

ПЕРЕВОД С АНГЛИЙСКОГО

Издание осуществлено при финансовом содействии
Института Открытого Общества при участии программы "International Policy
Fellowships", Будапешт

"Законодательство о средствах массовой информации, вопросы
национальных меньшинств и их значение для ситуации в Латвии"

Леонид Райхман, Латвийский комитет по правам человека (F.I.D.H.), Рига, 2003

Содержание

Вступление	2
Средства массовой информации и языковые права в латвийской правовой среде	4
Латвийская ситуация в свете международных стандартов о языковых правах	7
Оценка международными организациями закона о Радио и Телевидении в Латвии	17
Языковые ограничения в латвийских средствах массовой информации в сравнении с языковой политикой в других странах	19
Национальные Советы по Радио и Телевидению	24
Электронные медиа и интеграция общества Латвии	29
Заключение	33
Рекомендации	35

Вступление

Целью данного исследования является сделать вклад в происходящие в стране дебаты о языковом законодательстве и политике в сфере электронных медиа. Эта работа - попытка расширить взгляды латвийских экспертов и политиков, выборочно представив им законы и стратегии других стран, а также оценив местную практику в этой области и её соответствие с международными стандартами. Исследование также может быть полезным для международных экспертов, интересующихся латвийским законодательством и политикой касательно использования языков на радио и телевидении. Предпосылкой для анализа является признание важности прав человека и верховенства права в демократическом обществе, ищущего свою собственную формулу этнической интеграции и культурного плюрализма. На основе исследования латвийским политикам предложены рекомендации в сфере законодательства об электронных медиа с намерением гарантировать меньшинствам право на недискриминацию, свободу слова и пользование своей культурой.

Данное исследование находится в определённых пределах, как географических, так и тематических. Используется преимущественно европейский опыт. Эта работа - не более чем скромное усилие с целью проинформировать участников дискуссии, ознакомив их с некоторыми мнениями со стороны, и, тем самым, показать местным экспертам и политикам множественность возможных решений. Работа представляет обобщённый результат более широкого исследования, предпринятого в рамках международной исследовательской программы "International Policy Fellowship", конкурс на участие в которой автор имел честь выиграть в 2001 году.

Я благодарен доктору юридических наук Эдвину Рекошу и лектору Латвийского Университета Александру Мирлину за их помощь и советы в процессе подготовки этого издания. В течение 2002 года я взял интервью у более чем 20 политиков, журналистов и бизнесменов, и их мнения также помогли мне правильно сфокусировать исследование и сделать его более уместным и прагматичным.

Я выражаю благодарность всем этим людям.

Вступление

По данным Управления по делам гражданства и миграции на 01.01.2003 г. национальные меньшинства Латвии составляют 41.6% от 2.331 млн. общего населения страны.¹ Этот показатель - один из самых высоких в государствах Центральной и Восточной Европы. Этнические русские составляют 29%, далее следуют белорусы (3.9%), украинцы (2.6), поляки (2.5), литовцы (1.4), евреи (0.4). Меньшинства проживают на всей территории страны, в целом сконцентрированы в восточной её части; в некоторых крупных городах Латвии они составляют большинство (как, например, в Риге - 60%).

В советское время население Латвии быстро росло вследствие миграции из других республик бывшего Советского Союза, и в результате этого число нелатышей достигло 48% в 1989 году. Перед этническими латышами встала угроза в оказаться меньшинством своей стране. Эта тенденция стала меняться после восстановления независимости

¹ См. <http://www.np.gov.lv/fakti/index.htm> (дата посещения 10 февраля 2003 г.)

Латвийской Республики, и с начала 90-х процент нелатышей в стране стабильно уменьшается.

Специфика ситуации с меньшинствами в Латвии заключается в том, что политически меньшинства организованы больше на лингвистической основе, нежели чем на этнической. Проблемы, которые были и являются объектом внимания международных организаций, а также причиной внутренних политических противоречий в сфере прав человека и прав меньшинств, касаются главным образом применения языка. С этой точки зрения все жители Латвии делятся на две категории: большинство - говорящие на латышском языке (около 60%), и русскоговорящее меньшинство (приблизительно 40%). Другие языки национальных меньшинств употребляются ограниченно.

Ситуация с лингвистическими меньшинствами, в частности, с русскоговорящими, осложнена проблемой с гражданством. На момент написания данной работы более половины русскоговорящих жителей Латвии являются негражданами. Этот статус является для неграждан главным препятствием для доступа к своим правам практически во всех сферах общественной жизни.

После восстановления независимости было необходимо создать новую систему общественного вещания и обеспечить развитие коммерческих теле- и радиоканалов.

В 1992 году Верховный Совет Латвийской Республики принял закон "О Радио и Телевидении". В соответствии с этим законом, вещание на всех языках кроме латышского, не должно было превышать 1/3 от общего времени и фильмы на частных каналах, равно как и реклама и объявления, должны были быть переведены или иметь субтитры на латышском.

В 1995 году Сейм (латвийский парламент) принял новый закон о Радио и телевидении. Изменения касательно языковых вопросов были приняты в октябре 1998 года. Статья 19 регулирует применение иностранных языков:

“...

