Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства України у сфері захисту свободи слова й забезпечення професійної діяльності журналістів та відповідного законодавства держав-членів Європейського Союзу*

Анотація. В аналітичній записці з питань порівняльного законодавства викладено результати аналізу основних засад законодавчого регулювання сфери свободи слова та професійної діяльності журналістів в Україні та в державах-членах Європейського Союзу: Литві, Польщі та Австрії, які характеризуються різним ступенем демократії. Проаналізовано акти провідних інституцій ЄС, а також законодавчі акти, документальні матеріали англійською й іншими мовами, що стосуються захисту та стандартів свободи слова й забезпечення професійної діяльності журналістів у згаданих державах.

І. Вступна частина

Гарантованість свободи слова і професійної діяльності журналістів становить правове підґрунтя сучасної демократії. Здійснюючи кроки в правовій площині на шляху до набуття повноправного членства у Європейському Союзі (далі – ЄС), Україна дотримується всіх зобов'язань та міжнародних стандартів свободи слова.

Загальновідомо: що вищий рівень демократії в державі, то більш повно в ній гарантовано права людини і громадянина в царині свободи слова та вираження поглядів. Таку взаємозалежність між свободою слова і рівнем демократії взято за основу у виборі держав-членів ЄС, законодавство яких стало об'єктом для порівняльного аналізу.

Для дослідження обрано три держави-члени ЄС: Литву, Польщу та Австрію, які позначено вищим – порівняно з Україною – рівнем розвитку демократії.

Виявити рівень демократії стало можливим завдяки Індексу демократії держав світу[1] – глобальному щорічному рейтингу, що проводиться авторитетним британським дослідницьким центром *Economist Intelligence Unit*. Цей Індекс базується на поєднанні експертних оцінок і результатів опитування суспільної думки відповідних держав.

Австрія у згаданому рейтингу належить до групи держав із найвищим ступенем демократії (*Full democracy*). Литва та Польща входять до групи *Flawed Democracy* – групи, що об'єднує держави, стан демократії у яких оцінено таким, що має недоліки. Україна в указаному рейтингу належить до третьої групи держав із ще нижчим рівнем демократії (*Hybrid Regime).*

До уваги бралися й такі чинники, як спорідненість форми державного правління (парламентські республіки), а також різне географічне становище досліджуваних держав: Литва розташована на Півночі Європи, Польща – переважно на сході, Австрія – у центрі.

ІІ. Основна частина

Правові гарантії свободи слова відповідно до законодавства України

Загальна декларація прав людини, ухвалена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй у Парижі в 1948 році, стверджує: «кожна людина

[1] Democracy Index 2021. URL: https://www.jagranjosh.com/general-knowledge/democracy-index-2021-1644567197-1

має право на свободу переконань та їх вираження; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань, а також свободу шукати, отримувати та поширювати інформацію й ідеї будь-якими засобами та незалежно від державних кордонів» (стаття 19).

Свобода слова як фундаментальна цінність та основне право людини захищена також положеннями статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) (далі – Конвенція), яку Україна ратифікувала 17 липня 1997 року. У Конвенції знаходимо трактування узагальненого поняття «свобода вираження поглядів». У нормах статті 10 Конвенції йдеться про: право мати переконання, право вільно отримувати інформацію, а також право вільно поширювати інформацію. Право вільно поширювати інформацію може бути розмежоване правом на доступ до інформації та правом не сприймати інформацію поза своєю волею. Законодавство України досить повно відтворює зміст статті 10 Конвенції. У частині першій статті 34 Конституції України закріплено гарантії права людини та громадянина на свободу слова: «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань». Окрім того, Конституція України гарантує право особи давати згоду на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про неї, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга статті 32).

Конституція України також встановлює гарантії права на вільний доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту (частина друга статті 50), на безперешкодне ознайомлення із законами та іншими нормативно-правовими актами, що визначають права і обов'язки громадян (частини друга, третя статті 57). Окремі складники права на свободу слова представлено в приписах інших статей Конституції України. Зокрема, статтею 15 встановлено: «Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Цензура заборонена». А приписи статті 63 визначають, що особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

До основних законодавчих актів з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова в Україні слід віднести закони України: «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про доступ до публічної інформації», Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) тощо.

Відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про інформацію» гарантовано доступ до інформаційних ресурсів: «Кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів».

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» конкретизує: «свобода слова і вільне вираження у друкованій формі

своїх поглядів і переконань гарантуються Конституцією України і означають право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації» (частина перша статті 2).

З метою забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права на доступ до публічної інформації у 2011 році прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації». Законом встановлено, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, визначених цим законом. Кожна особа має право знати, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються.

Крім того, у статті 9 Закону України «Про охорону дитинства» закріплено право дитини на вільне висловлення думки та отримання інформації: «Кожна дитина має право на вільне висловлювання особистої думки, формування власних поглядів, розвиток власної суспільної активності, отримання інформації, що відповідає її віку».

Питання законодавчого забезпечення доступу до інформаційних ресурсів частково врегульовано нормами статті 302 ЦК України: «фізична особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Збирання, зберігання, використання й поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускаються, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

Разом із тим право на свободу слова не є абсолютним**.** Свобода слова має і повинна бути обмежена, коли йдеться про вищі цінності – такі, як життя людини, цілісність і безпека держави та суспільства тощо.

Конституційні межі у здійсненні права на свободу слова визначені положеннями частини другої статті 32 Конституції України, згідно з якими зазначене право може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно.

Право на вільне вираження поглядів також може бути обмежене з метою захисту конфіденційності, як це зазначено в частині другій статті 32 Конституції України: «Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

Указані конституційні приписи деталізуються відповідними нормами законів України: «Про інформацію» (частина друга статті 6), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (частина перша статті 2), а також Кримінального кодексу України (стаття 436) (далі – КК України).

Більш суворе регулювання щодо свободи слова може запроваджуватися державою в умовах воєнного або надзвичайного стану, як це передбачено положеннями статті 64 Конституції України. Так, на період дії правового режиму воєнного стану у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації в Україні від 24 лютого 2022 року встановлено обмеження права на свободу слова. У цьому зв'язку Кабінет Міністрів України постановою № 263 від 12 березня 2022 року надав уповноваженим органам право зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів.

У березні 2022 року до КК України включено норми, що накладають кримінальну відповідальність за несанкціоноване поширення інформації про переміщення зброї, озброєння та боєприпасів, а також за розголошення інформації про розміщення Збройних Сил України (стаття 114-2).

Обмеження у сфері свободи слова, визначені статтею 111-1 КК України, також стосуються колабораційної діяльності. Установлено покарання, зокрема, за публічне заперечення громадянином здійснення збройної агресії проти України. Публічні заклики підтримки дій держави-агресора не лише забороняються, але й караються позбавленням права обіймати певні посади на строк до 15 років. Також за пропаганду у закладах освіти з метою сприяння здійсненню збройної агресії проти України, сприяння встановленню й утвердженню окупації території України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком до 3 років (частина третя статті 111-1).

Питання інформаційної безпеки як складника належної реалізації права на свободу слова задекларовані, зокрема, у законах України: «Про національну безпеку України», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України».

Верховна Рада України 14 квітня 2022 року оприлюднила Заяву «Про цінність свободи слова, гарантії діяльності журналістів і засобів масової інформації під час дії воєнного стану», згідно з якою «одним із ключових завдань Української держави повинно стати забезпечення встановлених Конституцією України гарантій свободи слова, вільного отримання, збирання і поширення інформації з урахуванням встановлених законами України обмежень, пов'язаних з воєнним станом».

«В умовах воєнного стану, – йдеться у Заяві, – держава підтримуватиме чесних журналістів, незалежні засоби масової інформації, що є ознакою будь-якого демократичного суспільства, яким, безумовно, є суспільство України»[2].

