комерційних цілях через схожість із кимось; 3) «Право на гласність» з боку особи, чиє ім'я має комерційну вартість, і 4) право нерозголошення «подробниць, що стосуються приватного життя» і не являють законного суспільного інтересу⁸.

⁷ Whalen v. Roe, 429 U. S. 589, 599–600 (1977).

⁸ Zacchini v. Scripps-Howard Broadcasting Co., 433 U.S. 562, 571–572 & nn. 7&8 (1977).

11.2. Законодавчі положення

Більшість країн забороняє прослуховування телефонних розмов та використання спеціальних пристроїв для підслуховування (Німеччина, Нідерланди). Більшість країн захищає таємницю листування (Німеччина) та конфіденційність інформації, довіреної таким спеціалістам, як адвокати й лікарі. Багато країн захищають таємницю персональних баз даних (Німеччина, Норвегія). Деякі країни вимагають, щоб газети отримали ліцензію на право створювати електронні бази даних про приватних осіб (Норвегія). Деякі країни забороняють неправомірне збирання персональних даних як журналістами, так і приватними особами (Німеччина).

Більшість країн забороняють неправомірне використання фотографій громадян (Австрія, Німеччина, Норвегія), однак більша їх частина робить винятки для фотографій громадських діячів (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія). Німецькі суди провели розмежування між «абсолютними» громадськими фігурами на зразок політичних діячів і спортсменів та іншими, такими, як, наприклад, відповідач у кримінальній справі, що викликає суспільний інтерес лише в зв'язку з певними подіями. Доктрина «громадського діяча» в Австрії ще не включена до законодавства про наклеп, хоча деякі експерти вважають, що вона може бути прийнята. Деякі країни передбачають окремі підстави для подання позовів за публікацію інформації, пов'язаної з приватним життям громадян, у принизливій для них формі (Австрія, Франція, Норвегія). Австрія дозволяє публікацію, якщо є будь-який «зв'язок з громадським життям». У Франції вторгнення до приватного життя — цивільне правопорушення (і ніяк не злочин на відміну від наклепу, який може бути кваліфікований обома способами); ні правда, ні добросовісність, ні суспільний інтерес не забезпечують захисту.

Шведським законодавством недоторканність приватного життя захищена слабо, підстав для подання позову не буде навіть у випадку публікації фотографії людини в інтимній ситуації, такий, як плавання в оголеному вигляді. З іншого боку, право на невтручання до приватного життя добре захищене Кодексом етики, який застосовують Рада у справах преси та Омбудсмен,

хоча деякі критики скаржаться, що Рада не складає адекватної альтернативи судові, адже не забезпечує грошової компенсації.

12. Право на відповідь

Із семи країн, що вивчаються, в усіх, крім Швеції, законом надано право на відповідь або виправлення (Австрія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Іспанія). У більшості цих країн особа, яка є об'єктом голосливих тверджень, що зображують людину в негативному світлі, має право на відповідь без доказів того, що інформація була хибною або наклепницькою (Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Іспанія). У деяких країнах це право може бути приведене в дію критичними висловлюваннями, а також фактичними ствердженнями (Франція).

У Норвегії закон дає право на відповідь на фактичну інформацію. Кодекс Етики надає право відповіді особам, які «були предметом нападок». Кодекс також закликає до публікації вибачень за обнародування неточної інформації. Фактично всі газети поважають рішення Ради з преси стосовно права на відповідь.

До австрійського законодавства 1981 року було внесено поправку, що дозволяє засобам масової інформації відмовитись публікувати хибну відповідь. На той час це було суттєвою реформою, однак складна процедура встановлення істини підлягала критиці. Газета, що відмовлялася публікувати відповідь, яка пізніше визначалася судом як законна, може бути оштрафована на значну суму.

У більшості країн відповідь не може бути більшою за обсягом, ніж початковий матеріал, і газета зобов'язана надати місце для публікації відповіді саме там, де була опублікована невірна інформація; недостатньо надрукувати відповідь у вигляді читачького листа. У більшості країн встановлюються додаткові вимоги: відповідь не може бути рекламою, повинна обмежуватися фактичними твердженнями, не повинна бути наклепницькою, незаконною або образливою стосовно журналіста.

Ображена особа має право вимагати від редактора, щоб відповідь була опублікована без затримки; більшість країн також

встановлюють певний строк для публікації відповіді, який варіюється від кількох місяців до одного року (Норвегія).

У більшості країн, які визнають право на відповідь, ображена сторона може звернутися до суду, якщо газета відмовляється публікувати відповідь (Франція, Німеччина, Норвегія, Іспанія). У Франції існує спеціальна судова процедура для таких випадків, яка ще більше прискорюється в період передвиборної кампанії.

У більшості країн публікація відповіді не впливає на інші засоби судового захисту і не впливає на визнання протиправності публікації (Франція, Німеччина, Іспанія). У деяких країнах публікація відповіді може зменшити суму накладених у судовому порядку штрафів (Німеччина, Норвегія).

У шведському законодавстві немає права на відповідь. Однак суди у справах про наклеп враховують спростування або виправлення. Будь-якій критикованій особі або закладові надається можливість опублікувати спростування в такому ж порядку й обсязі. Це стосується й окремих частин публікацій. Короткі відповіді кращі, адже вони ефективніші. Газети звичайно публікують відповіді, адже така міра є добровільною.

В жодній із країн загального права, що розглядаються, не передбачено ніяких правових санкцій за відмову від публікації відповіді або виправлення. Верховний Суд США визнав неконституційними закони, які вимагають права на відповідь. Прихильники права на відповідь, особливо для кандидатів на державні пости під час передвиборної кампанії, доводили, що таке право необхідне, щоб гарантувати поширення різних точок зору, особливо в світлі концентрації власності на ЗМІ.

У законодавстві Австралії, Канади та Великобританії відсутнє право на спростування або виправлення. Кодекс практики, що застосовується Комісією щодо розгляду скарг на пресу у Великобританії, вимагає, щоб газети надавали можливість спростування хибної інформації, коли в цьому є розумна необхідність. Однак, коли такої можливості немає, можна звернутися до Комісії, яка може опублікувати негативне рішення, але не може змусити газету вчинити так само; рішення Комісії не мають сили для судів.

13. Образа державних органів та посадових осіб

У деяких країнах збереглися закони, які відносять до злочинів публікації, що ображають національний уряд, його членів, державні символи (включаючи герб, прапор та гімн), монарха чи голову уряду, законодавчий орган, суди, армію, представників іноземних держав (Австрія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Іспанія). Проте в усіх країнах (окрім Іспанії) такі закони більше не застосовуються, а образа підлягає покаранню, тільки якщо вона підпадає під закон про наклеп. Конституційний суд Німеччини постановив, що застосування таких законів на утиснення свободи слова та поза рамками закону про наклеп неконституційне. Іспанія, країна, що недавно звільнилася від фашизму, виявляє більшу терпимість до образ, навіть стосовно короля. У Швеції останні законодавчі норми, що захищають урядові заклади від образ, були скасовані в середині 1970-х років на підставі того, що в демократичному суспільстві урядові заклади повинні бути відкриті й підлягати будь-якій критиці, навіть коли вона брехлива. У США рішенням Верховного Суду допускається будь-яка критика або образливі висловлювання на адресу уряду, а також будь-яких державних закладів або символів (включаючи прапор).