(3) Демонстрируемые фильмы должны быть дублированы на латышский язык, или также с оригинальным звучанием и титрами на латышском языке, а фильмы, предназначенные для детей должны быть дублированы, или озвучены на латышском языке.

(4) Телевизионные передачи на иностранных языках, за исключением прямых передач, ретрансляций, передач для иностранных государств, новостей и передач по обучению языку должны иметь субтитры на латышском языке

(5) Время вещания на иностранном языке в программах, создаваемых вещательными организациями, не должно превышать 25% от общего эфирного времени в течение суток. Это условие не относится к Латвийскому Телевидению, Латвийскому радио, кабельному телевидению, кабельному радио, спутниковому телевидению и спутниковому радио.”²

Что касается рекламы, то требование, чтобы реклама была либо на латышском языке, либо на языке программы, включено в статью 22.1 закона.

² См.: <http://www.nrtv.lv/lv/rliktext.htm> (дата посещения 3 августа 2002г.)

Далее закон о Радио и Телевидении требует, чтобы 1-ая сеть вещания передавала свои программы исключительно на государственном языке, в то время как во 2-ой сети до 20% времени вещания может происходить на других языках.

В начале 90-х возникли такие частные ТВ программы, как *NTV-5*, *IGE*, *Picca-TV*, *KS-video*; частное телевидение также развивалось и в других городах. Общественное телевидение (*Latvijas Televīzija*) состояло из двух общественных телеканалов: *LTV1* и *LTV2* (с 2003 года - *LTV7*), и оно удерживало монопольную позицию. В середине 90-х ситуация на рынке телевидения значительно изменилась после того, как *LNT* (Латвийское Независимое Телевидение) стало вещать на всю Латвию, а другая частная компания - *TV Rīga* начала работать с охватом на Ригу. К примеру, по результатам опроса общественного мнения в феврале 1997 года, *LNT* было самым популярным телеканалом с аудиторией в 38%.³

В 2002 году *LNT* удерживало лидирующие позиции на этом рынке.⁴ В феврале 2001 года Национальный Совет по радио и телевидению выдал разрешение частной компании "TV3 LATVIA" для вещания на всей территории Латвии.

Из пяти общественных радиостанций в Латвии охват всей территории Латвии имеют 4 станции. Радиостанция "Домская Площадь" вещает на нелатвийских языках, в основном на русском. Коммерческие, частные радио впервые появились в 1993 году. Ещё с 1998 года коммерческая станция *Radio SWH* имеет разрешение на вещание по всей Латвии, поэтому число её слушателей в целом выше, чем аудитория других станций. Позднее такое же разрешение получили другие две компании - *Star FM* и "Latvijas Kristīgais Radio". Около дюжины радиостанций вещают в Риге и Рижском районе и самые популярные из них - это *SWH*, *Radio Skonto*, *Super FM*, *Radio Mix FM*, и *Radio PIK*. Местные радио имеют радиус охвата 15 - 25 километров и сосредоточены на вещании для местной аудитории. Главный источник доходов для коммерческого радио - реклама. Около 80-90% времени вещания посвящено музыкальным передачам.

По данным Национального Совета по радио и телевидению, на январь 2003 года выдано 31 разрешение для частного вещания на радио, 26 - для частного вещания на телевидении, и 37 - для кабельного телевидения и радио.⁵

Средства массовой информации и языковые права в латвийской правовой среде

Раздел "Основные права человека" был включен в Сатверсме (Конституция Латвии) в 1998 году. Статья 100 Сатверсме предусматривает, что "Каждый имеет право на свободу слова, которая включает право получать, держать и распространять информацию и выражать свои взгляды. Цензура запрещена." Статья 116 определяет статью 110 как объект для ограничений в случаях, предусмотренных законом в целях защиты прав других лиц, демократического устройства государства, общественной безопасности, здоровья и

³ Garklāva, Kristīne. *Latvijas komerctelevisiju - LNT, TV Rīga, TV3 un TV5 ienākšana mediju tirgū, ietekmējošo faktoru analīze (Коммерческое телевидение в Латвии – LNT, TV Rīga, TV3, and TV5, появление на рынке, анализ влияющих факторов)*, bakalaura darbs, Rīga: Latvijas Universitāte, 2002, стр.40.

⁴ Агентство новостей *BNS*, 17 января 2003г.; см.: <http://rus.delfi.lv/news/daily/business/article.php?id=4614505>

⁵ См.: <http://www.nrtp.lv/lv/raidorg.php> (дата посещения 1 февраля 2003 г.)

морали...".⁶ Только одна конституционная норма прямо относится к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, а именно статья 114: "Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам имеют право сохранять и развивать свой язык и этническую и культурную идентичность."

В контексте этих конституционных норм, статья 19(5) закона о Радио и Телевидении, запрещающая более 25% вещания на частных каналах на других языках кроме латышского, выглядит, как минимум, спорной.

