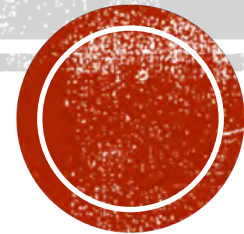


АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТУ
«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ
АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПРАВА
НА ДОСТУП ДО ДОСТОВІРНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

Речиць Віталій

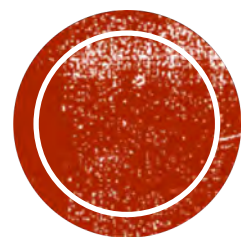
член Громадської Ради при Кіровоградській ОДА



ВСТУП

- 20 січня 2020 року Міністерство культури, молоді та спорту України оприлюднило для громадського обговорення порівняльну таблицю проекту **Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення національної інформаційної безпеки та права на доступ до достовірної інформації"**.
- Автори законопроекту зазначають, що законопроект «регулює відносини щодо створення, збирання, пошуку, одержання, зберігання, використання, поширення та охорони **інформації**. Метою регулювання є захист прав громадян на отримання достовірної та збалансованої інформації, прозорість діяльності поширювачів масової інформації та забезпечення національної інформаційної безпеки України.».
- *Даний законопроект не зареєстровано у Верховній Раді України (станом на 31.01.2020)*





КЛЮЧОВІ РИЗИКИ



ПОШИРЮВАЧІ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ЇХ ПРАВОВИЙ СТАТУС

- Термін «поширювач масової інформації». Не визначено обсяг прав.
- Індекс довіри поширювачів масової інформації (медійні організації та будь-який поширювач). Задекларовано добровільне отримання поширювачем масової інформації (своєрідний знак якості).
- Присвоєння індексу довіри відповідно до критеріїв, затверджених Уповноваженим, організаціями, відібраними Уповноваженим та внесеними до відповідного переліку (ч.3,4 ст.22-1 Законопроекту)
- **Обов'язки поширювачів:** - лише достовірну інформацію, - дотримання вимог прозорості, розміщувати та невідкладно оновлювати свої ідент.дані або вих.дані, - своєчасно та належним чином реагувати на заяви про відповідь та про спростування недостовірної інформації, - доводити до отримувачів інформації про індекс довіри, - надавати у вст.строки відповідь на запити та заяви Уповноваженого



- **Обов'язок поширення достовірної інформації** (ч.6 ст.22 Законопроекту)
- **Право на анонімність** - оприлюднення ідентифікаційних даних у доступному для отримувачів інформаційному місці (ч.2 ст.22 Законопроекту)
- **Відступ від захисту авторських прав** (відмова від таємниці авторства). Зазначати дані про ПІБ або псевдонім автора кожного матеріалу (п.4 ст. 22 Законопроекту).
Порушує п.2 ч.1 ст.14 ЗУ «Про авторське право та суміжні права»
- **Обмеження свободи медіа.** Покладення обов'язків на журналістів та проф.журналістів:
 - 1)створювати та поширювати лише ту інформацію, походження якої їм відомо, або супроводжувати тексти відповідними застереженнями, не перекручувати факти та документи (п.3 ч.2 ст. 25 ЗП),
 - 2)доводити керівництву, що здійснює редакційний контроль про можливість позовів та інших вимог,
 - 3) не розголошувати інформацію з обмеженим доступом (крім згоди власника інформації та коли суспільний інтерес переважає шкоду від розповсюдження)



- **Право бути особисто прийнятими у розумні строки посадовими і службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування**, а також право збирати інформацію в районах стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, воєнних дій, крім випадків, передбачених законом, право на щорічну відпустку тривалістю 36 календарних днів за рахунок суб'єктів у сфері медіа, право на дострокову пенсію, право на отримання з державного бюджету одноразової грошової допомоги надано лише **“професійним журналістам”** і частково - іноземним журналістам (ч.1 ст.25, ч.1 ст.26, ч.1 ст.39 Законопроекту)
- **Дискримінація залежно від віку та стажу роботи** (проф.журналіст 3 роки, постійне місце роботи) (порушення ст.ст. 24, 36. Конституції ст.10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод,
- **Дискримінація** залежно від належності до організацій (членство в Асоціації)
- **Акредитація** з боку суб'єктів владних повноважень – лише проф.журналістам.
- **Безпека журналістів.** Пропонується розпосюдити ст.ст.171, 345-1, 347-1, 348-1 КК України лише на професійних журналістів.



РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Категорично відмовитись від ідеї впровадження за ініціативою держави Індексу довіри поширювачів масової інформації
- Відмовитись від порушень немайнових прав авторів публікувати твори на умовах анонімності та від обов'язкової публічної ідентифікації усіх поширювачів інформації.
- Не висувати надмірних вимог стосовно перевірки достовірності інформації перед її поширенням. Кожен із поширювачів повинен самотійно обирати спосіб перевірки достовірності інформації та нести відповідальність за її недостовірність.
- Відмовитись від поділу журналістів на звичайних та професійних, забезпечити рівні умови доступу до професії, збору та поширення інформації без дискримінації, а також вживати належні заходи для забезпечення безпеки усіх журналістів та інших медіа-учасників.
- Усунути протиріччя із чинним законодавством та дискримінаційні норми



САМОВРЯДУВАННЯ ЖУРНАЛІСТІВ – АСОЦІАЦІЯ ПРОФЕСІЙНИХ ЖУРНАЛІСТІВ УКРАЇНИ

- Різний обсяг прав та гарантій між “журналістами” та “професійними журналістами”, який залежить від членства в Асоціації професійних журналістів України порушує конституційну заборону на обмеження у правах за належність чи неналежність до громадських організацій (частина 4 статті 36 Конституції України), є непропорційним обмеженням свободи слова (стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) та може тлумачитись, як примусова участь в об'єднанні та порушення стандартів щодо свободи асоціацій (стаття 11 Конвенції). **(ст.28-40 Законопроекту)**
- Детально регламентоване на рівні Закону саморегулювання журналістів з юридичною відповідальністю за порушення етичних стандартів не відповідає міжнародним підходам та практикам.
- Запровадження аналогічне адвокатському саморегулюванню журналістів з Асоціацією, яка згідно Закону має стати єдиною, детально регламентованою в Законі, як по структурі та діяльності так і по вимогах до членів, із заборonoю реорганізації і ліквідації може бути визнане таким, що не відповідає стандартам щодо свободи асоціацій (стаття 11 Конвенції).



РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Провести широку дискусію із журналістами, журналістськими рухами та організаціями, медійними організаціями щодо необхідності запровадження самоврядування журналістів та її моделі.
- Забезпечити відповідність ініціатив щодо саморегулювання журналістів міжнародними підходами та практиками.



УПОВНОВАЖЕНИЙ З ПИТАНЬ ІНФОРМАЦІЇ

- Діяльність Уповноваженого спрямована на обмеження права на свободу вираження поглядів, а не на захист конкретних інформаційних прав громадян
- Процедура формування, статус та функції Уповноваженого не відповідають вимогам Конституції України – Кабінет Міністрів України не може створювати будь-яких суб'єктів владних повноважень поза системою органів виконавчої влади та надавати їм необмежені повноваження
- Діяльність Уповноваженого щодо подання обов'язкових для розгляду заяв про спростування або відповідь на дезінформацію становить надмірне втручання в свободу вираження поглядів – загроза високих штрафів за відмову виконувати вимоги Уповноваженого, відсутність підстав для відмови в оприлюдненні відповіді Уповноваженого, обмежені можливості щодо захисту створюють «охолоджувальний ефект» щодо поширення інформації з питань суспільного інтересу
- Контроль Уповноваженого за дотриманням вимог щодо обов'язкового публічного розкриття інформації про особу усіх поширювачів масової інформації не відповідає міжнародним принципам щодо анонімності як гарантії свободи вираження поглядів
- Обов'язкова участь Уповноваженого у розгляді цивільно-правових справ щодо спростування недостовірної інформації створює загрозу порушення права громадян на справедливий суд (стаття 6 Європейської конвенції)



- Запропонована посада Уповноваженого з питань інформації **немає нічого спільного із інститутом інформаційного комісара чи інформаційного омбудсмана, які існують в багатьох країнах світу з метою захисту інформаційних прав громадян.** Важливими ознаками цих органів є їх незалежність та спрямованість діяльності саме на захист прав громадян, а не на їх обмеження. Паризькі принципи щодо статусу національних правозахисних інституцій, що були схвалені Генеральною Асамблеєю ООН, також багато уваги приділяють питанню включеності представників громадянського суспільства, академічної та наукової спільноти у формування та діяльність такого органу, а також виключають з мандату правозахисної інституції каральні функції.
- Всупереч задекларованій у законопроекті цілі створення Уповноваженого для сприяння захисту прав громадян України і суспільства в цілому на доступ до достовірної, об'єктивної та повної інформації, як процедура призначення Уповноваженого, так і його повноваження, свідчать про створення **по суті не правозахисної інституції, а нового контролюючого адміністративного органу у сфері поширення інформації. Ключові функції Уповноваженого – застосовувати заходи впливу (подавати заяви про відповідь чи спростування) та ініціювати притягнення до відповідальності порушників.**