Останніми роками пріоритетною тенденцією законодавчих ініціатив з питань свободи слова є удосконалення, уніфікація та гармонізація чинних правових положень відповідно до законодавства Європейського Союзу. Так, законопроєкт «Про медіа» (реєстр. № 2693-д від 02.07.2020 р.), прийнятий у першому читанні за основу, має стати комплексним документом, що прийде на

[2] Заява Верховної Ради України Про цінність свободи слова, гарантії діяльності журналістів і засобів масової інформації під час дії воєнного стану». Постанова Верховної Ради України № 2190-IX від 14 квітня 2022 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-20#Text

зміну кільком медійним законам. Серед іншого, передбачається втрата чинності законів України: «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», які містять розпорошені норми щодо захисту свободи слова.

Акти органів ЄС з питань захисту свободи слова та забезпечення законної професійної діяльності журналістів

Зобов'язання ЄС поважати свободу ЗМІ та плюралізм, а також підтримувати свободу вираження поглядів, зокрема й право отримувати та передавати інформацію без втручання з боку державної влади, закріплені у статті 11 Хартії основних прав Європейського Союзу (далі – Хартія), проект якої підготовлений Європейською комісією і проголошений на засіданні Європейської ради 7 грудня 2000 року. Хартія гарантує кожній людині право на вираження своїх поглядів. Зазначене право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, отримувати та розповсюджувати інформацію та ідеї без будь-якого втручання державних органів та незалежно від державних кордонів. а відповідно до частини другої цієї ж норми – дотримуватися свободи та плюралізму засобів масової інформації (частина перша статті 11). Зі свого боку, частина перша статті 52 Хартії зазначає, що будь-яке обмеження щодо реалізації прав і свобод, визнаних Хартією, повинно бути передбачене законом і поважати сутність цих прав і свобод. За умови дотримання принципу пропорційності, обмеження можуть бути застосовані лише в тому випадку, якщо вони необхідні та дійсно відповідають цілям загального інтересу, визнаним ЄС, або необхідності захисту прав та свобод інших осіб[3].

Рада Європи розробила детальні стандарти щодо забезпечення незалежності медіа й акцентувала увагу на необхідності запровадження паралельних інструментів та механізмів, серед яких: чіткі і зрозумілі правила ліцензування мовлення; профілактика від неправомірного впливу та небажаного контролю з боку політичних сил, рекламодавців та носіїв інших домінуючих інтересів приватного характеру; забезпечення незалежності регуляторних органів; справедливе фінансування суспільних мовників тощо. Зазначені питання відображені також і в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи: CM/Rec(2018)11 щодо плюралізму засобів масової інформації та прозорості медіавласності[4]; CM/Rec(2016)1 щодо захисту та просування права на свободу вираження та права на приватне життя стосовно мережевого нейтралітету[5];

[3] The Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: http://www.europarl.eu.int

[4] Рекомендації CM/Rec(2018)11 Комітету Міністрів державам-членам щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності (Ухвалено Комітетом Міністрів 7 березня 2018 року на 1309-му засіданні Заступників Міністрів). URL: https://komsvobslova.rada.gov.ua/print/73939.html

[5] Рекомендація CM / Rec (2016) 1 Комітету міністрів державам-членам із захисту й заохочення права на свободу вираження поглядів та право на приватне життя стосовно мережевого нейтралітету. Ухвалена Комітетом міністрів 13 січня 2016 на 1244 засіданні заступників міністрів. URL: https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/CoE_Recomendation_20016_1-UKR.pdf

CM/Rec(2016)5 щодо свободи Інтернету[6]; Rec(2000)23 про незалежність та функції регуляторних органів у секторі мовлення[7]. Серед пріоритетних документів, прийнятих у сфері забезпечення законної професійної діяльності журналістів необхідно відзначити Рекомендації CM/Rec(2016)4 від 13 квітня 2016 року Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту журналістики та безпеки журналістів та інших суб'єктів ЗМІ, основним меседжем яких є посилення правових механізмів забезпечення захисту, безпеки та розширення прав і можливостей журналістів[8].

Питання захисту свободи слова та забезпечення законної професійної діяльності журналістів перебувають у полі зору Європейської комісії, яка 16 вересня 2021 року ухвалила Рекомендації щодо забезпечення захисту, безпеки та розширення прав і можливостей журналістів та інших медіа-професіоналів у Європейському Союзі. Зазначені Рекомендації спрямовані на забезпечення умов праці для всіх медіа-професіоналів, які працюють онлайн і офлайн. Документ пропонує конкретні дії для держав-членів ЄС у цьому напрямі, приділяючи особливу увагу жінкам, чия професійна діяльність пов'язана з журналістикою. Також акцентується увага на неупередженому, незалежному, ефективному, прозорому та своєчасному розслідуванні всіх злочинів, вчинених проти журналістів. При цьому рекомендується повною мірою використовувати національне та європейське законодавство задля забезпечення захисту основних прав через здійснення правосуддя в конкретних випадках, а також вживати заходів щодо запобігання виникненню «культури» безкарності щодо нападів на журналістів. Держави-члени ЄС співпрацюють у зазначеній сфері шляхом обміну інформацією, досвідом, а також з міжнародними організаціями, діяльність яких пов'язана із захистом професійної діяльності журналістів, зокрема щодо їхньої безпеки. У Рекомендаціях також йдеться про посилення індивідуальних засобів захисту журналістів тощо[9]. Рекомендація CM/Rec(2022)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам ЄС щодо просування сприятливого середовища для якісної журналістики в цифрову еру, ухвалена 17 березня 2022 року, зі свого боку, містить пропозиції для встановлення довіри та здорових відносин між медіа-суб'єктами та громадськістю, базовою серед яких є їх чітка відповідність правовим та етичним стандартам журналістської діяльності, зокрема щодо використання контенту, створеного користувачами,

[6] Рекомендація CM/Rec (2016) 5 Комітету Міністрів держав-членів щодо Інтернет-свободи. Ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 13 квітня 2016 року на 1253 засіданні заступників міністрів. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MU16013

[7] Рекомендація Rec*(*2000*)* 23 *Комітету* міністрів Ради Європи Про незалежність і функції регулювальних органів у секторі мовлення Ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 20 грудня 2000 року на 735 засіданні заступників міністрів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_728#Text

[8] Рекомендація CM/Rec*(*2016*)*4 щодо захисту журналістики та безпеки журналістів та інших суб'єктів медіа. Прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 13 квітня 2016 року на 1253-му засіданні заступників міністрів. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ft

[9] Recommendation on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union Brussels, 16.9.2021 C(2021) 6650 final. URL: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/recommendation-protection-safety-and-empowerment-journalists

персональних даних користувачів, відстеження, прав авторів та поваги до конфіденційності[10].

Наразі триває процес розробки й ухвалення акта ЄС про свободу медіа, ініційований у січні 2022 року. Передбачається, що документ ґрунтуватиметься на переглянутій Директиві про аудіовізуальні медіапослуги, що встановлює правила щодо незалежності органів медіарегулювання, сприятиме прозорості медіавласності і визнаватиме, що редакційні рішення повинні бути вільними від втручання[11].

Правові гарантії свободи слова за законодавством держав-членів ЄС

Литва. Право на свободу слова в Литві гарантоване на міжнародно-правовому, конституційному та законодавчому рівнях. Литва є державою – учасницею як Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права з 1991 року, так і Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) з 1995 року.

Литва є державою-членом ЄС з 1 травня 2004 року і відповідно до положень Конституційного Акта Литовської Республіки «Про членство Литовської Республіки в Європейському Союзі» (стаття 2) «правові норми Європейського Союзу є складовою частиною правової системи Литовської Республіки. Якщо це випливає з договорів, на яких ґрунтується Європейський Союз, правові норми Європейського Союзу застосовуються безпосередньо, а у випадку колізій між правовими нормами, мають верховенство перед законами й іншими правовими актами Литовської Республіки»[12]. Відповідно до приписів Конституції Литовської Республіки (частини перша, друга, п’ята статті 25) «людина має право на свої переконання та вільне їх висловлення. Людині не повинні чинитися перепони у пошуку, отриманні й поширенні інформації та ідей. Громадянин має право у встановленому порядкові отримувати наявну про нього у державних установах інформацію». Також в державі на конституційному рівні заборонена цензура засобів масової інформації. Держава, політичні партії, політичні та громадські організації, інші інституції або особи не можуть монополізувати засоби масової інформації (стаття 44).