В то же время, языковые ограничения рассматриваются политической элитой Латвии как правомерные и необходимые. К примеру, по мнению Анты Ругате, депутата Сейма, смысл этих ограничений в том, что они помогают построить однообщинное государство на базе одного языка - латышского.⁷

Только один раз владелец частной радиостанции, Владимир Гуров, сделал попытку юридически оспорить языковые ограничения и направил соответствующее заявление в Суд Сатверсме (Конституционный Суд). В период 2000-2001 годов, Национальный Совет по радио и телевидению - структура, ответственная за исполнение закона, несколько раз приостанавливала работу радиостанции "Бизнес&Балтия", которая принадлежала В. Гурову, из-за того, что, радиостанция, якобы, превышала установленную норму для вещания на русском языке. 9 августа 2001 года Владимир Гуров отослал заявление в Суд Сатверсме, с просьбой признать статью 19(5) закона о Радио и Телевидении антиконституционной. Заявитель утверждал, что статья 19(5) закона нарушает ряд статей Сатверсме, в частности, статью 89 (защита прав человека в соответствии с Сатверсме, латвийскими законами и международными правовыми обязательствами), статью 91 (запрет на дискриминацию), статью 100 (свобода слова) и статью 114 (права национальных меньшинств), а также статьи 10 и 14 Европейской Конвенции по правам человека и статьи 19 и 27 Международного Пакта о гражданских и политических правах. 26 августа 2001 года жалоба была отклонена на основании того, что "не были исчерпаны все средства правовой защиты".⁸ Следует подчеркнуть, что статья 19 (3) закона о Конституционном Суде допускает рассмотрение дела до того, как исчерпаны все остальные средства правовой защиты:

"Если рассмотрение конституционной жалобы (заявления) имеет общественную важность, или защита прав общими юридическими средствами защиты прав не может устранить существенный ущерб заявителю, Конституционный Суд может принять решение о рассмотрении жалобы (заявления) до того, как исчерпаны остальные средства правовой защиты."⁹ После отказа из Конституционного Суда, В. Гуров безуспешно пытался решить дело в нижестоящих судах. В апреле 2002 года Сенат Верховного Суда отклонил его жалобу.

12 декабря 2002 года группа из 24 депутатов Сейма, представляющих оппозиционную фракцию "За права человека в единой Латвии", направила заявление в Суд

⁶ См.: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/lv/satversme.htm>

⁷ Интервью с Антой Ругате, депутатом Сейма, председателем Комиссии по исполнению закона о Гражданстве в 7-ом Сейме, 27 июня 2002 г.

⁸ См. : *Minority issues in Latvia, No. 36 (Вопросы меньшинств в Латвии)*, <http://raccoon.riga.lv/minelres/archive//10012001-10:02:57-29006.html>

⁹ См.: http://www.satv.tiesa.gov.lv/LV/likums_jaunais.htm (дата посещения 25 апреля 2002г.)

Сатверсме, с просьбой признать статью 19(5) закона о Радио и Телевидении не соответствующей конституции.

Роль Суда Сатверсме в создании прецедента по этому вопросу представляется крайне важной для процесса этнической интеграции общества Латвии. В данном случае можно сослаться на общеевропейскую тенденцию, согласно которой "основным достижением конституционных судов во всей Европе была подача ясного сигнала о том, что аудиовизуальные средства информации не следует рассматривать только как какой-то товар: радио и телевидение стали центральными механизмами, посредством которых мы приходим к пониманию себя и остальных людей."¹⁰

Закон о Радио и Телевидении определил исполнительную структуру - Национальный Совет по радио и телевидению (далее Совет). В компетенцию Совета входит, в том числе, оценка радио и телепрограмм, установление фактов нарушения закона, и т.д. В зависимости от серьёзности нарушения, частоты его повторения и общественной опасности, Совет может принять одно из следующих решений:

- (i) вынести предупреждение вещательной организации;
- (ii) подготовить материал об административном нарушении для Министерства Юстиции с целью наложения административного наказания (на момент 28 февраля 2003 г. ещё не вступило в силу);
- (iii) аннулировать разрешение на вещание, разрешение на ретрансляцию, специальное разрешение (лицензию) на деятельность кабельного телевидения и кабельного радио (радиотрансляция), или приостановить деятельность организации;
- (iv) подать в суд иск о прекращении работы организации;
- (v) послать материалы в правоохранительные органы для возбуждения уголовного дела.

За период с 1996 по 2001 год Совет наложил на коммерческие вещательные организации 38 санкций за несоблюдение языковых норм и 17 из них - за несоблюдение лимита в 25%. Более половины из этих санкций составляют предупреждения. В 8 случаях Совет решил приостановить деятельность организации на определённые периоды времени, а в случае с *TV Rīga* (43-ий канал) Советом было принято решение начать разбирательство в суде с целью прекратить работу *TV Rīga* (Март 2000).¹¹

Конфликт между Советом и *TV Rīga* начался в ноябре 1996 года, когда Совет обвинил *TV Rīga* в том, что *TV Rīga* 80% времени вещает на русском языке. *TV Rīga* возражал, утверждая, что фильмы на русском языке с латышскими субтитрами должны считаться как передачи на латышском. В июле 1999 деятельность *TV Rīga* была приостановлена неделю. В июне 2000 года Суд Земгальского предместья г. Риги предложил сторонам заключить мировое соглашение. Члены Совета не приняли условия соглашения, предложенного А.Мирлиным, директором *TV Rīga*. В конце концов, через полтора года *TV Rīga* был переименован в *TV5 - Rīga*, и новые владельцы *TV5-Rīga* стали реализовывать новую концепцию работы телеканала.