- Процедура призначення і статус Уповноваженого суперечать Конституції
- Уповноваженого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України строком на 5 років з правом бути обраним повторно (але лише один раз). Кандидатури на посаду мають право вносити Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Міністр юстиції та Міністр культури України (по одній кандидатурі від кожного). Законопроект не містить жодних процедур щодо відбору кандидатів суб'єктами подання (крім вимог до кандидатів), а також вимог публічного обговорення чи участі громадськості у відборі та призначенні кандидатів на посаду Уповноваженого. (**ст. 50 Законопроекту**)
- За поданням Уповноваженого Кабмін також призначає його представників, кількість яких у законопроекті не визначається, але які, зокрема наділяються його повноваженнями щодо звернення до суду у разі виявлення порушень (стаття 285-1, якою пропонується доповнити Кодекс адміністративного судочинства України) .
- Законопроект передбачає, що Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб (**ч. 2 ст. 49 Законопроекту**). Таке визначення статусу Уповноваженого, зважаючи на порядок його обрання, суперечить Конституції України. Так, Основний Закон у статті 116 встановлює, що Кабінет Міністрів України має повноваження утворювати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, а також призначати на посади за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.
- Перелік повноважень Уряду за Конституцією не є вичерпним і може доповнюватись іншими законами. Однак, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд України є вищим органом у системі органів виконавчої влади та здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.



- **Заяви про відповідь або спростування дезінформації.** Уповноважений самостійно визначає належність поширеної інформації до дезінформації та отримує право звертатись до поширювачів інформації з вимогою про спростування або оприлюднення відповіді Уповноваженого.
- Уповноважений подає свої заяви через спеціально створену «електронну систему довіри». Результати розгляду заяви поширювачі також зобов'язані розмістити у цій системі. Перебіг усіх строків щодо розгляду заяв Уповноваженого розпочинається саме з моменту їх публікації у системі, а не з моменту фактичного отримання чи ознайомлення поширювача із такою заявою.
- Поширювачі зобов'язані повідомляти про результат розгляду **не пізніше 4 днів** з дня розміщення заяви в електронній системі довіри. Якщо поширювачі інформації в мережі Інтернет або через сервіси миттєвого обміну повідомленнями не нададуть відповідь - Уповноважений може звернутись до суду із заявою про обмеження доступу до відповідної інформації.
- за ненадання відповіді на заяву Уповноваженого про відповідь або спростування також передбачено штраф – **5 мінімальних зарплат за кожен випадок (близько 23 тис. грн.)**. Крім цього, не виконавши «добровільно» вимоги щодо спростування чи відповіді, поширювачі інформації наражаються отримати штраф у **9,5 млн. грн.**, якщо суд таки визнає, що вимога Уповноваженого була законною
- **2 підстави для відмови в задоволенні вимог Уповноваженого про спростування:** 1) якщо у поширювача масової інформації є підтвердження того, що поширена інформація відповідає дійсності та точно відображає факти, події або явища, про які йдеться, з обов'язковим наданням Уповноваженому відповідних доказів та обґрунтування; 2) або ж якщо поширена інформація є дослівним відтворенням публічних виступів або повідомлень, публічної інформації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з наведенням джерел такої інформації.



- Підстав для відмови в задоволенні вимог Уповноваженого щодо відповіді, яка має розміщуватись або оприлюднюватись також протягом 24 год (або не пізніше наступного робочого дня – для мовників, у наступній публікації – для друкованих медіа) і може перевищувати за обсягом заявлену «дезінформацію» в 5 разів (не більше), законопроект взагалі не передбачає.
- Маркування публікацій, щодо яких подано заяву про спростування. Поширювачі масової інформації у Інтернеті або через сервіс обміну миттєвими повідомленнями зобов'язані розмістити біля оскаржуваного матеріалу протягом 24 годин з моменту розміщення заяви в системі, попередження про те, що матеріал перевіряється та на нього подано заяву Уповноваженого із відповідним посиланням на електронну систему.
- **Забезпечення прозорості поширювачів масової інформації**
- **Участь у цивільних справах щодо захисту честі, гідності та ділової репутації обов'язковість долучення Уповноваженого** як третьої сторони до розгляду справ щодо спростування недостовірної масової інформації. Зважаючи на цивільно-правовий характер відносин щодо захисту честі, гідності та ділової репутації, участь Уповноваженого може негативно вплинути на дотримання принципів змагальності процесу, а отже і права на справедливий суд.
- буде порушено принцип рівності сторін, адже сторони будуть мати різні правові можливості у збиранні доказів та доведенні обставин, на які вони посилаються. Зокрема, у цьому контексті варто взяти до уваги, що законопроект пропонує доповнити Закон України «Про Службу безпеки України» обов'язком СБУ сприяти Уповноваженому в отриманні доказів порушення поширювачами масової інформації Закону України «Про інформацію», тобто вимог цього законопроекту щодо поширення недостовірної інформації чи дезінформації.



РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Замість створення посади Уповноваженого, як пропонується у законопроекті, - обговорити доцільність створення органу щодо моніторингу та аналізу загроз дезінформації та розробки стратегічних планів протидії інформаційній агресії. Такий орган може бути створений у відповідності до Конституції України Кабінетом Міністрів України та залучати до своєї діяльності представників інших державних органів, науковців та експертів. Повноваження такого органу мають відповідати вимогам Конституції та законів України
- Відмовитись від обов'язкової публічної ідентифікації усіх поширювачів масової інформації за замовчуванням. Обов'язковість публічної ідентифікації допустима щодо суб'єктів у сфері медіа, однак не може бути автоматично поширена на всіх інших поширювачів масової інформації (особливо у пропонованому широкому формулюванні). Ідентифікація користувачів Інтернету, які поширюють масову інформацію має здійснюватися за запитом органу, уповноваженого здійснювати розслідування, у порядку та з підстав, які має бути чітко визначені законом та містити застереження від зловживань та гарантії захисту



ВИЗНАЧЕННЯ ДЕЗІНФОРМАЦІЇ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЇЇ ПОШИРЕННЯ

- Визначення дезінформації є неузгодженим у різних актах, недостатньо чітким та залишає простір для зловживань у правозастосовчій діяльності
- Адміністративно-правові санкції, передбачені змінами до Закону “Про інформацію”, є надмірними та непропорційними, можуть застосовуватися до необмеженого кола осіб, а також фактично повертають до українського законодавства штрафи за дифамацію
- Кримінальна відповідальність за поширення дезінформації не враховує ступінь суспільної небезпеки при визначенні санкцій за вчинення злочину, а запропонований процесуальний запобіжник у вигляді звернення до ЄСПЛ за консультативним висновком, може виявитися неефективним



- **Дезінформація** характеризується як недостовірна інформація з питань, що становлять суспільний інтерес, зокрема стосовно національної безпеки, територіальної цілісності, суверенітету, обороноздатності України, права українського народу на самовизначення, життя та здоров'я громадян, стану довкілля.
- **Недостовірна інформація** – неправдиві відомості про осіб, факти, події, явища, яких не існувало взагалі або які існували, але відомості про них неповні або перекручені
- Проектом змін до законодавства у нововведеній **статті 21-1 Проекту** передбачається заборона на поширення як дезінформації, так і недостовірної інформації, що тягне собою відповідальність, передбачену законом. Така відповідальність встановлюється за:
 - - поширення дезінформації, за умови добровільного спростування, починаючи з третього факту розміщення дезінформації протягом одного року – **1,000 МЗП (4,723,000 гривень)** за кожен випадок порушення
 - - поширення дезінформації, за відсутності добровільного спростування – **2,000 МЗП (9,466,000 гривень)** за кожен випадок поширення дезінформації



- - нерозміщення відповіді щодо дезінформації за заявою Уповноваженого або попередження про подачу заяви Уповноваженим про спростування дезінформації – **20 МЗП (94,660 гривень) за перші десять днів нерозміщення та 1 МЗП (4,723 гривні)** за кожен подальший день нерозміщення, починаючи із одинадцятого дня
- - розміщення суб'єктом у сфері медіа індексу довіри, за відсутності інформації про надання такого індексу на офіційному веб-сайті Уповноваженого або після втрати таким індексом чинності – **20 МЗП (94,660 гривень) за кожен випадок порушення (для друкованого медіа – кожен випуск, а для інших медіа – кожен день порушення)**
- - зміна адреси розміщення матеріалу (гіперпосилання), щодо якого подану заяву Уповноваженого або незбереження первісного запису або примірника первісного матеріалу, у якому містилася інформація, щодо якої подано заяву Уповноваженим, – **5 МЗП (23,615 гривень) за кожен випадок порушення**
- - ненадання відповіді на заяву чи запит Уповноваженого – **5 МЗП (23,615 гривень)** за кожен випадок порушення
- - у разі якщо під час розгляду справи за позовом фізичної або юридичної особи щодо спростування недостовірної інформації про таку особу, що її було поширено масово, судом буде встановлено недостовірність інформації щодо такої особи, суд постановляє рішення про накладення на поширювача (-ів) масової інформації, штрафу – **10-100 МЗП (47,230- 472,300 гривень)** за кожен випадок порушення