Деякі країни мають закони, що обмежують свободу преси стосовно вираження підтримки тероризму. Ці країни визнають, що конституційний захист свободи преси несумісний з обмеженням на публікацію відомостей про терористичні організації, включаючи заяви самих цих організацій, якщо вони не підтримуються редакцією. Наприклад, в Іспанії Конституційний суд 1986 року в своєму рішенні не ствердив звинувачувальний вирок редакторові, що опублікував заяву Баскської організації сепаратистів.

У США, Канаді та Великобританії закони про такі злочини, як розповсюдження підбурюючих документів або пропаганда ідей, що підривають інтереси держави, більше не застосовуються (Канада, Великобританія) або визнані неконституційними (США). Закони, що їх замінили, забороняють пропаганду тоді, коли публікація підбурює до громадського безладдя.

14. Державна таємниця та доступ до урядової інформації

14.1. Право на доступ

Серед країн, що вивчаються, Австрія, Нідерланди та Швеція забезпечують конституційне право доступу до інформації, яка належить урядові. Швеція та Австрія слідуєть принципу, що всі документи мають суспільний характер, якщо закон явно не відносить їх до винятків. В Австрії цей принцип розроблено в федеральному та земельних законодавчих актах про свободу інформації. Навіть коли запит стосується інформації, що підпадає під визначення секретної, влада повинна, проте, зважити співвідношення між зацікавленістю суспільства в отриманні інформації та необхідністю збереження секретності. Шведська влада зобов'язана розглянути запит протягом одного дня й навести причини затримки його розгляду. Згідно з голландським законодавством, влада може відхилити запит на інформацію без урахування балансу інтересів, якщо її розголошення могло б призвести до небезпеки єдності Корони, державну безпеку або захист інтересів приватних осіб.

У США та Німеччині конституційне право доступу до інформації мається на увазі положеннями нормативних актів, що гарантують свободу вираження поглядів та свободу преси. У США таке право є в кожного громадянина (як стверджує Закон про свободу інформації). Навпаки, в Німеччині тільки представники засобів масової інформації мають право доступу до урядової інформації, що гарантовано п. 2 статті 5 Конституції. Право на інформацію, яка належить урядам земель, гарантовано законодавчими актами земель про свободу преси.

Іспанська Конституція безумовно визнає право громадськості на доступ до урядової інформації, крім тих випадків, коли її розголошення заторкнуло б безпеку держави, розслідування злочинів або приватне життя громадян. Порядок надання секретної інформації визначається відповідним законодавством.

Хоча Конституція Норвегії не гарантує права доступу до інформації, документи, що мають суспільний інтерес, складають виняток. Закон про доступ громадськості до документів вимагає

від влади розглядати запит своєчасно; однак на практиці влада часто затримує дозвіл на доступ, навіть у тих випадках, коли з цього питання є постанова суду.

У Франції 1978 року закон надав право кожній особі мати доступ до всіх (з невеликими обмеженнями) громадських документів.

Великобританія — єдина країна, яка не має законодавства про доступ до урядової інформації, і єдина країна, де презюмується необхідність збереження урядової таємниці.

14.2. Винятки з права на доступ

В усіх країнах, що вивчаються, влада має право відмовити в інформації щодо державної безпеки та обороноздатності. У більшості країн інформація також підлягає нерозголошенню, якщо це зашкодило б міжнародним відносинам, процесові правозастосування, суспільній безпеці, праву на приватне життя або збереженню комерційної таємниці*.

Хоча шведське право забезпечує широкий доступ до більшості урядових документів, на практиці влада відмовляє в інформації, яка могла б поставити уряд у незручне становище. Найвідомішим прикладом є справа Бофора. Після того, як журналісти повідомили, що Бофор — найкрупніший виробник зброї у Швеції — уклав контракт з урядом Індії, уряд провів розслідування й підготував відповідь, частину якої відмовився обнародувати. Тільки після опублікування в індійській газеті найбільш дискредитуючих уривків уряд обнародував звіт повністю.

У деяких країнах (Австралія, Нідерланди, Великобританія) відсутнє право доступу до робочих урядових документів незалежно від того, чи відносяться вони до категорії винятків.

14.3. Право оскарження відмови в наданні інформації

У більшості країн відмова в отриманні інформації є предметом адміністративного контролю вищого органу самої адміністрації (Німеччина, Нідерланди) або ж органу, спеціально створеного з

* Зараз у Великобританії готується законопроект про доступ до інформації.

метою розгляду таких скарг (Австралія, Канада, Франція, Швеція). Рішення цих органів можна оскаржити в суді. Наявність адміністративного контролю, що здійснюється спеціально створеним для цього органом, корисно тим, що може полегшити процес розгляду скарг, хоча адміністративна затримка лишається проблемою всіх країн.

У Франції спеціальна комісія (Комісія щодо доступу до адміністративних документів) розглядає скарги та суперечки з приводу доступу до інформації. Більшість проблем розв'язується на цьому рівні. Подавач заяви, не задоволений рішенням Комісії, може вимагати перегляду справи адміністративним судом. У Швеції Омбудсмен, призначений парламентом, контролює розкриття матеріалів і розв'язує суперечки. В Австралії допускаються безпосередні звернення до Омбудсмену або до адміністративного апеляційного трибуналу, Канада допускає звернення лише до спеціального уповноваженого. Однак лише австралійський трибунал може прийняти рішення про розголошення матеріалів; Омбудсмен та спеціальний уповноважений можуть лише давати відповідні рекомендації. У США апеляція може бути подана голові закладу, який відмовив дати інформацію.

Законодавство низки країн вимагає, щоб причини будь-якої відмови давалися в письмовій формі і щоб подавач заяви був поінформований про право на апеляцію (Австралія, Норвегія, Швеція). У Швеції вимога дати відмову в письмовому вигляді часто виявляється вирішальною, і необхідні документи надаються.

14.4. Покарання за розголошення державної таємниці

Австрія, Швеція та США забезпечують найсильнішу підтримку преси при публікації відомостей, що містять державну таємницю. В Австрії та Швеції журналісти й редактори підлягають судовому переслідуванню за розголошення державної таємниці, якщо воно могло завдати значної шкоди національній безпеці або міжнародним відносинам. Однак у Швеції журналісти не можуть бути примушені до розкриття джерела виходу урядової інформації, якщо тільки розкриття не пов'язано з національною безпекою; в США представників преси не можна переслідувати

судом за публікацію практично будь-якої секретної інформації; єдина категорія публікацій, що карається судом, — це розкриття імен агентів розвідувальних служб, якщо публікація такої інформації завдає шкоди діяльності цих служб. (Однак інші категорії інформації можуть підлягати іншим обмеженням.)

У деяких країнах (Австралія, Німеччина й Норвегія) той факт, що викривання слугує суспільному інтересу, забезпечує захист публікації інформації, отриманої незаконним шляхом, а також забезпечує захист будь-якому державному службовцеві, через якого було отримано інформацію. У Німеччині не надається захисту при опублікуванні матеріалу, який може віднести до цілком таємного.