Приостановление вещания, конечно же, приносит материальный ущерб бизнесменам. Однако, они и не пытаются точно оценить его размеры.¹²

¹⁰ Smith, Rachael Graufurd. *Broadcasting Law and Fundamental Rights (Законы вещания и основные права)*. Clarendon Press, Oxford, 1997, стр. 242.

¹¹ Сигне Мартишуне. "Электронные средства массовой информации и интеграция общества", исследование, финансируемое Фондом Сороса - Латвия, 2002, (ещё не опубликовано).

Компании, показывающие радио и телепередачи на латвийских (в основном на русском) языках, должны постоянно учитывать языковой лимит, установленный законом. Это создаёт для них определённые трудности и неудобства. Многие предприниматели-латыши рассматривают эти ограничения как препятствие для нормального развития бизнеса, однако они не делали попыток защитить свои права на свободное распространение информации на латвийских языках. По мнению журналиста Александра Гильмана, депутата Рижской Думы, гражданское самосознание и правовое воспитание бизнесменов, нежелающих в данной ситуации бороться за свои права, достаточно ограничены.¹³

Латвийская ситуация в свете международных стандартов о языковых правах

В этой главе рассматриваются международные стандарты прав человека в области прав меньшинств, особенно их лингвистических прав, и исследуется степень до которой они могут быть применены в латвийской ситуации.

Европейская Конвенция о защите Прав Человека и Основных Свобод

Латвия ратифицировала Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод в 1997 году. Статья 10 (1) Конвенции гласит: "Каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ."¹⁴

По мнению Хелен Дарбишир, очевидно, что "свобода распространять информацию и идеи, включенная в право на свободу выражения мнения в статье 10 Конвенции, не предполагает и общее право для любого частного лица или организации иметь доступ к теле и радиовещанию с целью выразить своё мнение."¹⁵

Тем не менее, отказ в предоставлении времени для вещания одной или нескольким специфическим группам при определённых обстоятельствах может подпадать под действие статьи 10 Конвенции, либо статьи 10 в совокупности со статьёй 14 Конвенции, которая запрещает дискриминацию на пользование правами, изложенными в Конвенции, очевидно включая и дискриминацию по признаку языка.

Анализ дел в Европейском Суде по правам человека показывает, что несколько случаев, имеющих косвенное отношение к вопросам рассматриваемым в данном исследовании, подтверждают возможность нарушения Конвенции в латвийской ситуации.

¹² Интервью с Григорием Немцовым, владельцем "ТВ Миллион", Даугавпилс, 22 июня 2002г., и Олегом Гуциным, владельцем радио "Maximum", Даугавпилс, 22 июня 2002г.

¹³ Интервью с Александром Гильманом, журналистом, депутатом Рижской Думы, Рига, 25 апреля 2002 г.

¹⁴ См. <http://www.hro.org/docs/ilex/coe/conv.htm>.

¹⁵ Darbishire, Helen. "Minorities and media freedom under international law" (*Меньшинства и свобода средств массовой информации в международном праве*), *Newsletter of the European Roma Rights Center*; No 4, 1999, p.62

В деле *Хэндисайд против Великобритании* (1976), Европейский Суд по правам человека придал особое внимание принципам, характеризующим "демократическое общество". В частности Суд заявил, что "Свобода слова составляет одну из несущих опор общества, одно из основополагающих условий для его прогресса, и развития каждого человека... Таковы требования плюрализма, толерантности и либерализма, без которого нет демократического общества. Среди прочего, это значит, что любая "формальность", "условие", "ограничение" или "санкция", должны быть соразмерны с преследуемой правомерной целью."¹⁶

Очевидно, что в латвийской ситуации поддержка государственного языка является одной из "правомерных целей" для языковых ограничений на радио и телевидении. Однако возможность получения информации на латышском языке полностью обеспечена в Латвии, поэтому использование языков меньшинств не может значительно угрожать развитию государственного языка. Усиление позиций государственного языка должно осуществляться другими способами, например, очень важную информацию стоит показывать на латышском языке на всех общественных и частных латвийских каналах; организовать эффективное изучение латышского языка с помощью ТВ и радио, и т.д.

В деле *"Информационсфэрайн Лентиа" и другие против Австрии*, Европейский Суд по правам человека отметил, что гарантия свободы выражения мнения в демократическом обществе "не может быть осуществлена без плюрализма, высшим гарантом которого выступает государство. Это вдвойне справедливо в отношении аудиовизуальных средств информации, чьи программы имеют широкую аудиторию."¹⁷

Исследование о языках, проведённое в ноябре 2001г. и в феврале 2002г., показало, что 12% нелатышей вообще не владеют латышским языком, а 48% нелатышей знают его на элементарном уровне.¹⁸ На фоне существующих языковых ограничений как для общественного, так и для частного теле и радиовещания, можно заключить, что принцип плюрализма в Латвии не гарантируется в полной мере со стороны государства. Около 60% нелатышей лишены равного доступа к праву получать информацию и участвовать в общественной жизни.