Водночас право на свободу слова в Литві не є абсолютним. Обмеження права на свободу слова встановлюються відповідно до закону, якщо це необхідно для захисту здоров’я, честі й гідності, приватного життя, моральності людини чи конституційного ладу. Свобода висловлення переконань і поширення інформації несумісна зі злочинними діями – розпалюванням національної, расової, релігійної та соціальної ненависті, насильства і дискримінації, наклепом та дезінформацією (частини третя, четверта статті 25 Конституції). Також відповідно статті 145 право на свободу слова може бути тимчасово обмежено

[10] Рекомендація CM/Rec(2022)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо просування сприятливого середовища для якісної журналістики у цифрову еру. Прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 17 березня 2022 року. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MU22027

[11] Європейська комісія пропонує правила для захисту плюралізму та незалежності ЗМІ в ЄС. Опубліковано, 19.09.2022. URL: https://www.nrada.gov.ua/yevropejska-komisiya-proponuye-pravyla-dlya-zahystu-plyuralizmu-ta-nezalezhnosti-zmi-v-yes/

12 Закон про доповнення Конституції Литовської Республіки Конституційним актом «Про членство Литовської Республіки в Європейському Союзі» й доповнення статті 150 Конституції Литовської Республіки № IX-2343, 2004-07-13. URL: https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/uk/lt/lt045uk.html

при введенні воєнного або надзвичайного стану. Здійснюючи свої права та користуючись своїми свободами, людина зобов'язана додержувати Конституції і законів Литовської Республіки, не обмежувати права та свободи інших людей (стаття 28 Конституції).

Необхідно акцентувати увагу, що в Литві передбачена кримінальна відповідальність за злочини, пов'язані з неналежним використанням права на свободу слова, встановлена Кримінальним Кодексом Литовської Республіки, зокрема за: незаконний збір інформації про приватне життя особи (стаття 154); незаконне розкриття та використання інформації про приватне життя особи (стаття 313); дії, вчинені проти групи осіб чи особи, що належить до такої групи, з метою перешкодити на рівних з іншими правах приймати участь у політичній, економічній, соціальній, культурній, трудовій чи іншій діяльності чи обмежувати права та свободи такої групи осіб чи особи, що належить до неї, на ґрунті статі, сексуальної орієнтації, раси, національності, мови, походження, соціального статусу, вірувань, переконань чи поглядів (стаття 169); публічний вираз підтримки міжнародної злочинності, злочинів СРСР та нацистської Німеччини проти Литовської Республіки та її населення та заперечення чи грубу тривіалізацію таких злочинів (стаття 170); розголошення таємниці (стаття 309)[13]. Обмеження щодо права на свободу слова встановлені й положеннями законів Литовської Республіки «Про правовий захист персональних даних» від 11 листопада 1996 року (зі змінами)[14]; «Про захист неповнолітніх від негативного впливу публічної інформації» від 10 вересня 2002 року[15], «Про авторське право та суміжні права» від 18 травня 1999 року (зі змінами)[16], а також відповідними нормами Цивільного кодексу Литовської Республіки та Кодексу про адміністративні правопорушення. До прикладу, стаття 214[12] Кодексу про адміністративні правопорушення (Закон № X-4449 від 13 грудня 1984 року) передбачає адміністративну відповідальність за виготовлення, зберігання з метою розповсюдження, а також розповсюдження друкованих матеріалів, відео- аудіо- та іншої продукції, що розпалює національну, расову чи релігійну ворожнечу[17].

Варто зазначити, що конституційні положення щодо свободи слова більш детально розкриваються в нормах Закону Литовської Республіки «Про інформування суспільства (громадськості)» від 2 липня 1996 року, з останніми

[13] Литовская Республика. Уголовный кодекс Литвы. 26 сентября 2000 № VIII-1968. Статья 170. URL: www.legislationline.org/documents/id/17832.; Юридическое руководство для журналистов. г. Вилюнюс, 2018. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mediacentre.sseriga.edu/wp-content/uploads/2021/03/Annex3_Guide-for-journalists-in-LT-in-RU.pdf

[14] «Про правовий захист персональних даних». Закон Литовської Республіки від 11 листопада 1996 року № I-1374. URL: https://e-eimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=a09v24ovm&documentId=TAIS.405200& category=TAD

[15] «Про захист неповнолітніх від негативного впливу публічної інформації». Закон Литовської Республіки від 10 вересня 2002 року № IX-1067. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.363577?jfwid=

[16] «Про авторське право та суміжні права». Закон Литовської Республіки від 18 травня 1999 року № VIII-1185. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.81676

[17] Юридическое руководство для журналистов. г. Вилюнюс, 2018. URL: URL: https://mediacentre.sseriga.edu/wp-content/uploads/2021/03/Annex3_Guide-for-journalists-in-LT-in-RU.pdf

змінами від 23 грудня 2015 року (далі –Закон)[18]. Закон є базовим для сфери свободи слова та діяльності медіа в Литві. Відповідно до частини першої статті 4 Закону «кожен має право вільно висловлювати свої думки та переконання, без обмеження здійснювати збір, отримання та розповсюдження інформації та ідей. Свобода збирати, отримувати та розповсюджувати інформацію не може бути обмежена нічим іншим, окрім закону, якщо це необхідно для захисту конституційного ладу, здоров'я, честі та гідності, приватного життя, моральності людини». У той же час, відповідно до положень частини четвертої статті 3, право на свободу інформації може бути обмежено «… такими вимогами, умовами, обмеженнями чи покараннями, які встановлюються законами і які в демократичному суспільстві необхідні для захисту безпеки Литовської держави, територіальної цілісності, громадського порядку, конституційного ладу, для гарантування неупередженості судової влади з метою запобігання порушенням закону та злочинам, розголошенню конфіденційної інформації, а також для захисту здоров'я та моральності громадян, а також їх приватного життя, гідності та інших прав». Більш конкретно Законом визначені випадки, коли обмеження свободи слова (інформації) можливі. Так, стаття 13 визначає умови, за яких заборонений збір та публічне оприлюднення інформації про особу в «цілях непорушення прав особи, захисту її честі та гідності», зокрема: 1) без згоди особи робити фото- та аудіозйомку, відеозапис у жилому приміщенні, приватному домоволодінні чи на території, що належать фізичній особі, незалежно від того, чи перебуває вона в указаному місці; 2) робити зйомку чи фотографування особи для використання її зображення для реклами в засобах масової інформації без її згоди; 3) робити зйомку чи фотографування особи з явними фізичними недоліками без її згоди або ті самі дії щодо особи, яка перебуває в безпорадному стані у зв'язку з порушенням здоров'я. Така заборона розповсюджується також на зйомку та фотографування дитини без згоди її батьків чи інших законних представників, на використання фотографій дитини, звуко- чи відеозаписів за їх участі для інформації еротичного, порнографічного чи насильницького характеру, на зйомку, відеозйомку чи фотографування померлої чи загиблої особи без згоди членів її родини. Зі свого боку, частинами другою та третьою статті 14 Закону встановлено, що інформація про приватне життя особи може бути розповсюджена лише за її згодою, окрім випадків, коли вона допомагає в розкритті злочину та порушень закону, а також представлена в ході відкритого розгляду справи. Відомості, що стосуються приватного життя, можуть бути оприлюднені без згоди особи у випадках, коли оприлюднення таких відомостей сприяє викриттю правопорушень чи злочинних діянь, а також у разі надання таких відомостей у відкритому судовому засіданні. Окрім того, без її згоди може бути оприлюднена інформація про приватне життя публічної особи, якщо така інформація розкриває обставини приватного життя цієї особи або її особисті властивості, що мають суспільне значення. У частинах першій, другій та третій статті 19 Закону представлений перелік інформації, яку заборонено