Навіть у тих країнах, де пресу не карають за розголошення секретної інформації, державний службовець, відповідальний за надання інформації, може бути звинувачений у порушенні конфіденційності, притягнений до кримінальної або цивільної відповідальності або звільнений з роботи (Австрія, Австралія, США). У деяких країнах відсутнє законодавство, що встановлює відповідальність за незбереження конфіденційної інформації, яка належить урядові (Норвегія).

У Франції, Великобританії та Канаді злочином вважається опублікування секретної інформації, що стосується оборони країни, а спеціальне виправдання на основі суспільного інтересу для преси або службовців, що надали таку інформацію, відсутнє.

15. Доступ до судових слухань та публікація судових матеріалів

В усіх 11 країнах зберігається традиція відкритих судових слухань, а в більшості з них ця традиція має ще й конституційний захист. Проте і в законодавстві, і на практиці бувають винятки. У більшості країн прийнято вести судові процеси або їх частину за зачиненими дверима, якщо необхідно захистити права сторін (особливо права обвинувачуваних в кримінальному процесі, право на невтручання до приватного життя свідків), інтереси неповнолітніх або інтереси національної безпеки. У деяких краї-

нах судові процеси щодо сім'ї та дітей, проходять за зачиненими дверима. Деякі країни мають спеціальний порядок ведення справ про насильство, згідно з яким публіку не допускають на засідання за проханням жертви і при якому заборонено обнародувати ім'я жертви або її ідентифікуючі ознаки (Франція). У Великобританії справи про розумово відсталих хворих, про опікунство та всиновлення, про дітей, про сім'ю, про конфіденційну інформацію або національну безпеку повинна слухатися на закритих засіданнях.

Суди деяких країн (Австрія, Швеція, США) схвалюють відкритість судів і не карають за публікацію конфіденційної судової інформації (якщо тільки інформація не була таємною). Навпаки, норвезький Генеральний Прокурор оголосив у жовтні 1992 року про свій намір накласти великі штрафи (до кількох сотень тисяч американських доларів) за обнародування конфіденційної інформації, отриманої незаконним шляхом із поліцейських джерел або на закритих судових слуханнях.

У більшості країн попередні слухання, на відміну від судових, проводяться за зачиненими дверима. У Нідерландах Омбудсмен, призначений парламентом, складає проект повідомлення про попередні кримінальні розслідування, яке може бути опубліковане за згодою сторін.

Преса також може підлягати покаранню за публікацію інформації, що загрожує підірвати довіру громадськості до судових засідань. До таких матеріалів відноситься зміст нарад суду присяжних під час винесення рішення (Австралія, Франція, Великобританія) і безпідставні твердження про необ'єктивність суддів (Австралія, Великобританія). У листопаді 1992 року одна з британських газет і її редактор були оштрафовані на суму, відповідну US \$90 000 за публікацію дослідження, що стосувалося складного та тривалого судового розгляду у справі про шахрайство, розгляду, використаного юристами для демонстрації того, що суди присяжних, до складу яких входять непрофесіонали, тобто не юристи, не в змозі приймати рішення у складних справах про шахрайство. У Великобританії не так давно преса отримала право оскаржувати розпорядження суду про недопущення журналістів до залу засідань, а також заборону на публікацію. В

Австралії це питання ще не розв'язане. В обох країнах рішення, вже одного разу прийняті, підлягають судовому перегляду, проте в цілому вони можуть бути скасовані, тільки якщо будуть визнані «нерозумними». У результаті сприятливого завершення справи, поданої на розгляд Європейської Комісії з прав людини, британська преса має право на оскарження постанов судів Корони.

В Австрії кримінальне розслідування та судові засідання з кримінальних справ є конфіденційними, однак починаючи з 1981 року публікація конфіденційної інформації не вважається правопорушенням. На думку самих працівників преси, в результаті цього ЗМІ часто виходять за рамки законного висвітлення подій, проводячи «судові засідання в пресі». Було висунуто пропозицію заборонити публікацію імен підозрюваних у скоєні кримінального злочину, за винятком випадків, коли це слугує суспільним інтересам. У низці країн законодавче не заборонено публікацію імені підозрюваного, проте така інформація не буде надрукована в силу неписаного закону про пресу (Швеція). Цікавим видається закон, прийнятий 1993 року у Франції, за яким суди можуть зажадати від преси публікації спростувань шоразу, коли надрукована конфіденційна інформація порушує презумпцію невинності підозрюваного.

В той час, як у більшості країн заборонені відео- та фотозйомки під час судових засідань, у деяких державах дозволені зйомки учасників засідань у кулуарах (Німеччина, Норвегія, Великобританія). У деяких країнах представники ЗМІ в силу їх особливої місії інформувати суспільство стоять останніми в списку осіб, які можуть бути недопущені на судові засідання з міркувань безпеки або нестачі місця (Іспанія).

16. Доступ до парламентських засідань та публікація парламентських документів

В усіх досліджуваних країнах парламентські засідання є в цілому відкритими. В Австрії, Німеччині, Швеції існує відповідна конституційна гарантія. Винятки можливі лише за певних обставин, таких, наприклад, як обговорення секретної інформації.

ції. Згідно з іспанською Конституцією, пленарні засідання конгресу сенату ведуться відкрито, але вони можуть бути закритими: для цього потрібно рішення депутатів кожної палати, яке приймається більшістю голосів.

У деяких країнах існує можливість допуску журналістів на засідання парламентських комісій. У Німеччині ця можливість включена до Основного Закону, стаття 42 якого наголошує: «Правдиві й точні репортажі про засідання Федерального парламенту і його комітетів не приводять ні до яких обов'язків ні з боку спікера парламенту, ні з боку преси». Це найважливіше стосовно громадських комітетів з розслідування (стаття 44). З тих же причин в Австрії працівники ЗМІ можуть бути присутні на засіданнях комітетів з розслідування, незважаючи на те, що засідання інших парламентських комітетів закриті для публіки. У Франції засідання постійних та вибраних комітетів Національної асамблеї та сенату проводяться відкрито.

У деяких країнах парламентські комітети є закритими, і ні громадськість, ні преса не допускаються на їхні засідання і не мають доступу до їх документів (Австрія, Нідерланди, Іспанія, Швеція). У Швеції комітети зобов'язані відкривати свої архіви, коли вони виступають з якимись пропозиціями. Проте у більшості країн не передбачено покарання за обнародування у пресі документів комітетів та інших закритих документів, що не є секретними, якщо тільки вони не визнані такими в силу якихось вищих причин (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія). У Франції публікація секретних документів вважається незаконною, хоча останнім часом не було випадків притягнення до відповідальності за подібні правопорушення.

У більшості країн усі заяви, зроблені під час парламентського засідання, мають абсолютні привілеї (тобто вони не можуть стати основою правопорушення), саме так, як і добросовісні повідомлення про такі заяви. Наприклад, у Великобританії член парламенту не може бути притягнений до відповідальності за свідоме розголошення секретної інформації в ході відкритого засідання, саме так, як і преса не несе відповідальності за передавання його слів. Проте члени парламенту підкоряються парламентській дисципліні.