Принимая во внимание взаимозависимость и взаимосвязанность всех прав человека, такое невыгодное положение для части лингвистического меньшинства может вести к прямому негативному столкновению при доступе к широкому спектру конституционных прав.

Кроме подчёркивания роли государства в обеспечении плюрализма в обществе, Суд в своём решении по делу *Информационсфэрайн Лентиа* заявил, что: "предоставление или отказ в выдаче лицензий могут быть поставлены также в зависимость от других соображений, включая такие вопросы, как характер и цели предполагаемой станции, её потенциальная аудитория на национальном, региональном и местном уровне, обеспечение прав и потребностей конкретной аудитории, а равно выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров." В деле *Вэрайн Альтернативы Локал Радио*

¹⁶ *Handyside v. United Kingdom*, (1976) 24 European Court of Human Rights, Series A, at p.23; см.: <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc/HEJUD/sift/84.txt>

¹⁷ *Informationsverein Lentia and others v. Austria* (judgement of 24 November 1993, Series A, Vol. 276; 17 E.H.R.R. 93); см.: <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc/HEJUD/sift/439.txt>

¹⁸ См.: http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/valoda_2001-02.pdf, (Исследование Балтийского института социальных наук)

Берн против Швейцарии важность учёта нужд специфичной аудитории подтверждается в следующем мнении Комиссии по правам человека Европейского Суда: "Комиссия, тем не менее, считает, что отказ в выдаче лицензии на вещание при особых обстоятельствах может привести к проблемам с соблюдением статьи 10 в совокупности со статьёй 14 Конвенции. Такая проблема могла бы возникнуть, например, если отказ в выдаче лицензии прямо приведёт к тому, что значительное число жителей в определённом районе будет лишена теле и радиопрограмм, передаваемых на родном языке этих жителей."¹⁹

Несомненно то, что меньшинства в некоторых городах Латвии, таких, как, например, Рига и Даугавпилс, где живет соответственно около 60 и 86% русскоговорящих жителей, при регулировании государством использования языков на радио и телевидении должны рассматриваться как "специфичная аудитория".

В деле *Аутроник АГ против Швейцарии*, Европейский Суд по правам человека указал на то, что статья 10 применима не только по отношению к содержанию информации, но и способам её распространения и получения, так как любое ограничение, наложенное на способы обязательно вмешивается в право получать и распространять информацию.²⁰ Следуя этой интерпретации, любое ограничение, касающееся способов и форм распространения информации противоречит свободе распространения информации.

По моему мнению, такая позиция Суда может быть интерпретирована, как подразумевающая также и язык как один из основных способов и форм распространения информации. Философски рассуждая, язык даже больше взаимосвязан с понятием содержания информации, чем технические способы распределения информации. А если технические способы (как в вышеуказанном деле) рассматриваются как объект для защиты, то язык ещё более следует рассматривать как часть права, подлежащего защите.

Похожий аргумент касательно взаимосвязи языка и свободы выражения мнения был использован Верховным Судом Канады в деле *Форд против провинции Квебек*: "Язык настолько близко относится к форме и содержанию выражения мнения, что нельзя говорить о реальной свободе слова в вопросе языка, если кому-то запрещается использование языка по его выбору."²¹

Статья 10(2) Конвенции определяет, что свобода выражения мнения может подвергаться ограничениям и штрафным санкциям, если они "необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия."

Рассматривая такие критерии по отдельности как возможные объяснения для языковых ограничений на теле и радиовещание в Латвии, можно утверждать, что ни один из пунктов этого исчерпывающего списка нельзя применять в латвийском контексте. В самом деле, было бы нереально представить, что радиостанция, вещающая в Риге на русском языке, может угрожать национальной безопасности, только на основании факта,

¹⁹ *Verein Alternatives Lokalradio Bern v Switzerland* (No 10746/84), Decision of 16 October 1986 on the admissibility of the application.

²⁰ *Autronic AG v. Switzerland* (judgement of 22 May 1990, Series A, Vol. 178; 12 EHRR 1985), См.: <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc/HEJUD/sift/215.txt>

²¹ См.: http://www.lexum.umontreal.ca/csc- scc/en/pub/1988/vol2/html/1988scr2_0712.html

что она вещает на русском языке. Также нереальна угроза территориальной целостности, исходящая от телеканала вещающем на русском, к примеру, в Даугавпилсе, если содержание программ, само по себе не ведет к расколу общества. Вопросы защиты морали, "защиты репутации или прав других лиц", и "предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально", зависят от содержания сообщений в средствах массовой информации, но язык на котором эти сообщения появляются для аудитории может быть любым.

Международный Пакт о гражданских и политических правах

Пакт вступил в силу на территории Латвии в 14 мая 1992 года. Он защищает свободу выражения мнения в статье 19:

"Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору."²²

Одна из основных норм международного права о меньшинствах, а именно статья 27 Пакта, устанавливает негативное обязательство для государств воздерживаться от вмешательства в вопросы использования языков:

"В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы ... а также пользоваться родным языком."