[18] Republic of Lithuania Law on the Provision of Information to the Public. 2 July 1996 – No I-1418 (As last amended on 23 December 2015 – No XII-2239) Vilnius. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2865241206f511e687e0fbad81d55a7c?jfwid=bkaxlcc0

оприлюднювати. До такої належить інформація, у якій містяться заклики до: насильницької зміни конституційного ладу Литовської Республіки; замаху на суверенітет Литовської Республіки, її територіальну цілісність, політичну незалежність; розпалювання війни чи ненависті, знущання, зневага, підбурювання до дискримінації, насильства, фізичної розправи з групою осіб за ознаками віку, статі, національності, громадянства, мови, походження, соціального статусу, віросповідання, через переконання та погляди. Також заборонено розповсюдження, пропаганда та (чи) реклама порнографії, сексуальних послуг чи статевих збочень; пропаганда та (чи) реклама шкідливих звичок, наркотичних чи психотропних речовин; розповсюдження дезінформації та інформації, що принижує та паплюжить особу, її честь та гідність; розповсюдження інформації, що порушує презумпцію невинуватості, а також такої, що перешкоджає неупередженості судової влади.

Необхідно констатувати, що законодавство Литви у сфері свободи слова зазнало певних змін у зв'язку з відверто ворожою інформаційною політикою Російської Федерації стосовно колишніх республік СРСР та її агресивною війною проти України. Так, у жовтні 2015 року до статті 48 згаданого Закону, якою встановлено повноваження Комісії з радіо- і телемовлення Литви, внесені зміни, відповідно до яких встановлено відповідальність ретрансляторів програм, незалежно від місця реєстрації, за пропаганду війни, заклики щодо зміни конституційного ладу і зазіхання на суверенітет держави у вигляді штрафу, розмір якого може досягати 3 % річного доходу. Також встановлена заборона надання державних дотацій (на один рік) засобам масової інформації, які публікують пропаганду на підтримку війни і закликають змінити конституційний лад. Комісія з радіо- і телемовлення має право вживати оперативних заходів щодо таких медіа[19]. Необхідно окремо зазначити, що у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, у період із 24 лютого до 16 вересня 2022 року, на всій території Литви введено правовий режим надзвичайного стану, який продовжено до 19 грудня 2022 року для прикордонних територій з Російською Федерацією та Республікою Білорусь[20]. Такі події стали правовою підставою для обмеження права на свободу слова, гарантованого, як зазначалося, Конституцією Литовської Республіки. Зокрема, задля захисту національного простору від російської пропаганди та дезінформації Сейм Литви 22 вересня 2022 року прийняв зміни до Закону, що дозволяють тимчасово заборонити трансляцію російських і білоруських телерадіомовників. Зміни ухвалені за прискореною процедурою і передбачають тимчасову заборону на ретрансляцію та поширення радіопрограм, телепередач або окремих програм в інтернеті, прямо чи опосередковано створених, керованих, контрольованих або фінансованих особами з Росії та Білорусі[21].

[19] У Литві ЗМІ за пропаганду війни каратимуть штрафами. URL: https://ms.detector.media/zakonodavstvo/post/14334/2015-10-05-u-lytvi-zmi-za-propagandu-viyny-karatymut-shtrafamy/; Президент Литвы предлагает другой закон по антипропаганде. Delfi, 12 декабря 2014. URL: http:// en.delfi.lt/lithuania/politics/lithuanian-president-proposes-another-anti-propagandabill.d?id=66654462#drelo ad1418385259828

[20] Литва запроваджує надзвичайний стан через напад Росії на Україну. URL: https://ua.news/ua/world/litva-vvodit-chrezvychajnoe-polozhenie-iz-za-napadeniya-rossii-na-ukrainu

[21] Литва змінила законодавство, щоб законно заборонити російську пропаганду. Опубліковано, 22.09.2022. URL: https://www.nrada.gov.ua/lytva-zminyla-zakonodavstvo-shhob-zakonno-zaboronyty-rosijsku-propagandu/

Польща. Як зазначалося, право на свободу вираження поглядів є однією з ключових засад демократичного суспільства. Таке право захищене положеннями статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини).

Положення Конвенції, що стосуються свободи слова, є такими, що використовуються найчастіше[22], особливо державами, що приєдналася до Конвенції, як Польща в 1993 році під час політичної трансформації, що розпочалася у 1989 році. Гарантування свободи слова стало однією з головних цілей і передумов переходу польського суспільства від авторитаризму до демократії.

Відтак зміст положень Конституції Республіки Польща[23] (далі – Конституція) у частині захисту свободи слова практично дослівно збігається зі змістом статті 10 Конвенції. Зокрема, частиною першою статті 54 Конституції визначено, що «кожному забезпечується свобода висловлювати думку, здобувати та поширювати інформацію». Відповідно до частини другої статті 54 «превентивну цензуру засобів масової комунікації та ліцензування преси заборонено». Гарантії свободи слова передбачено також і в приписах статті 49 Конституції, згідно з якими «повинна бути забезпечена свобода та конфіденційність спілкування. Будь-які обмеження можуть бути встановлені лише у випадках і в порядку, визначених законом», а також приписами статті 213, відповідно до яких Національна Рада з питань телерадіомовлення є тим регулятором громадських ЗМІ в Польщі, що «захищає свободу слова, право на інформацію, захищає суспільні інтереси в радіомовленні і на телебаченні».

До основних законодавчих актів з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова в Польщі слід віднести Закон про телерадіомовлення від 29 грудня 1992 року[24], який, зокрема, деталізує реалізацію права на вільне поширення інформації суб'єктами правовідносин у сфері медіа, а також Закон про пресу від 26 січня 1984 року[25], яким закріплено гарантії права на свободу слова в Польщі для медіа-спільноти.

Більш детально зупинимося на аналізі положень Закону про телерадіомовлення, зокрема в частині конкретизації конституційних положень щодо функціонування Національної ради радіомовлення та телебачення (далі – Рада). Зазначений орган відповідно до Закону виступає вищим державним органом, відповідальним за радіомовлення в Польщі. Основним завданням Ради визначено захист свободи слова та незалежності мовників; захист інтересів глядачів і слухачів; захист відкритого і плюралістичного характеру радіо і телебачення. До інших завдань Ради віднесено формування напрямів державної політики у сфері телерадіомовлення (за погодженням з Прем'єр-міністром); встановлення абонентської плати, плати за ліцензії та плати за реєстрацію;

[22] European Convention for the Protection of Human Rights: Impact on Polish Law Development. URL: https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1614524911.pdf

[23] 78/483. The Constitution of the Republic of Poland. Published as of April 2, 1997. URL: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm

[24] 1414/29 December 1992. The Broadcasting Act – announced on 29 January 1993. URL: https://www.gov.pl/attachment/4d872be7-6202-47e1-9a18-fb042986c715

[25] 5/26 January 1984. The Press Law Act. URL: https://www.researchgate.net/publication/ 19872633_ Translation_ of_ Polish_Press_Law_Act

здійснення контролю за діяльністю мовників у межах закону (мовники зобов'язані подавати Раді річний фінансовий звіт); співпраця з відповідними установами у сфері авторського права (частина друга статті 6 Закону). Згідно зі статтею 33 зазначеного Закону, трансляція радіо- та телепрограм у Польщі потребує ліцензії (окрім суспільного мовлення). Телевізійне мовлення виключно в ІТ-системах не потребує ліцензії за винятком випадків, коли така програма поширюється за допомогою наземного, супутникового або кабельного мовлення.