У країнах загального права — Великобританії, США, Канаді та Австралії — особа може бути звинувачена у неповазі до парламенту (або конгресу) і зазнати покарання у вигляді штрафу або тюремного ув'язнення за те, що прямо або непрямо заважає роботі парламенту, наприклад, якщо поведінка цієї особи викликає в якійсь із палат «недоброзичливість, несхвальне ставлення або насмішку» (Великобританія). Однак на практиці це давно не розглядається як правопорушення, і навіть у Великобританії за останнє сторіччя ніхто не потрапляв за нього до в'язниці. У США звинувачення у неповазі, що використовуються в основному як покарання за відмову надати потрібні відомості, рідко застосовуються проти преси.

17. Комерційна таємниця та доступ до інформації, що знаходиться у приватних осіб

У низці країн згідно зі статутним (Австрія, Франція, Нідерланди, Іспанія, Швеція) або загальним правом (Великобританія, Австралія, Канада) службовці дають обіцянку про нерозголошення комерційної таємниці їхніх роботодавців. Однак у деяких країнах подібна обставина не має на увазі приховування правопорушень (Австрія, Іспанія, Швеція). Наприклад, в Іспанії зобов'язання службовця про нерозголошення комерційної таємниці поєднується з його правом на свободу вираження поглядів, і останнє має безперечний пріоритет над вірністю роботодавцеві, коли йдеться про суспільні інтереси.

У більшості країн так звані «правдолюбці» («whistleblowers»), тобто службовці, які розголошують факти правопорушень роботодавця, не захищені від звільнення і покарання, навіть у тих випадках, коли подана ними інформація корисна для суспільства і/або коли їх дії порушують закон (Австрія, Франція, Нідерланди, Швеція). У Швеції принцип відкритого доступу до урядової інформації та захисту службовців державного сектору існує паралельно з принципом обмеженого доступу до інфор-

мації у приватному секторі. «Правдолюбці» приватного сектору мають певний конституційний захист, адже журналісти, що отримали від них конфіденційні відомості, не мають права розголошувати їх імен, однак не існує закону, який завадив би роботодавцеві вести своє власне розслідування та карати людей, які, на його думку, можуть бути джерелом поширення інформації.

У деяких країнах службовці можуть підлягати покаранню за розголошення інформації, журналісти ж у цьому разі не можуть бути притягнені до відповідальності за її публікацію (Норвегія, Іспанія, Швеція). В інших же країнах (наприклад, у Франції) преса також може зазнати покарання.

Останнім часом до компаній все частіше пред'являються вимоги подавати інформацію про екологію виробництва. Так, у Норвегії підприємства зобов'язані подавати урядові інформацію про знищення відходів, яка найчастіше доводиться до відома громадськості. В Іспанії населення має доступ до деяких даних, пов'язаних з охороною навколишнього середовища. Громадяни Великобританії можуть отримувати у місцевої влади відомості, що стосуються кількості шкідливих речовин у навколишньому середовищі, рівня забруднення, засобів знищення відходів. Деякі європейські країни сьогодні розглядають можливість розширення вимог про розкриття даних згідно з Директивою Ради ЄС про свободу доступу до інформації про довкілля (див. нижче, розділ 18). У Данії ж, навпаки, інформація про стан довкілля, що подається урядові, рідко стає відомою громадськості.

18. Попередні обмеження

В усіх досліджуваних країнах попередні обмеження на публікацію друкованого матеріалу заборонені, а в багатьох із них ця заборона має конституційний характер (Австрія, Німеччина, Іспанія, Швеція, США). Хоча вимога ліцензування та адміністративна цензура абсолютно неприпустимі, в більшості країн поліція і/або судова влада уповноважені у виняткових випадках накладати арешт на наклад видання без попереднього рішення суду (в цьому разі вони зобов'язані негайно отримати в суді під-

твердження своїх дій). Підстави для попередніх обмежень у вигляді арешту накладу різноманітні.

Фраза «публікуй і біс з тобою» означає, що видавець повинен був згодний передавати інформацію, так само, як громадськість повинна мати право її отримувати, навіть якщо за таке право видавцеві доводиться розплачуватися збитками і/або кримінальною відповідальністю. Однак на практиці дія цього принципу обмежена в усіх країнах, за винятком США та Швеції.

Шведська Конституція не передбачає ніяких винятків із заборони на допублікаційну цензуру, і в сучасній практиці ще не було випадку, щоб у будь-якій формі одержала ухвалення попередня цензура. Ілюстрацією даного принципу може слугувати справа, що розглядалася на початку 70-х років. Співробітник Бюро розслідувань (БР) секретного відділення служби безпеки надав відомості, що стосуються БР, двом журналістам, які опублікували серію статей у журналі. Пізніше матеріали ввійшли до книги, перекладеної на англійську мову. Співробітник БР та обидва журналісти були звинувачені у шпигунстві та засуджені до тюремного ув'язнення строком до одного року. При цьому не було зроблено жодних спроб зупинити публікацію статей або книги, а якби подібна спроба мала б місце, то вона завершилася б невдачею.

У США в ході короткого судового слухання може бути дано розпорядження про обмеження на публікацію, але воно вважається законним тільки й тільки тоді, коли абсолютно зрозуміло, що: 1) публікація загрожує завданням безпосередньої та непоправної шкоди «священному» праву; 2) обмеження виявляються дієвими та 3) ніякі інші заходи, що в меншій мірі обмежують свободу вираження поглядів, не будуть ефективними. Верховний Суд відзначив, що він може підтримати попередні обмеження на публікацію даних, які стосуються пересування військ під час ведення військових дій, прямих закликів до насильства або насильницького повалення уряду, а також на заяви, що являють безпосередню загрозу правам підсудного на справедливий судовий розгляд.

Верховний Суд США жодного разу не підтримав обмежень на основі міркувань державної безпеки. Мали місце рідкі випадки,

коли він ухвалив тимчасову заборону на публікацію інформації, що являє безпосередню загрозу правам обвинувачуваного у кримінальній справі. Слід відзначити, що процеси щодо перегляду рішень про накладення судових заборон прискорені. Так, 1990 року обговорення справи стосовно зроблених Сі-Ен-Ен записів телефонних розмов між Мануелем Норьєгою та його адвокатом, тривало менш як три місяці, включаючи слухання у Верховному Суді та численні засідання у судах нижчого рівня.

Прийнято вважати, що норвезька Конституція забороняє будь-яку попередню цензуру друкованого матеріалу. Однак суд користується правом накласти попередню судову заборону, яка може набути статус постійної, якщо йдеться про захист таких інтересів, як, наприклад, репутація. Так, в одній справі 1989 року суд наклав заборону на випуск фільму, що дискредитує кількох мисливців на тюленів. У Франції найпоширенішою причиною для накладення арешту на публікацію є захист недоторканності приватного життя. Небажання судових органів підтримати рішення про накладення арешту, прийняті за інших підстав, може бути продемонстровано на прикладі однієї справи 1992 року, коли суд відмовився накласти арешт на перехоплений репортером Сі-Ен-Ен запис розмови між злочинцем, засудженим незадовго до цього, та його адвокатом, незважаючи на те, що ситуація являла загрозу праву на невтручання до приватного життя, процесуальним правам та праву на професійну таємницю. У рідких випадках арешт накладу друкованого видання, а також ліквідація рекламних плакатів обумовлені міркуваннями громадської моралі. Крім того, в деяких випадках влада накладає арешт на іншомовні публікації (див. вище, розділ 8) та публікації, що можуть збудити ненависть стосовно якоїсь національної, релігійної, расової та етнічної групи.