В деле *Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады* Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что запрет властей провинции Квебек на использование любого другого языка кроме французского для коммерческих надписей в публичных местах не был подходящим или оправданным средством защиты от угрозы французской культуре. Комитет установил, что коммерческий элемент, выраженный в форме наружной рекламы, не может находиться за пределами защищаемой свободы слова.²³

По мнению эксперта по языковым правам Фернана де Вареннеса запрет на теле и радиовещание на языках меньшинств может дополнительно составлять форму дискриминации и являться нарушением статьи 27 Пакта.²⁴

Комитет ООН по правам человека, в соответствии с процедурой рассмотрения представленных государствами докладов (статья 40 Пакта), в своих комментариях выразил озабоченность по поводу неадекватной защиты этнических, религиозных и лингвистических меньшинств в Доминиканской Республике. В частности, Комитет заявил: "В этой связи Комитет отмечает, что запрещение вещания на других языках кроме

²² См.: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>

²³ *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, U.N. Doc. CCRP/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993);
См.: <http://www.umn.edu/humanrts/undocs/html/v359385.htm>.

²⁴ de Varennes, Fernand. *A Guide to the Rights of Minorities and Language. (Путеводитель по правам меньшинств и языка)* Budapest: COLPI, 2001, стр.17.

испанского входит в несоответствие со статьёй 19 Пакта."²⁵ Комитет рекомендовал властям Доминиканской Республики принять шаги по исключению дискриминации, касающейся защиты этнических, религиозных и лингвистических меньшинств.

Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств

Конвенция вошла в силу в феврале 1998 года. Она представляет собой наиболее всесторонний инструмент для защиты меньшинств в Европе. Конвенция, тем не менее, не содержит определения меньшинств и не предоставляет каких-либо прав представителям меньшинств или их группам, а налагает обязательства на государства, присоединившиеся к Конвенции.

Здесь следует отметить, что существует лишь один законодательный акт прямо относящийся к национальным меньшинствам Латвии - это закон "О свободном развитии национальных и этнических групп Латвии и их праве на культурную автономию", принятый Верховным Советом Латвийской Республики ещё в 1991 году. Основные недостатки закона заключаются в его абсолютно декларативном характере и отсутствии дефиниции национальных меньшинств. Также не предусмотрено никаких механизмов для осуществления принципов и целей, указанных в законе.

Латвия подписала Конвенцию в 1995 году, и остаётся единственной из государств-кандидатов на вступление в Европейский Союз, которая всё ещё не ратифицировала Конвенцию. Хотя Сейм ещё не ратифицировал Конвенцию, текущая ситуация подпадает под действие Венской Конвенции 1969 года о праве международных договоров, к которой Латвия присоединилась в 4 мая 1993 года. Согласно статье 18 Венской Конвенции, государства должны воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, если оно подписало договор или обменялось документами, образующими договор, под условием ратификации, принятия или утверждения. Бывший Верховный Комиссар по делам меньшинств Макс ван дер Стул в своем письме к министру иностранных дел Латвии в 1999 году подчёркивал необходимость соблюдения Венской Конвенции.²⁶

Можно утверждать, что Латвия нарушила свои договорные обязательства по статье 18 Венской Конвенции в тот момент, когда уже после подписания Конвенции в 1995 году дополнила закон о Радио и Телевидении в октябре 1998 года, уменьшив при этом время вещания для частных каналов на нелатышских языках с 30% до 25%.

Резолюция 1236, принятая Парламентской Ассамблеей Совета Европы в январе 2001 года, рекомендует ратификацию Конвенции для Латвии как "приоритетную задачу".²⁷

9 октября 2002 года Европейская Комиссия опубликовала свой ежегодный доклад о прогрессе Латвии на пути к вступлению в ЕС. В области защиты меньшинств Комиссия

²⁵ *Human Rights Committee, Comments on Dominican Republic*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.18 (1993); см.: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/G9216327.htm>

²⁶ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Letter on Selected Issues Concerning the Draft State Language Law (Письмо по определённым вопросам касательно проекта закона о Государственном языке)*, 5 October 1999

²⁷ См.: <http://www.cm.coe.int/dec/2001/740/31.htm>

отметила, что Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств всё ещё не ратифицирована и призвала Латвию ратифицировать Конвенцию.²⁸

Часть 1 статьи 9 Конвенции гласит: "Стороны обязуются признавать, что право на свободу выражения мнения любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, включает свободу придерживаться какого-либо мнения и свободу получать и обмениваться информацией или идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны публичной власти и независимо от границ. В рамках своих правовых систем Стороны обеспечивают, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не подвергались дискриминации в отношении доступа к средствам информации."²⁹

В Латвии для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, нет препятствий к созданию и использованию печатных средств информации. Что касается теле и радиовещания, то часть русскоговорящего населения, не владеющего латышским в достаточной степени, ограничена в доступе к средствам массовой информации.