Про конкурс на отримання ліцензії голова Ради оголошує в офіційному журналі «Monitor Polski» після консультації з президентом Офісу електронних комунікацій. Зацікавлені сторони, які прагнуть отримати ліцензію на розповсюдження радіо- чи телевізійних програм, матимуть не менше ніж 45 днів для того, щоб подати відповідну заявку (стаття 34). Ліцензію може отримати фізична особа, яка має польське громадянство та постійне місце проживання на території Польщі, або юридична особа, заснована на території Польщі. Ліцензія може бути надана компанії за участю іноземних осіб, якщо їхня частка у статутному фонді не перевищує 49 відсотків або якщо польські громадяни становлять більшість у раді директорів і у керівному складі таких компаній (стаття 35).

У базовому Законі про пресу встановлено основні гарантії свободи слова у цій сфері. Зокрема, «преса, відповідно до Конституції Республіки Польща, має право на свободу вираження поглядів і реалізує право громадян на достовірну інформацію, прозорість суспільного життя, а також соціальний контроль і критику» (статті 1). Окрім того, «відповідно до свободи слова і права на критику кожен громадянин має право надавати інформацію в пресі» (частина перша статті 5). «Ніхто не повинен зазнавати шкоди чи звинувачень у наданні інформації пресі, якщо він діє в рамках закону» (частина друга статті 5). Водночас право на свободу вираження поглядів може бути обмежено законом із метою захисту іншого права, зокрема права на приватність особи. Так, відповідно до норм статті 14 зазначеного Закону забороняється публікація інформації та даних, що стосуються приватної сфери життя особи без згоди зацікавленої сторони – за винятком випадків, коли відповідний матеріал безпосередньо стосується публічної діяльності такої особи.

Однак, починаючи з 2015 року, прийнято низку законів, що мали на меті поставити під урядовий контроль суспільні ЗМІ[26]. Зокрема, Закон від 22 червня 2016 року про Національну медійну раду надав новому регуляторному органу – Національній медійній раді – повноваження призначати та звільняти вище керівництво й очільників ради директорів суспільних ЗМІ. Окрім того, у 2021 році за ініціативи Уряду ухвалено контроверсійний закон, яким внесено зміни до статті 35 Закону про телерадіомовлення. Змінами встановлена заборона для медіа-компанії, розташованих за межами Європи, мати контрольний пакет акцій польських ЗМІ.

[26] Aug 15, 2022. Media Defense. Freedom of expression in Poland. URL: https://www.mediadefence.org/news/hfhr-poland-freedom-of-expression/

Саме згадані законодавчі нововведення призвели до погіршення позицій Польщі у Всесвітньому індексі свободи преси: з-поміж 180-ти країн Польща з 18-го місця у 2015 році знизилася до 66-го місця у 2022 році[27].

Австрія. Австрія не має конституції у традиційному розумінні як єдиного акта, що слугував би консолідованим джерелом конституційного права. Конституційні норми представлено розрізненими актами, базовим є Федеральний конституційний закон від 1 жовтня 1925 року[28]. Слід констатувати відсутність положень, що стосуються гарантування свободи слова у Федеральному конституційному законі. Однак в Австрії гарантовано право на свободу вираження поглядів, а норми, якими закріплюються такі права, знаходимо в різних законах.

Насамперед Федеральний конституційний закон розглядає Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини), як і всі інші норми міжнародного права, невід'ємною частиною законодавства Австрії (стаття 9 закону).

Іншим законодавчим актом, яким закріплено гарантії права громадянина на свободу слова і вільне вираження поглядів, є Основний закон про загальні права від 21 грудня 1867 року[29]. У 2013 році цей закон Австрія визнала частиною свого конституційного законодавства. Відповідно до положень вказаного закону «кожен має право в межах закону вільно висловлювати свої погляди з вуст у вуста, на письмі, у друці або в образотворчому представленні» (частина перша статті 13), а «преса не має підпадати під цензуру або зазнавати обмежень з боку ліцензійної Системи» (частина друга статті 13).

Включення Основного закону про загальні права від 1867 року до конституційного законодавства не цілком узгоджується із загальноприйнятими нормами у сфері захисту прав людини і досі є контроверсійним, адже права, закріплені в Європейській конвенції, є правами людини і надаються кожному, тоді як ті права, які містяться в Основному законі, є здебільшого правами громадян, тобто вони надаються лише громадянам Австрії[30].

До основних законодавчих актів з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права на свободу слова в Австрії можна також віднести Закон про приватне радіомовлення від 1 січня 2016 року[31], який врегульовує питання стандартів мовлення приватними суб'єктами медіа-права, а також Федеральний закон про Австрійську радіомовну корпорацію від 10 липня 1974 року[32], яким закріплено гарантії права на свободу слова для всіх громадян Австрії.

---

[27] 2022. The World Press Freedom Index. Reporters Without Borders (RSF). URL: https://rsf.org/en/index

[28] 194/1999. Federal Constitutional Law of Austria. URL: https://www.ris.bka.gv.at/ Dokumente/ Erv/ERV_ 1930_ 1/ERV_1930_1.html

[29] 142/1867 Basic Law on the general rights of nationals in the kingdoms. URL: https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/08/Basic-Law-on-the-General-Rights-of-Nationals-Austria-1867.pdf?x19059

[30] 2018. Austria: Responding to Hate Speech. The Media Diversity Institute. URL: https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/09/Austria-Responding-to-Hate-Speech-.pdf

[31] 2015. Private Radio Broadcasting Act. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente Erv/ERV_2001_1_20/ERV_2001_1_20.html

[32] 2023. Federal Act on the Austrian Broadcasting Corporation. URL: http://www.ris.bka.gv.at/ Dokumente Erv/ERV_1984_379/ERV_1984_379.html

Закон про приватне радіомовлення вимагає від мовників дотримуватися принципів об'єктивності та плюралізму думок (частина перша статті 16). Окрім того, він зобов'язує мовників надавати основним групам і організаціям суспільства, які проживають у зоні трансляції, можливості висловлювати свої думки в межах наявних редакційних можливостей (частина друга статті 16), а також поважати фундаментальні права інших людей під час створення та оприлюднення медійного продукту (частина четверта статті 16). Ліцензування виступає формою правового й адміністративного регулювання в ефективному гарантуванні плюралізму в Австрії. Будь-яка особа, яка надає наземне радіомовлення (аналогове або цифрове) або супутникове радіомовлення та зареєстрована в Австрії, потребує ліцензії від регуляторного органу відповідно до цього Закону. Радіокомпанія вважається заснованою в Австрії, якщо її головний офіс знаходиться в Австрії, а редакційні рішення щодо запропонованих каналів приймаються в Австрії. Ліцензії на трансляцію радіоканалів видаються регулюючим органом на десять років. Вони повинні бути видані в письмовій формі, інакше є недійсними (частина перша статті 3).

Федеральний закон про Австрійську телерадіомовну корпорацію визначає засади діяльності Австрійської телерадіомовної корпорації (АТК) – найбільшого медіа-провайдера в державі зі статусом автономної публічно-правової корпорації, що фінансується урядом та керує чотирма національними телевізійними і 12 радіоканалами, а також широким спектром веб-сайтів. Термінологічних сполучень «свобода слова», «свобода вираження поглядів» або інших традиційних висловів, пов'язаних з означуваним поняттям, у цьому Законі не зустрічаємо. Натомість акт містить термінологію на зразок «мовлення для всіх», «мовлення для всіх вікових груп», «збалансований підхід у представленні широкого спектру глядачів», «об'єктивне мовлення», «об'єктивне висвітлення інформації» тощо. Зокрема, АТК має «забезпечувати об'єктивний і неупереджений характер висвітлення новин, належну увагу до різноманітності думок і збалансовану спрямованість каналів, щоб захистити незалежність осіб і органів Австрійської телерадіомовної корпорації» (частина третя статті 1). Створюючи свої програми та послуги, АТК забезпечує об'єктивний відбір і подання інформації включно із висвітленням роботи законодавців і трансляції їх дебатів, якщо такі є, а також забезпечує подання та представлення коментарів, точок зору та критичних заяв із належним урахуванням різноманітності думок, представлених у суспільному житті. Коментарі та передачі власного виробництва мають бути адекватно об'єктивними (частина п'ята статті 1).