У Німеччині суд підтримує рішення про «негайні заходи» тільки в тому випадку, якщо він вважатиме арешт потрібним, тобто таким, що слугує цілям законності та необхідним для досягнення даної мети, а також пропорційним. В Австрії публікація може бути арештована або конфіскована, якщо є вагомі підстави припускати, що вона є злочинною (включаючи наклеп). Все ж у

випадку накладу конфіскація застосовується рідко, адже буває досить того, щоб газета надрукувала спростування.

Іспанське законодавство передбачає процедуру, що дає пресі можливість звертатися перед виходом публікації до влади за консультацією. Адміністративне ухвалення тексту, поданого на консультацію, звільняє сторону, яка консультиється, від усякої відповідальності перед урядом (але не перед приватними особами) за її публікацію.

У Великобританії, не дочікуючись судового розгляду, на публікацію можуть бути накладені обмеження, якщо мають місце порушення авторського права або наклад, і триватимуть доти, доки виправдувальні обставини або інші обґрунтовані зауваження не будуть вжиті як захист. Для накладення попередніх обмежень на секретну інформацію, що стосується діяльності уряду, досить подати доводи, що «підлягають обговоренню», на користь того, що вона загрожує суспільним інтересам. Справи про накладення попередніх обмежень навіть стосовно газет ніколи не розглядаються у прискореному порядку: так, книга «Ловець шпигунів» (Spycatcher) — спогади непересічного агента спецслужб, так само, як і уривки з неї, опубліковані в газеті, знаходилися під заборонаю протягом 29 місяців, поки Палата лордів не прийняла рішення про те, що подальша цензура позбавлена сенсу.

Право Австралії та Канади багато в чому схоже з британським, однак Вищий суд Австралії, який постановив, що невігідне становище, до якого може потрапити уряд на міжнародній арені, не є достатньою причиною для накладення судової заборони на публікацію, продемонстрував меншу порівняно з британським судом схильність до обмежень на публікації інформації про уряд.

19. Захист джерел інформації

Серед розглядуваних країн Австрія, Франція, Німеччина та Швеція забезпечують найнадійніший захист джерел інформації та самої інформації, переданої журналістам у конфіденційному порядку. Подібний захист ґрунтується на переконанні, що сус-

пільству краще заохочувати людей, які розкривають інформацію, що має суспільний інтерес (хай і таку, що доводить їхнє власне правопорушення), ніж самому виявляти й карати правопорушників. Не часто трапляється, що журналісти розкривають інформацію, що могла б скомпрометувати людей, які надали якісь відомості, або суд примушує їх до цього. Зовсім рідкісні випадки, коли суд забезпечує виконання рішення про розкриття джерела інформації під загрозою позбавлення волі.

У Німеччині, Іспанії та Швеції професія журналіста входить до списку професій, що вимагають дотримання професійної таємниці (якщо тільки джерело не дає згоди на розголошення). У Німеччині дотримання професійної таємниці поширюється тільки на цивільні справи. Під час розгляду кримінальних справ суд може вимагати від журналіста розкриття змісту або джерела секретної інформації у випадках, коли зачеплені інтереси виняткової важливості, наприклад, інтереси держави у викритті корупції, або ж коли йдеться про розкриття злочину. В Австрії та Франції закон надає журналістові, що викликаний до суду як свідок, право не відповідати на запитання, що стосуються джерела інформації, отриманої ним у процесі роботи. В Австрії журналіст (як і будь-який працівник преси) може відмовитися відповідати на запитання про зміст секретної інформації.

Верховний Суд США не встановлює меж відповідних журналістських привілеїв, однак існує його постанова, за якою журналіст зобов'язаний дати показання перед кримінальним судом присяжних у складі Великого Жюрі. Федеральні суди нижчого рівня визнають конституційне право журналістів на відмову від надання показань. Міністерство юстиції визнає відповідне обмежуюче право. Більш ніж у половині штатів вироблені «охоронні закони», що дають журналістам абсолютні або обмежені права у зв'язку з захистом джерел інформації, в решті штатів подібні права передбачені загальним правом або Конституцією штату. Серед інтересів, необхідність дотримання яких може стати причиною вимоги розкрити джерело та зміст інформації, пріоритет мають інтереси обвинувачуваного у кримінальній справі в отриманні фактів, які б могли бути використані для його за-

хисту; на другому місці стоять інтереси уряду в отриманні доказів небезпечної злочинної діяльності.

У Норвегії журналісти користуються меншою підтримкою закону і зобов'язані давати показання, якщо суд вважає, що потрібна інформація має особливу важливість. Проте журналістам рідко доводиться розкривати джерела своєї інформації, і за останні десятиліття жоден із них не був позбавлений волі, хоча деякі видавці газет і були оштрафовані на невеликі суми (що дорівнюють приблизно US \$3 000). 1992 року Верховний Суд Норвегії відзначив, що право журналіста на захист джерела опублікованої інформації зростає разом із значимістю, яку вона має для суспільства. Суд не став вимагати розкриття особи людини, що подала інформацію про зв'язки Лейбористської партії з розвідувальними службами, хоча, на думку влади, це був агент розвідки, який вчинив протизаконну дію, розголосивши подібну інформацію.

У Великобританії закон передбачає обмежене право журналіста на захист джерел інформації, проте не всі суди визнають важливість такого права. Так, під час розгляду однієї справи 1980 року працівники телевізійної компанії були вимушені розкрити джерело інформації про порушення в управлінні Британської Сталевої корпорації, що належала державі. Один із членів суду навіть заявив, що дана справа ні в якій мірі не стосується свободи преси, і тільки один суддя висловив думку, що захист джерел інформації є необхідним у демократичному суспільстві. Суди продовжують примушувати журналістів розкривати джерела інформації. Одна така справа, де йшлося про джерело інформації, що розкрило комерційну таємницю, була навіть відправлена на розгляд Європейської Комісії з прав людини⁹.

В Австралії та Канаді закон не передбачає захист журналістів, і вони можуть бути оштрафовані або позбавлені волі за відмову розкрити джерело інформації. Так, у Канаді недавно був ув'язнений один журналіст, який міг би unikнути покарання, якби не його категорична відмова виступити навіть в якості свідка. В Австралії 1992 року журналіст був засуджений до двотижневого

⁹ Goodwin v. UK., Application No. 17488/90 (рішення про прийнятність очікується).

позбавлення волі за відмову розкрити джерела, з яких він отримав відомості про судовий розгляд.

У більшості країн фотографії та відеоматеріали захищені в меншій мірі, ніж конфіденційна інформація, і журналісти зобов'язані надати їх, якщо, на думку влади, вони можуть стати корисними для встановлення особи підозрюваних у скоєнні правопорушення.