Это более или менее подтверждается мнениями официальных лиц. Так, например, Ольгерт Типанс, советник Президента, предположил, что языковой лимит на вещание на других языках, должен был бы послужить мотивом для русскоговорящих, чтобы те улучшали свои знания латышского языка; тем не менее этого не произошло.³⁰ Улдис Грава, генеральный директор Латвийского телевидения, признал, что трудно требовать от старшего поколения хорошего знания латышского языка, который им раньше был и не нужен.³¹

Янис Сикстулис, член Национального Совета по радио и телевидению, допустил, что языковые ограничения на радио и телевидении больше не выполняют предназначенную им роль, и наступило время думать об их отмене, в первую очередь, на территориях, преимущественно населенными национальными меньшинствами.³²

Несмотря на высказанные выше мнения, языковые ограничения остаются в силе и создают ситуацию резкого контраста со стандартами Конвенции.

Часть 3 статьи 9 Конвенции предусматривает, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, обеспечиваются в рамках правовой основы радиовещания и телевизионного вещания, и, насколько это возможно, с учетом положений части 1 данной статьи, возможностью создания и использования собственных средств информации. В соответствии со статьёй 25 Конвенции, в течение одного года после вступления в силу Конвенции государство-участник Конвенции передает Генеральному секретарю Совета Европы полную информацию о законодательных и иных мерах, которые были приняты для осуществления принципов, изложенных в Конвенции. Это требование вызывает главную озабоченность латвийских политиков из правящей коалиции. Они ожидают, что после ратификации Конвенции потребуются значительные изменения в законах, относящихся к правам национальных меньшинств.

²⁸ *Minority issues in Latvia, No. 57 (Вопросы меньшинств в Латвии)*, См.: <http://lists.delfi.lv/pipermail/minelres/2002-October/002356.html>

²⁹ См.: <http://www.hro.org/docs/ilex/coe/8.htm>

³⁰ Интервью с Ольгертом Типансом, советником Президента, Рига, 26 июня 2002 г.

³¹ Нил Ушаков и Кристина Моисеева. *Улдис Грава. Дон Кихот с LTV*, "Телеграф", 31 мая 2002 г.

³² Интервью с Янисом Сикстулисом, членом Национального совета по радио и телевидению, Рига, 4 ноября 2002 г.

Принимая во внимание, что другие непростые и чувствительные проблемы с языками меньшинств, включая, например, получение образования на родном языке и некоторые нормы в законе о Государственном языке, также должны решаться в течение года после ратификации Конвенции, следует рекомендовать отмену языковых ограничений в законе о Радио и Телевидении до ратификации Конвенции. Языковые проблемы в области образования и использования языков меньшинств в отношениях между меньшинствами и административными властями кажутся трудноразрешимыми в ближайшее время. Политический диалог по этим вопросам более сложен, так как затрагивает патриотические чувства этнических латышей глубже, чем проблемы с частными медиа, которые ассоциируются больше с экономическими вопросами.

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств

Хартия вступила в силу в 1998 году. Хартия не устанавливает каких-либо специальных прав для лиц, говорящих на региональных языках, или языках меньшинств. Тем не менее, выполнение обязательств сторон касательно статуса таких языков и внутреннего законодательства, которое должно быть приведено в соответствие с Хартией, будет эффективно влиять на ситуацию в заинтересованных общинах.

В частности, статья 11 Хартии предусматривает, что "Стороны обязуются, для лиц, которые используют региональные языки или языки меньшинств, в пределах территорий, на которых эти языки используются, в соответствии с состоянием развития каждого языка, если органы государственной власти, непосредственно или косвенно, имеют компетенцию, полномочие в этой сфере, и с уважением принципа независимости и самостоятельности средств массовой информации:

- а) если радио и телевидение осуществляют функции общественных средств массовой информации:
 - i) обеспечить создание как минимум одной радиостанции и одного телевизионного канала, которые будут осуществлять речь на региональных языках или языках меньшинств; или
 - ii) поощрять создание как минимум одной радиостанции и одного телевизионного канала, которые будут осуществлять вещание на региональных языках или языках меньшинств, и/или оказывать содействие такому созданию; или
 - iii) принять соответствующие меры для того, чтобы радио- и телеорганизации транслировали программы на региональных языках или языках меньшинств;³³

Стороны также обязуются обеспечить, чтобы интересы лиц, использующих региональные языки или языки меньшинств, были бы представлены или приняты во внимание в тех институциях, которые могут быть учреждены в соответствии с законом в целях гарантировать свободу и плюрализм в медиа.

Необходимо отметить, что Латвия не ратифицировала и не подписала Хартию. На 20 января 2003 года ратифицировало Хартию 17 стран, и подписало этот документ 12 стран.³⁴

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

³³ См.: http://www.sdpuo.org.ua/rus/faction/laws/laws_eur/

³⁴ См.: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm> (дата посещения 20 января 2003 г.)

Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию в 1992. Декларация была принята с учётом статьи 27 Международного Пакта о Гражданских и политических Правах. Так в статье 2 Декларация провозглашает, что лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам имеют право "пользоваться достоянием своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме."³⁵ Этот документ не устанавливает специальных обязательств для государств, однако статья 9 Декларации утверждает, что "Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и другие организации содействуют полному осуществлению прав и принципов, изложенных в настоящей Декларации, в рамках их соответствующих сфер компетенции."