▪ **Підстави для звільнення від відповідальності поширювачів інформації:**

- - якщо ця інформація містилася в офіційних повідомленнях або одержана від органів державної влади, органів місцевого самоврядування у письмовій формі
- - якщо ця інформація є дослівним цитуванням заяв і виступів (усних і письмових) посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України та у депутати рад усіх рівнів, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів під час виборчої кампанії
- - якщо ця інформація розповсюджувалася без попереднього запису та містилася у виступах осіб, які не є працівниками поширювача масової інформації
- - якщо особа добровільно поширила відповідь на дезінформацію за заявою уповноваженого
- - для журналістів – щодо поширення недостовірної інформації, якщо суд встановить, що він діяв добросовісно відповідно до вимог професійної етики журналіста та здійснював її перевірку



- Справи про притягнення до відповідальності за заявами Уповноваженого розглядатимуться Шостим апеляційним адміністративним судом у місті Києві, а КАС у складі ВС розглядатиме ці справи як апеляційна інстанція.
- Окрім строків розгляду відповідних справ, змінами до Кодексу адміністративного судочинства передбачається можливість обмеження доступу до інформації, поширеної в Інтернеті або месенджерах, у разі несвоєчасної відповіді, відсутності відповіді на заяву про відповідь або спростування, а також до акаунту, вебсторінки, вебсайту або інформації, поширеної в Інтернеті або в месенджерах за відсутності ідентифікаційних даних про власника.
- У другому випадку це мають зробити хости, провайдери платформ спільного доступу до інформації або інші технічні посередники. Рішення про обмеження доступу судом приймається протягом 3 днів з дня надходження заяви, оскарження не зупиняє виконання ухвали суду. Можливим є поновлення доступу у разі усунення порушень за заявою власника. Важливо зазначити, що у різноманітних випадках Уповноважений може звернутися за відповіддю чи спростуванням у строк від 6 місяців до 3 років.



- Запровадження змін до Кримінального кодексу, до якого вводиться нова стаття **114-2 «Поширення дезінформації»** «дезінформація визначається вже як систематичне умисне масове розповсюдження завідомо недостовірних повідомлень про факти, події або явища, що становить загрозу національній безпеці, громадській безпеці, територіальній цілісності, суверенітету, обороноздатності України, права українського народу на самовизначення, життя та здоров'я громадян, стану довкілля» і передбачає санкцію у розмірі 5,000-10,000 НМДГ (85,000-170,000 гривень) або виправні роботи на 1-2 роки. Ця норма застосовуватиметься тимчасово – до повернення повного контролю України над державним кордоном.
- Кваліфіковані склади злочинів передбачають заборону на поширення дезінформації з використанням ботів, спеціальної групи акаунтів або засобів фальшування джерел інформації – з санкцією у 2-5 років позбавлення волі, фінансування діяльності з поширення дезінформації – 3-5 років позбавлення волі, а також поширення дезінформації та її фінансування, вчинене повторно, організованою групою осіб або якщо воно призвело до тяжких наслідків або до матеріальної шкоди великого розміру (200+ НМДГ – 210,200 гривень) – 5-7 років позбавлення волі з позбавленням права займати посади на невизначений строк).
- Заходи кримінально-правового характеру за порушення норм цієї статті, можна буде застосувати і до юридичних осіб, а розслідування цього злочину передане на слідчих Служби безпеки України. При розгляді справ за цією статтею обов'язковим є звернення до Європейського суду з прав людини з проханням надати консультативний висновок за процедурою, що передбачена Протоколом 16 до Європейської конвенції про права людини. На час звернення розгляд справи призупиняється



РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Привести визначення дезінформації, недостовірної інформації та інші дефініції законопроекту у відповідність із вимогами правової визначеності (якості закону);
- Виключити норми, які повертають до українського законодавства адміністративну або кримінальну відповідальність за поширення недостовірної інформації в рамках дифамаційних проваджень (кримінальну дифамацію);
- Доопрацювати норми щодо запровадження відповідальності за поширення дезінформації з урахуванням суспільної небезпеки відповідних злочинів, а також тимчасового характеру їх дії;
- Обмежити коло суб'єктів, до яких може застосовуватися відповідальність за поширення дезінформації, до суб'єктів у сфері медіа, оскільки саме медіа відіграють ампліфікуючу роль щодо негативного впливу недостовірної інформації
- Відмовитись від притягнення до відповідальності посередників у випадках, коли вони не втручаються в модифікацію контенту.



ДЯКУЮ ЗА УВАГУ!