У деяких країнах (Канада, Німеччина, Великобританія) редакції газет можуть бути піддані обшуку, але тільки з розпорядження суду і тільки якщо доведено, що необхідна інформація не може бути здобута ніяким іншим прийнятним методом. В Австрії нагляд за ЗМІ може здійснюватися лише у відповідності з рішенням суду в тому випадку, коли йдеться про розкриття злочину, який передбачає покарання на строк більш як 10 років.

У деяких країнах закон про захист конфіденційності джерел інформації поширюється й на державних службовців. Таким чином, під його охороною виявляються «правдолюбці», що розкривають факти урядових правопорушень (див. розділ 14.4., вище).

20. Обмеження на використання образливих висловлювань стосовно певних груп осіб

У деяких країнах добровільні кодекси об'єднань працівників преси зобов'язують газети не піддавати дискримінації як людей, так і групи осіб на основі їх расової та етнічної приналежності, національності, кольору шкіри і/або віросповідання, а також уникати необґрунтованих згадувань такої приналежності (Австралія, Австрія, Німеччина, Норвегія, Великобританія). Нині в низці країн багато газет користуються послугами уповноважених з прав людини, основним обов'язком яких є відповідати на скарги читачів з приводу публікацій, які формують негативні стереотипи.

У деяких країнах існують закони, що забороняють расистські виступи, пропаганду і/або провокаційні заяви, що виражають ненависть або презирство до осіб або груп осіб на основі їх ра-

сової або етнічної приналежності, віросповідання, кольору шкіри, національності. У Норвегії до цього списку входять також гомосексуальний статус, спосіб життя та схильності. У деяких країнах прийняті спеціальні закони, спрямовані на непоширення націонал-соціалістичної ідеології. Більшість таких законів допускає публікацію чужих виступів та висловлювань у певних межах: поки зрозуміло, що журналіст (редактор) не поділяє поглядів того, хто говорить.

У деяких країнах редактор може нести відповідальність за публікацію чіхось расистських заяв, навіть якщо він сам не поділяє цих ідей (Норвегія, Швеція). Шведське законодавство, що забороняє дискримінацію стосовно певних груп населення і застосовувалося раніше тільки проти публікацій різних екстремістських груп, недавно було застосовано проти звичайної преси. 1991 року до суду був притягнений редактор одного видання за публікацію читацького листа, що містив ідеї расизму. Як захист було висунуто аргумент про те, що думкам читачів повинно надаватися місце на сторінках газет з тим, щоб вони могли бути обговорені та спростовані. Рішення міністра юстиції про переслідування у судовому порядку (захід, що приймається лише для захисту прав державних посадових осіб) зазнало різкої критики, і редактор був виправданий судом присяжних.

У Норвегії з 1970 року були зареєстровані лише три випадки судового переслідування за вираження ненависті. Два з них, що закінчилися виправдовувальним вироком, стосувалися читацьких листів, третій випадок не являє для нас інтересу. Провідні норвезькі організації працівників преси, хоча й підтримують неписану заборону на публікації, які розпалюють ненависть та нетерпимість, висловилися категорично проти прийняття відповідної статті кримінального закону, а потім виступили за її скасування. Вони стверджували, що притягнення до кримінальної відповідальності за висловлену думку — не кращий метод ведення полеміки за умов демократії, особливо в Норвегії, де расистські висловлювання не є такою вже болючою темою.

21. Образа релігійних почуттів, брутальність та захист громадської моралі

У більшості країн публікація порнографічних, брутальних та інших матеріалів, що ображають громадську мораль, є злочином. У Канаді існує досить незвичний закон, що забороняє друкувати у судових документах будь-які «не гідні медичні, клінічні або фізіологічні подробиці, які могли б завдати втрат громадській моралі». У Великобританії можливе притягнення до відповідальності судом за зображення та описання сцен несексуального насильства. Для більшості ЗМІ подібні обмеження не мають значення, оскільки останнім часом вони являють важливість тільки для вузького кола спеціалізованих видань.

У низці країн заборонено або обмежено продаж порнографії дітям до 18 років. Німецьке законодавство не дозволяє продаж будь-яких порнографічних матеріалів особам молодше 18 років і закриває шляхи, якими порнографічні видання могли б потрапити до рук молоді. У країні не допускається продаж порнографії у місцях, доступних молоді, порнографічні журнали не можуть надходити поштою. У Великобританії заборонено поштова доставка будь-яких «брутальних» видань. У Швеції заборона, ґрунтована на міркуваннях громадської моралі, поширюється лише на дитячу порнографію та на зображення сцен сексуального насильства, причому твори, що мають художню цінність, є винятком.

У країнах загального права визначення того, що саме можна вважати брутальною публікацією, базується на суспільних стандартах. Однак у США питання про те, чи має твір у цілому якусь літературну, художню, політичну або наукову цінність, повинно вирішуватися з точки зору «здорового глузду».

Закон про кримінальну відповідальність за образу релігійних почуттів існує на папері в Канаді, Нідерландах та Великобританії, однак на практиці останнім часом він застосовується лише у Великобританії, причому під захистом британського законодавства знаходиться лише Англіканська Церква. У Канаді дане правопорушення передбачене загальним правом, і для притягнення

до відповідальності за образу релігійних почуттів необхідно подати докази того, що воно загрожує громадському спокоєві.

У деяких інших країнах за законом карається осміяння осіб, переконань, інститутів, пов'язаних з визнаною в країні релігією, але за останні роки такі закони практично не використовувалися стосовно преси (Австрія, Німеччина, Норвегія). У Норвегії група мусульманських релігійних діячів відкликала позов до норвезького видавця «Сатанинських віршів» майже одразу після його подання, скоріш за все, тому, що вони зрозуміли, що в них практично немає шансів виграти справу. В Австрії образа релігійних почуттів послугувала причиною для заборони принаймні одного фільму (причому Європейська Комісія з прав людини 1991 року задовольнила клопотання, яке піддало сумніву правомірність закону).

22. Обмеження реклами

В усіх країнах існує різниця між звичайною комерційною та політичною рекламою.

22.1. Політична реклама

У низці країн політична реклама обмежена, за винятком періодів, коли триває передвиборна кампанія (Німеччина, Іспанія). В інших країнах (наприклад, у Франції, Великобританії) обмеження накладаються лише під час передвиборної кампанії. У Франції протягом 3 місяців, що передують виборам, заборонена будь-яка платна політична реклама в пресі, на радіо та по телебаченню, а кількість безплатної реклами суворо обмежена. Верховний Суд Канади 1984 року скасував, через їх неконституційність, ті положення виборчого права, які заважали всім, крім кандидатів та зареєстрованих партій, розмішувати в ЗМІ платну політичну рекламу під час передвиборної кампанії. Тепер корпорації та інші недержавні організації одержали можливість пропагувати свої політичні погляди. У Великобританії політична реклама на підтримку будь-якого кандидата без його попереднього дозволу є правопорушенням.