АТК повинна надавати різноманітні загальні послуги, що включають інформацію, культуру, розваги та спорт для всіх. Пропоновані послуги мають бути орієнтовані на різноманітність інтересів слухачів і глядачів і мати збалансований підхід до розгляду цих інтересів (частина друга статті 4). Частки у загальному радіомовленні повинні бути адекватно збалансованими (частина п'ята статті 4). Вимоги до змісту програм і передач АТК містяться у статті 10 Закону, якою встановлено, що «Інформація має бути вичерпною, незалежною, неупередженою та об'єктивною. Будь-які випуски новин і репортажі повинні ретельно перевірятися на предмет їх правдивості та походження, і має бути чітка

різниця між випусками новин і коментарями» (частина п’ята). «Необхідно належним чином ураховувати різноманіття думок у суспільному житті, поважати людську гідність, особисті права та приватність особи» (частина шоста статті 10). «Коментарі, аналізи та презентації мають бути об’єктивними та базуватися на фактах, які можна відтворити» (частина сьома статті 10).

Усі спори щодо дотриманням АТК вимог законодавства, що виходять за межі юрисдикції адміністративних органів чи судів, вирішує Спостережна рада (розділи 25 і 27 Закону). Рада складається із сімнадцяти незалежних членів, включно з дев’ятьма суддями, які призначаються на чотири роки Президентом Республіки за поданням Федерального уряду.

У справі проти Австрії до Європейського суду з прав людини, яка стосувалася неможливості через державну монополію отримати ліцензію на мовлення, австрійський уряд висловлювався про те, що лише чинна система, заснована на монополії Австрійської телерадіомовної корпорації, дозволила органам влади гарантувати об’єктивність і неупередженість репортажів, різноманітність думок, збалансоване програмування та незалежність осіб і органи, відповідальні за створення програм[33]. Європейський суд з прав людини таку позицію не поділяв. У висновках Суду зазначено, що державна монополія є заходом, який накладає найбільші обмеження на свободу вираження поглядів, а саме повну неможливість мовлення інакше, ніж через національну станцію. Як мовник, що фінансується державою, Австрійська телерадіомовна корпорація не має займати редакційну позицію щодо політичних питань, і згідно зі своїм статутом, закріпленим у законодавстві, має неупереджено представляти широкий спектр поглядів.

Забезпечення законної професійної діяльності журналістів

Україна. Право на свободу слова тісно пов’язане зі здійсненням законної професійної журналістської діяльності. Журналісти під час провадження своєї професійної діяльності володіють усією повнотою права людини і громадянина на свободу думки і слова, свободу вираження поглядів у межах, визначених міжнародно-правовими актами, Конституцією та законами України.

Окрім конституційних положень, що гарантують свободу слова, в Україні захист професійної журналістської діяльності регламентується законами України: «Про інформацію» (статті 24, 25, 26); «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (стаття 26); «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; «Про інформаційні агенства»; «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»; «Про телебачення і радіомовлення» тощо, а також відповідно до міжнародно-правових актів у сфері свободи слова та інформації.

Законом України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» визначено, що «журналіст – це творчий працівник, який професійно збирає, одержує, створює і займається підготовкою інформації для засобів масової інформації, виконує редакційно-посадові

[33] 2018. Freedom of Expression and The Broadcasting Media. URL: https://rm.coe.int/factsheet-on-broadcasting-june2018-docx/16808b3dd6

службові обов'язки в засобі масової інформації (у штаті або на позаштатних засадах) відповідно до професійних назв посад (роботи) журналіста, які зазначаються в державному класифікаторі професій України» (пункт 9 частини першої статті 1). Кримінальний кодекс України у примітці до статті 345^1 визначає професійну діяльність журналіста як систематичну діяльність особи, пов'язану зі збиранням, одержанням, створенням, поширенням, зберіганням або іншим використанням інформації з метою її поширення на невизначене коло осіб через друковані ЗМІ, телерадіоорганізації, інформаційні агентства, мережу Інтернет. Законною є така діяльність журналістів, яка спрямована ними на реалізацію своїх повноважень в інформаційній сфері і здійснюється засобами та в порядку, установленому законодавством.

Професійну діяльність журналіста в цілому слід розглядати як реалізацію прав та дотримання ним обов'язків, визначених у спеціальних законах залежно від виду журналістської діяльності. Так, права і обов'язки журналіста друкованого ЗМІ визначені відповідно до статті 26 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»; права і обов'язки телерадіожурналіста – відповідно до статей 58, 60 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»; журналістів інформаційних агентств – відповідно до статті 21 Закону України «Про інформаційні агентства».

Необхідно акцентувати, що законодавством установлено низку гарантій щодо забезпечення законної професійної діяльності журналістів. Так, відповідно до вимог Закону України «Про інформацію» забороняється цензура (частина перша статті 24), втручання у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом поширюваної інформації, зокрема, з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно необхідної інформації, накладення заборони на висвітлення окремих тем, показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати суб'єкти владних повноважень, крім випадків, встановлених законом, договором між засновником (власником) і трудовим колективом, редакційним статутом (частина друга статті 24). Умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та/або переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків, за критику тягне за собою відповідальність згідно із законами України (частина третя статті 24). Відповідно Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» установлює відповідальність за посягання на життя і здоров'я журналіста, інші дії проти нього та відповідальність журналіста за завдану ним моральну (немайнову) шкоду (стаття 17).

Окремо необхідно зазначити, що законодавством (стаття 42 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», стаття 17 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів») встановлено перелік умов непритягнення редакції, журналіста до відповідальності за публікацію відомостей, що не відповідають дійсності, принижують честь і гідність громадян і організацій, порушують права і законні інтереси громадян або являють собою зловживання свободою діяльності друкованих засобів масової інформації і правами

журналіста, зокрема, якщо: 1) ці відомості одержано від інформаційних агентств або від засновника (співзасновників); 2) вони містяться у відповіді на запит на інформацію, поданий відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», або у відповіді на звернення, подане відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 3) вони є дослівним відтворенням публічних виступів або повідомлень суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб; 4) вони є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих іншим друкованим засобом масової інформації з посиланням на нього; 5) у них розголошується таємниця, що спеціально охороняється законом, проте ці відомості не було отримано журналістом незаконним шляхом; 6) законом передбачено звільнення або непритягнення до відповідальності за такі дії.

Варто наголосити, що відповідно до частин першої та другої статті 30 Закону України «Про інформацію» ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень. Оціночними судженнями, за винятком образи чи наклепу, є висловлювання, що не містять фактичних даних, зокрема критика, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, з огляду на характер використання мовних засобів, зокрема вживання гіпербол, алегорій, сатири. Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості. Окрім того, відповідно до частини третьої цієї ж норми особа звільняється від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою.

Правові гарантії діяльності журналістів забезпечуються наявною адміністративною та кримінальною відповідальністю. Кримінальна відповідальність настає за: а) перешкоджання законній професійній діяльності журналістів (стаття 171 КК України); б) погрозу або насильство щодо журналіста (стаття 345^1 КК України); умисне знищення або пошкодження майна журналіста (стаття 347^1 КК України); посягання на життя журналіста (стаття 348^1 КК України), захоплення журналіста як заручника (стаття 349^1 КК України).

Водночас сказане не може стосуватися журналістської діяльності, що провадиться всупереч законодавчим вимогам, виходячи за межі наданих журналістам прав і з порушенням покладених на них обов'язків. Право на свободу слова не є абсолютним, його реалізація передбачає й пов'язані з ним обов'язки та відповідальність згідно зі статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У контексті журналістики йдеться про сумлінне прагнення надавати згідно з журналістською етикою точну й достовірну інформацію. Зокрема, про те, що «застосування цих свобод, оскільки накладає також відповідальність і обов'язки, може підпадати під такі формальні правила, умови, обмеження або штрафи, які визначені законом, і яких демократичне суспільство потребує з огляду на інтереси національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку, задля упередження безладів або злочинності, захисту здоров'я або морального духу, захисту репутації та прав інших осіб, запобіганню витоку конфіденційної інформації або задля забезпечення безсторонності і законності правоохоронної діяльності».