У Голландії судове розслідування починається лише в тому випадку, коли політична реклама образлива або вводить в оману. За неписаним законом до політичної реклами пред'являється ще ціла низка вимог, а саме: не повинно лишатися ніяких сумнівів у тому, що це політична реклама, вона не може бути анонімною або містити факти, що не відповідають істині, вона повинна відповідати вимогам доброго смаку і, нарешті, вона не може бути поміщена на перших шпальтах газет. Комісія з кодексу (Code Commission) дає рекомендації — публікувати чи не публікувати політичну рекламу. Члени двох найкрупніших асоціацій видавців за домовленістю дотримуються цих рекомендацій. Хоча відмова від публікації політичної реклами в цілому не є протиправною, однак колективна відмова від виконання рекомендації комісії може розглядатися як правопорушення. Під час розгляду однієї справи суд постановив, що відмова від публікації реклами, де є фотографія, може бути виправдана лише в тому разі, якщо більшість голландського населення вважатиме її не гідною або брутальною.

22.2. Комерційна реклама

У низці країн комерційна реклама (тобто реклама, спрямована насамперед на збільшення прибутків від продажу товарів та послуг) захищена Конституцією, хоча й у меншій мірі, ніж свобода преси та інші форми висловлювання думок (Австрія, Німеччина, Швеція, США). У деяких країнах комерційна реклама позбавлена конституційного захисту (Канада, Німеччина).

У переважній більшості країн з метою збереження здоров'я нації обмежена або заборонена реклама алкоголю та тютюнових виробів (Австрія, Канада, Нідерланди, Іспанія, Швеція), в деяких також регламентується реклама фармацевтичної продукції. В Австрії заборона поширюється лише на рекламу, що передається по телебаченню та радіо. У Нідерландах на телебаченні та радіо заборонена реклама тютюну, що ж стосується реклами спиртних напоїв, то вона ніяким чином не повинна використовувати таке поняття, як спорт, діти, здоров'я, зрілість. В Америці, незважаючи на те, що штатам надані широкі повноваження щодо регулювання реклами алкоголю й тютюну, на сьогодні

не існує державних обмежень на рекламу спиртних напоїв у друкованих ЗМІ. Єдина ж вимога, що стосується реклами тютюнових виробів, — це те, щоб вона супроводжувалася попередженням Головного санітарного лікаря.

У Німеччині платна реклама повинна мати відповідний знак, і вона не може бути опублікована на редакційній шпальті газети.

У Великобританії діє недержавне Управління з норм реклами (Advertising Standards Authority, ASA), що контролює дотримання так званого кодексу практики і стежить за тим, щоб реклама була «законною, належною, чесною та правдивою». Більшість газет відмовляються друкувати рекламу, розцінену Управлінням як таку, що не відповідає прийнятим стандартам.

У деяких країнах від реклами вимагається, щоб вона відповідала істині і не вводила читача в оману (Канада, Німеччина, США). Норвезьке законодавство забороняє публікацію реклами, що викликає неповажливе ставлення то тієї чи іншої статі, а також зображує жінку або чоловіка у вигляді, що ображає людську гідність. Уповноважений з прав споживача, що здійснює нагляд за маркетингом, має право заборонити рекламну продукцію, яка не відповідає вимогам закону. Його рішення може бути оскаржене до Ради з маркетингу.

В Австрії протягом кількох років була заборонена порівняльна реклама (яка стверджує, що пропонується марка товару краща, ніж інші, перераховані в рекламі). Однак цю заборону було скасовано в зв'язку з рішенням Європейської Комісії з прав людини про те, що комерційна реклама підлягає захисту. Нині в Австрії дозволено порівняльну рекламу, лише коли вона не вводить в оману, не містить несхвалення або образи. Німеччина забороняє порівняльну рекламу, за винятком тих випадків, коли викладена в ній інформація являє суспільний інтерес, як, наприклад, інформація про харчі, що є небезпечними для здоров'я. Уряд застосував незалежну організацію, яка проводить порівняльні дослідження, результати яких можуть бути опубліковані. У Канаді порівняльна реклама може стати підставою для звинувачення у наклепі.

Деякі країни виключають або обмежують рекламу представників низки професій. Це не завадило Конституційному Суду Авс-

трії оголосити обмеження на рекламу для юристів та консультантів з податків неконституційними.

ВИСНОВКИ

Загальна практика окремих держав сприяє розвитку міжнародного права двома засобами. По-перше, в силу того, що практика виходить із правового зобов'язання, вона може привести до виникнення норми звичайного міжнародного або внутрішнього права, яка пошириться на всі країни, з нормами яких вона не має явно виражених розбіжностей¹⁰. По-друге, існування практики, спільної для країн — учасниць міжнародної угоди, може сприяти з явленням єдиного трактування положень угоди¹¹. Наприклад, у ході *справи Маркса* Європейський суд з прав людини, ґрунтуючись на необхідності трактувати положення Європейської конвенції виходячи з сучасної ситуації, постановив, що законнонароджені та незаконнонароджені діти повинні бути зрівняні перед законом у правах на спадщину¹². 1981 року Суд прийняв рішення про те, що з урахуванням змін, що відбулися на практиці, закон Північної Ірландії, який вважає злочином добровільні гомосексуальні стосунки між двома повнолітніми чоловіками, суперечить Європейській конвенції з прав людини, адже порушує право на невтручання до приватного життя¹³. Суд, розглядаючи недавно чинну в Ірландії заборону на подання інформації про те, де за межами країни можна зробити аборт, дозволений законом, відзначив, що «обмеження на інформацію, яка стосується дій, до яких влада [інших] держав ставилася й ставиться з терпимістю, вимагають уважного вивчення з точки зору їх відповідності нормам демократичного суспільства»¹⁴.

¹⁰ North Sea Continental Shelf Cases (FRG v. Denmark: FRG v. Netherlands), 1969 I. C. J. 3, 44; I. Brownlie, Principles of Public International Law (3rd ed. 1979), 6–7.

¹¹ P. Mahoney, «Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights», 11 Human Rights Law Journal (1990) 57, 73–74.

¹² Marckx v. Belgium, Judgment of 13 June 1979, Series A no 31.

¹³ Dudgeon v. UK, Judgment of 22 Oct. 1981, Series A no. 45, at para. 60.

¹⁴ Open Door Counselling Ltd. and Well Woman Centre Ltd. v. Ireland, Judgment of 29 Oct. 1992, Series A no. 246, at para. 72.

Сім сфер правозастосовчої практики, що наводяться нижче, є найпоширенішими у розглядуваних країнах, отже, можуть слугувати цікавою ілюстрацією того, яким чином Європейський суд з прав людини та Європейська Комісія тлумачать Конвенцію з прав людини.