З метою дотримання в журналістській діяльності законних меж в Україні створено громадську організацію – Комісію з журналістської етики, яка є органом саморегуляції роботи журналістів та редакцій. У своїй діяльності Комісія базується на єдиному стандарті роботи – Кодексі етики українського журналіста, що визначає основні морально-етичні орієнтири, яких журналіст має дотримуватися при виконанні своїх професійних обов'язків, затвердженому 12 грудня 2013 року на пленумі Національної спілки журналістів України. Документ містить 19 статей, що викладені відповідно до прав і свобод людини, визначених відповідно до Загальної декларації прав людини, Всесвітньої Хартії свободи преси ООН, Конституції та законодавства України, Декларації принципів поведінки журналіста Міжнародної Федерації журналістів.

Водночас законодавчі положення також установлюють за наявності умислу настання відповідальності журналіста за поширення ним недостовірної, неповної або неупередженої інформації. Умислом журналіста та/або службової особи засобу масової інформації є таке їх/її ставлення до поширення інформації, коли журналіст та/або службова особа засобу масової інформації усвідомлювали недостовірність інформації та передбачали її суспільно небезпечні наслідки (стаття 17 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»).

Литва. Здійснення професійної журналістської діяльності в Литві ґрунтується на правових приписах про гарантування свободи слова і інформації, свободи вираження поглядів у межах, визначених міжнародно-правовими актами, Конституцією Литовської Республіки та її законами.

Окрім конституційних норм, що гарантують свободу слова та інформації, базовим правовим актом у цій сфері є Закон Литовської Республіки «Про інформування суспільства (громадськості)» від 2 липня 1996 року[34].

У пункті 89 статті 2 цього Закону наведено визначення дефініції «журналіст» як «фізичної особи, яка на професійній основі збирає, готує та надає матеріали виробнику та/або розповсюджувачу публічної інформації за договором з ним та/або є членом професійної журналістської асоціації».

Положення Закону Литовської Республіки «Про інформування суспільства (громадськості)» визначають основні засади журналістської діяльності: журналісти у своїй діяльності керуються Конституцією, законами та міжнародними договорами Литовської Республіки, принципами гуманізму, рівності, толерантності, поваги до людини, свободи слова, творчості, релігії та совісті, розмаїття думок, дотримуються норм професійної етики, положень Кодексу етики журналістів та видавців Литви, сприяють розвитку демократії, відкритості суспільства, заохочують громадянськість суспільства та прогрес держави, зміцнюють незалежність держави, розвивають державну мову, національну культуру та мораль (частина друга статті 3). Публічна інформація у

[34] Republic of Lithuania Law on the Provision of Information to the Public. 2 July 1996 – No I-1418 (As last amended on 23 December 2015 – No XII-2239) Vilnius. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2865241206f511e687e0fbad81d55a7c?jfwid=bkaxlcc0

засобах масової інформації повинна подаватися справедливо, точно та неупереджено (частина третя статті 3).

Водночас нормами Закону передбачено низку гарантій свободи слова та журналістської діяльності. Зокрема, відповідно до статті 7 забороняється впливати на журналіста, примушуючи його некоректно та упереджено подавати інформацію у засобах масової інформації; відповідно до частин першої та другої статті 8 журналіст має право зберегти таємницю про джерело інформації, не розкривати його, за винятком, коли є відповідне рішення суду, а також у цілях захисту конституційних прав і свобод людини та здійснення правосуддя; відповідно до статті 9 у Литовській Республіці заборонено переслідування за критику; відповідно до статті 10 цензура публічної інформації заборонена; часини перша та друга стаття 11 гарантують кожному право на судове оскарження рішень та дій державних органів і установ, органів та установ самоврядування, посадових осіб, якщо вони порушують або незаконно обмежують право на отримання, збір та розповсюдження інформації. Забороняється переслідування журналіста за оприлюднену інформацію, якщо при її підготовці та розповсюдженні не було порушено закон.

Законом захищені й авторські права журналістів у відносинах із суб'єктами, які здійснюють підготовку та розповсюдження публічної інформації. Зокрема, незалежно від того, чи перебуває журналіст у трудових відносинах із суб'єктом, який здійснює підготовку та розповсюдження публічної інформації, останній зобов'язаний підписати з ним письмову угоду про використання авторського твору журналіста. І навіть у разі, якщо така угода не була підписана, це не звільняє суб'єкта, який здійснює підготовку та розповсюдження публічної інформації, від обов'язку виплати журналісту справедливої винагороди за використання його авторських творів (частина друга статті 23).

Як і будь-яке суб'єктивне право, здійснення журналістської діяльності має певну міру можливої поведінки особи. Тому положеннями статті 41 визначені, зокрема, такі обов'язки журналіста: 1) представляти новини достовірно, точно та неупереджено, критично оцінювати джерела своєї інформації, уважно та ретельно перевіряти факти, базуючись на декількох джерелах. За відсутності можливості перевірки надійності джерела інформації, про це повинно бути зазначено; 2) авторизувати підготовлену інформацію, яка вперше розповсюджується, за бажанням особи, що надала таку інформацію; 3) відмовитись від виконання доручень суб'єкта, який займається підготовкою та розповсюдженням публічної інформації, якщо доручення примушує його порушувати закони чи Кодекс етики журналістів і видавців Литви; 4) керуватися у своїй діяльності основними принципами розповсюдження публічної інформації, дотримуватися норм професійної етики журналістів; 5) здійснювати збір та оприлюднення інформації лише етичними та законними способами; 6) не чинити тиск на джерело інформації і не пропонувати винагороду, вказувати свої дані при зверненні про надання інформації, а також попереджати особу про можливість використання наданої нею інформації в публічних джерелах.

Литовське законодавство у сфері забезпечення професійної журналістської діяльності активно апелює до обов'язку журналіста дотримуватися норм етики у

своїй діяльності. Перелік таких вимог установлений Кодексом етики журналістів та видавців Литви, іншими правовими актами та міжнародними договорами Литовської Республіки (стаття 43 Закону).

Контроль за дотриманням стандартів здійснення професійної журналістської діяльності відповідно до норм цього Закону покладений як на органи саморегуляції у сфері медіа – Комісію з етики журналістів та видавців, яка складається з 15 членів, так і на державу в особі інспектора з журналістської етики, який є державним посадовцем, призначається на посаду строком на п'ять років Сеймом Литовської Республіки.

Термін повноважень Комісії з етики журналістів та видавців становить три роки. Членом Комісії може бути особа з вищою освітою та п'ятирічним досвідом роботи у сфері надання інформації. Комісія обирає зі свого складу голову Комісії на строк повноважень. Комісія виконує такі функції: 1) виявляє турботу про виховання професійної етики журналістів; 2) розглядає порушення професійної етики журналістів та взаємні суперечки між журналістами та суб'єктами, що здійснюють підготовку й розповсюдження публічної інформації, чи видавцем відносно порушень Кодексу етики журналістів та видавців Литви (стаття 46^1 Закону). Зі свого боку, інспектор із журналістської етики має більш розширені повноваження. Зокрема, до його компетенції віднесено визначення правових меж діяльності журналістів, якості підготовленої ними публічної інформації тощо (стаття 49 Закону).

Польща. Правовідносини у сфері забезпечення професійної діяльності журналістів у Польщі врегульовано положеннями статті 54 Конституції Республіки Польща[35], відповідно до приписів якої журналістам гарантується свобода вираження поглядів і встановлюється заборона цензури, а стаття 14 містить положення, згідно з яким «Республіка Польща забезпечує свободу преси та інших засобів масової комунікації». Указані конституційні норми в частині діяльності засобів масової інформації та професійної діяльності журналістів конкретизовано у законодавстві, зокрема в Законі про пресу від 26 січня 1984 року[36] та Законі про доступ до публічної інформації від 6 вересня 2001 року[37].

Закон про пресу визначає права та встановлює обов'язки журналістів; установлює правила публікації спростувань, надання відповідей, повідомлень і реклами; установлює відповідальність журналістів; регламентує процедуру створення редакції; установлює вимоги до головного редактора. Так, згідно зі статтею 7 Закону пресою вважають функціонуюче, цілісне періодичне видання, котре виходять не рідше одного разу на рік, має постійну назву або найменування, порядковий номер і дату. Така вимога стосується газет і журналів, медіа-служб, інформаційних бюлетенів, радіо- та телевізійних передач і кінохроніки. Пресою, у розумінні Закону, вважають також засоби масової

[35] 78/483. The Constitution of the Republic of Poland. Published as of Appril 2, 1997. URL: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm

[36] 5/26 January 1984. The Press Law Act. URL: https://www.researchgate.net/publication/319872633_Translation_of_Polish_Press_Law_Act

[37] 112/1198. The Law on Access to Public Information of September 6, 2001. URL: http://wkeim.bplaced.net/files/foia-poland-2001.htm

комунікації, включаючи радіостанції, радіокомпанії та телецентри, усі періодичні публікації в друкованому, відео- чи аудіоформатах, що поширюються у різний спосіб. Відповідно до статті 17 Закону засновано Раду преси – консультативний орган у справах преси. Члени Ради призначаються Прем'єр-міністром строком на 3 роки. Рада преси не має контрольних функцій і не є регуляторним органом, такий орган щодо преси в Польщі відсутній.

Цікавим є те, що згідно із вимогами статті 20 зазначеного Закону, видання газет або журналів вимагає реєстрації видавця в суді. Суд має право відмовити в реєстрації, якщо заявка не містить даних про видавця і головного редактора видання або мають місце порушення права інтелектуальної власності стосовно назви видання. Суд може призупинити видання друкованого ЗМІ на певний строк, якщо протягом року не менше трьох разів у такому виданні було вчинено правопорушення. Реєстрація друкованого ЗМІ також припиняється, якщо видання не було видане протягом одного року з дня одержання дозволу на його випуск або якщо перерва у публікаціях тривала понад один рік.

Як зазначено вище, доступ ЗМІ та громадян до публічної інформації в Польщі регулюється Законом про доступ до публічної інформації. Указаний Закон визначає, що є публічною інформацією, установлює межі доступу до публічної інформації та регламентує технічні особливості доступу до публічної інформації. Так, публічною інформацією вважається будь-яка інформація, дотична до проблем суспільства. Доступ до публічної інформації здійснюється відповідно до правил та порядку, визначених Законом. Зокрема, громадянам гарантовано право на публічну інформацію: отримувати публічну інформацію, у тому числі інформацію, оброблену в обсязі, особливо необхідному для захисту життєво важливих суспільних інтересів; перевіряти офіційні документи; відвідувати засідання колегіальних органів державної влади, утворених загальними виборами (стаття 3). Відповідно до вимог статті 5 Закону право на публічну інформацію може бути обмежено в обсязі та відповідно до принципів, визначених законодавством про охорону конфіденційної інформації та про охорону державної таємниці. Обмеження права на публічну інформацію може бути встановлено виключно для захисту важливих економічних інтересів держави, якщо надання інформації може призвести до погіршення, зокрема спроможності Державного казначейства в управлінні своїм майном або спроможності Республіки Польща в процесі укладення міжнародної угоди, а також якщо інформація може істотно перешкоджати захисту майнових інтересів Польщі чи Держказначейства під час судових розглядів. Право на публічну інформацію може бути також обмежено з метою захисту приватного життя фізичних осіб або комерційної таємниці. Таке обмеження не поширюється на інформацію про осіб, які виконують публічні функції, пов'язані з виконанням функцій держави тощо.

Згідно зі статтею 6 Закону публічна інформація, що має оприлюднюватися за запитом, може стосуватися всіх публічних даних і публічної власності, подій, пов'язаних із внутрішньою та зовнішньою політикою, стосуватися державних і муніципальних інституцій та посадових осіб, визначених відповідно до Закону (стаття 4).

Австрія. Незалежність телерадіомовних засобів масової інформації гарантується Федеральним конституційним законом про гарантії незалежності мовлення від 10 липня 1974 року[38]. Законом встановлено гарантії об'єктивності, неупередженості, різноманітності і збалансованості програм мовлення (частина друга статті 1), а також гарантії незалежності журналістської діяльності.

Зазначені конституційні норми в частині діяльності засобів масової інформації та професійної діяльності журналістів конкретизовано приписами норм законодавства, зокрема Законом про приватне радіомовлення[39], Законом про аудіовізуальні медіа-послуги[40], а також Федеральним законом про Австрійську радіомовну корпорацію[41] від 10 липня 1974 року.

Так, Федеральний закон про Австрійську телерадіомовну корпорацію гарантує можливість вільно виконувати журналістську професію: «Виконуючи свою діяльність, від журналістського персоналу не можна, зокрема, вимагати підготовки чи відповідальності за будь-що, що суперечить свободі журналістської професії» (частина перша статті 38). Відповідно до положень Закону «Незалежність – це не лише право журналістів і авторів програм, а й їхній обов'язок. Незалежність означає незалежність від державного та партійного впливу, а також від інших – електронних чи друкованих – ЗМІ чи політичних та бізнесових лобі» (частина шоста статті 4).

III. Висновки та пропозиції

1. Законодавство держав-членів Європейського Союзу, законодавство України щодо захисту свободи слова та забезпечення професійної діяльності журналістів у цілому базується на нормах та стандартах, установлених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини), а також іншими актами ЄС, практикою Європейського суду з прав людини. Держави-члени Європейського Союзу беруть на себе зобов'язання здійснювати заходи (правові, адміністративні, практичні), спрямовані на забезпечення професійної діяльності журналістів та створення умов для просування свободи вираження поглядів. Згадані заходи реалізуються на національному, регіональному та місцевому рівнях.

2. Національне законодавство держави може мати окремі відмінні норми, зумовлені правовою, соціальною й безпековою ситуацією у відповідній державі. Такими прикладами є законодавство України (яка перебуває в умовах війни) та законодавство Литви, що містить норми для забезпечення інформаційної безпеки.

3. Свобода слова може бути обмежена законом, коли йдеться про вищі цінності – життя людини, цілісність і безпека держави та суспільства тощо.

---

[38] 1974. Federal Constitutional Act on Guaranteeing the Independence of Broadcasting. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1974_396/ERV_1974_396.pdf

[39] 2015. Private Radio Broadcasting Act. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_2001_1_20/ERV_2001_1_20.html

[40] 2021. Audiovisual Media Services Act. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_2001_1_84/ERV_2001_1_84.html

[41] 2023. Federal Act on the Austrian Broadcasting Corporation. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1984_379/ERV_1984_379.html

4. Професійна журналістська діяльність повинна відповідати правилам і стандартам журналістики, порушення яких уважається таким, що не відповідає законності і призводить до настання, зокрема юридичної відповідальності.

5. Держави-члени ЄС досить повно забезпечують доступ громадськості через телебачення та радіо та інші ЗМІ до неупередженої, точної інформації, що відображає розмаїття політичних поглядів у суспільстві. Вибір засобів для досягнення цієї мети є різним і виноситься на розсуд держави.

6. Сукупність конституційно-правових гарантій забезпечення права на свободу слова в Україні дозволяє стверджувати про комплексний характер такого соціально-правового явища, що має складну внутрішню архітектоніку з погляду його нормативного забезпечення.

7. Доцільним є здійснення експертного аналізу законодавства України щодо захисту свободи слова та забезпечення професійної діяльності журналістів в умовах воєнного стану для вироблення рекомендацій щодо забезпечення його ефективності в умовах сьогодення.

Дослідницька служба
Верховної Ради України

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При підготовці матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.