- 1) У жодній з розглядуваних країн для заснування газети або журналу не треба дозволу уряду, адже відсутність вимоги на отримання ліцензії або іншої форми дозволу влади розглядається як одна з найважливіших складових свободи преси.
- 2) Жодна з розглядуваних країн не накладає обмежень на експорт видань. Серед європейських держав Німеччина та Франція єдині обмежують імпорт публікацій на підставі їх змісту. У Німеччині обмеження застосовуються рідко, у Франції вони використовуються час від часу стосовно публікацій іноземною мовою або ж публікацій «іноземного походження». Закони, на яких базуються подібні обмеження, вже застаріли, і якби вони переглядалися, то, скоріше, був би зроблений висновок про їхню невідповідність статті 10 Європейської конвенції з прав людини.
- 3) В жодній із розглядуваних країн за останні десятиліття не було випадку, щоб людину засудили до тюремного ув'язнення за образу уряду, урядових інститутів або символів (за умов, що її дії не являють реальної загрози громадському порядку). Більш того, хоча законодавство деяких країн, як і раніше, передбачає покарання за образу уряду, суди зійшлися на тому, що закон не накладає більших обмежень, ніж звичайні закони проклеп. У цьому зв'язку цілком ймовірно, що Європейський суд розцінить покарання у вигляді тюремного ув'язнення як образу влади або клеп непропорційним тяжкості діяння з точки зору законних цілей.
- 4) В усіх розглядуваних країнах, крім Великобританії, визнається право доступу журналістів до інформації, що знаходиться в розпорядженні уряду, за винятком тих випадків, коли розкриття інформації являє загрозу якійсь із вказаних у законі цінностей (майже всі з них перераховані також у статті 10 Конвенції з прав людини).

- 5) Парламентські засідання в усіх розглядуваних країнах є гласними і можуть проводитися закрито тільки в обмежених випадках. Хоча вияв неповаги до парламенту ще вважається правопорушенням у багатьох країнах загального права, за останні роки не було жодного випадку, щоб журналіст, який висловив нешанобливе чи образливе зауваження на адресу парламенту, не був допущений на відкриті законодавчі засідання.
- 6) Усі європейські країни, за винятком Франції та Великобританії, виправдовують публікацію секретної інформації про діяльність уряду в тих випадках, коли вона слугує суспільним інтересам. Подібна практика, розглянута разом з правом на отримання інформації, що являє законний суспільний інтерес (стаття 10 Конвенції з прав людини), можливо, приведе до того, що захист інтересів суспільства буде визнаний законом як основа для розкриття секретних відомостей щодо уряду.
- 7) В усіх розглядуваних країнах, крім Великобританії та Норвегії, закон визнає право журналістів на збереження в секреті імен осіб, від яких вони отримали секретну інформацію, особливо, якщо вона являє суспільний інтерес (включаючи повідомлення про тяжкі правопорушення та державну корупцію). І навіть у Норвегії на практиці журналістам надається подібне право. У Франції до відповідного закону недавно були внесені поправки з тим, щоб узгодити його з існуючою загальною практикою.

Беручи до уваги згоду, що досягнута у розглядуваних країнах з перелічених питань, а також наявність відповідної тенденції в інших країнах — членах Ради Європи¹⁵, можна стверджувати, що норми, проілюстровані практикою, увійшли до європейського права, ставши частиною загального регіонального права, а також послугувавши підставою для нових трактувань статті 10 Європейської конвенції з прав людини.

¹⁵ Може бути доведено, що практика новоприйнятих центральноєвропейських держав протягом перших років їхнього членства не буде настільки важливою у встановленні послідовної державної практики, наскільки практика давніших членів.



ІНСТИТУТ МЕДІА ПРАВА

Інститут Медіа Права є аналітичним центром, що об'єднує юристів, які спеціалізуються у медіа праві. Основна мета діяльності Інституту — розвиток законодавства у галузі мас-медіа, гарантування принципів свободи слова та інформації, захист прав журналістів та засобів масової інформації, сприяння вільному поширенню інформації.

Напрямки діяльності Інституту Медіа Права:

- розвиток законодавства: аналіз чинних законів та законопроектів, формулювання пропозицій до законодавчих актів; участь експертів Інституту в робочих групах зі створення законопроектів, зокрема в межах Громадської ради з питань свободи слова;
- пропагування стандартів свободи слова та свободи інформації: підготовка аналітичних статей, публікацій, збірників; участь у конференціях та семінарах. Інститут випускає щотижневий електронний Вісник про розвиток медіа права;
- сприяння формуванню державної політики: експерти Інституту розробляють пропозиції щодо компетенції органів влади в інформаційній сфері, стосовно розподілу повноважень між різними органами влади, щодо концепцій інформаційної політики, розвитку теле-радіопростору та інше;
- якісна правова освіта журналістів та юристів: Інститут започаткував Електронний курс з медіа права для журналістів, який є дистанційною формою навчання через електронну пошту; щороку проводить для юристів Міжнародну літню школу медіа права; приділяє особливу увагу правовій освіті журналістів у вищих навчальних закладах.

Адреса: вул. Шекавицька 51, офіс 1, Київ 04071, Україна

Тел./факс: +38 (044) 492-9619

www.medialaw.kiev.ua

Директор Інституту Медіа Права: Тарас Шевченко

E-mail: taras@medialaw.kiev.ua



АРТИКЛЬ 19

Всесвітня кампанія за свободу слова

Назва та цілі «Артикль 19» визначаються відповідною статтею Загальної декларації прав людини:

Кожна людина має право на свободу переконань та на їх вільне висловлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, отримувати й розповсюджувати інформацію та ідеї будь-якими засобами та незалежно від державних кордонів.

«Артикль 19» ставить перед собою такі задачі:

Працювати в інтересах сприяння, захисту та розвитку свободи висловлення переконань, в тому числі щодо доступу до інформації та засобів комунікації. Ця робота включає правозахисну діяльність, розробку стандартів, організацію кампаній, проведення досліджень, ведення судових справ та пошук партнерів. Ми закликаємо міжнародні, національні та регіональні інститути до критичного діалогу та дотримання ними міжнародних стандартів.

«Артикль 19» застосовує такі методи, як

- укріплення правової, інституційної та політичної бази для забезпечення свободи слова на глобальному, регіональному, та національному рівнях, в тому числі через розробку законодавчих стандартів;
- привернення уваги до таких ініціатив та їх підтримка на глобальному, регіональному та національному рівнях;
- взаємодія із суб'єктами громадянського суспільства в інтересах створення на глобальному, регіональному, та національному рівнях можливостей щодо проведення моніторингу та впливу на формування політики та діяльність урядів, корпорацій, професійних ор-

ганізацій та багатосторонніх інститутів стосовно свободи слова й доступу до інформації;

- сприяння широкій участі усіх громадян в громадському житті та в процесі прийняття рішень на глобальному, регіональному, та національному рівнях через забезпечення свободи слова й доступу до інформації.

«Артикль 19» є неурядовою некомерційною організацією (UK Charity No. 327421).

Наша адреса: 6–8 Amwell Street,
London, EC1R 1UQ
United Kingdom
Tel: +44 20 7278 9292, Fax: +44 20 7278 7660,
E-mail: info@article19.org

**Міжнародні стандарти
забезпечення свободи вираження поглядів**
Збірник публікацій Артиклю 19

за редакцією
Тараса Шевченка, Тетяни Олексіюк

Дизайн та верстка: СПД ФО «Тютюкін»
8 (050) 583-64-10

Підписано до друку 03.03.2008 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. . Обл.-вид. арк. .
Наклад 1000 прим. Зам. №

Надруковано у видавництві «Фенікс»
03680, Київ, вул. Шутова, 14-б
свідоцтво ДК № 271 від 07.12.2000 р.