Ословские Рекомендации по языковым правам национальных меньшинств

Летом 1996 года Верховный комиссар ОБСЕ по делам меньшинств Макс ван дер Стул попросил Фонд межэтнических отношений собрать небольшую группу международно признанных экспертов с целью получить их рекомендации по наиболее подходящему к ситуации документу о лингвистических правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в регионе ОБСЕ.

В 1998 году были выработаны (по запросу того же Макс ван дер Стула) Ословские Рекомендации с целью снабдить полезными указаниями и ссылками развитие государственной политики и законов в области осуществления языковых прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, особенно в публичной сфере.

Раздел "Средства массовой информации" рекомендует государствам обеспечить для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, право создавать и поддерживать свои средства информации на языке меньшинств. Также рекомендуется, чтобы у лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, был гарантированный доступ к вещанию на языках меньшинств. В частности, статья 9 Рекомендаций прямо относится к вопросам языковых ограничений в законе: "Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь доступ ко времени вещания на своем собственном языке в общественно финансируемых средствах информации. На национальном, региональном и местном уровнях объем и качество времени, отведенного вещанию на языке данного меньшинства, должны быть пропорциональны численной величине и концентрации национального меньшинства и соответствовать его положению и нуждам."³⁶

Эта рекомендация исключительно уместна в латвийской ситуации. Несмотря на то, что Ословские рекомендации не являются юридически обязывающими, они - индикатор того, как международное сообщество видит будущее в этой сфере. Насколько долго остаётся в силе проблема доступа к общественному вещанию на языках меньшинств, и существуют языковые ограничения для частных теле- и радиовещательных организаций, настолько долго официальные институции должны и обязаны принимать во внимание авторитетные рекомендации, в данном случае Ословские Рекомендации, разработанные группой независимых экспертов.

Стандарты Европейского Союза (ЕС)

³⁵ См.: http://www.legislationline.org/data/Russian/ru_9_b_1.htm

³⁶ См.: Фонд межэтнических отношений, "Ословские Рекомендации по языковым правам национальных меньшинств & Пояснительная записка", Гаага, 1998, стр.6 (перевод неофициальный).

Политические критерии для членства в ЕС, определённые Европейским Союзом в Копенгагене в 1993 году, включают защиту меньшинств: "Членство требует, чтобы страна-кандидат достигла стабильности институций, гарантирующих демократию, верховенство права, права человека и уважение и защиту меньшинств."

Договоры ЕС не содержат норм, прямо относящихся к защите прав меньшинств. Тем не менее, языковые права, включая право на использование языков меньшинств при оказании услуг, может рассматриваться как объект защиты по договору ЕЭС (Римский Договор 1957 года). К примеру, в случае *Министере Паблик против Матч*, Суд Европейского Союза заявил, что "в контексте Сообщества, основанного на принципе свободного передвижения лиц и свободы учреждений, защита лингвистических прав и привилегий физических лиц особенно важна."³⁷

В частности, статья 59 договора ЕЭС требует для стран Европейского Союза соблюдать свободу предоставления услуг: "В рамках нижеизложенных положений, ограничения на свободное предоставление услуг в Сообществе подлежат постепенной отмене в течение переходного периода для граждан государств-членов, обосновавшихся в государстве-члене Сообщества, ином, чем то, гражданину которого предоставляются услуги.

Совет, принимая решение квалифицированным большинством по предложению Комиссии может распространить действие положений данной главы на граждан третьей страны, поселившихся в Сообществе и оказывающих услуги."³⁸

Решение Суда Европейского Сообщества в деле *Комиссия Европейского Сообщества против Королевства Бельгии*, касающееся языков в передачах электронных средств информации, может быть приведено в данном контексте.

Правила правительства Бельгии, запрещающие кабельным компаниям передавать в их сети программы радио и телевидения от станций, вещающих из других стран-членов ЕС, когда программы не передаются на языке, или одном из языков страны Европейского союза, в которой станция учреждена, находились в противоречии со статьёй 59 Договора ЕЭС. Если коммерческое радио, вещающее на фламандском, расположено вне Бельгии, и в Нидерландах желали бы сохранить и поддержать фламандский язык в Бельгии, но в вещании на этом языке отказано, это может быть нарушением нормы ЕС о свободе предоставления услуг. Суд признал: "Важно отметить, что законодательство в вопросе, составляющем препятствия свободе предоставления услуг, также препятствует вещательным станциям, учреждённым в других странах-членах ЕС, иметь программы, передаваемые на языке другом, нежели язык страны, в которой они были учреждены."³⁹

Суд, основываясь на статье 59 Римского Договора (защита свободы оказания услуг), признал языковые требования дискриминационными и незаконными.

³⁷ Case 137/84 *Ministère Public v. Mutsch* [1985] ECR 2681 at 2695, para. 11, см.: <http://www.curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

³⁸ См.: <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc05.htm>

³⁹ European Court of Justice, *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium*, Case C-211/91 (16 Dec. 1992); см.: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61991J0211

Если вышеописанные стандарты применять в латвийском контексте, то серьёзное несоответствие с уровнем защиты свободы передвижения услуг станет очевидным. Решение Суда защищает услуги, которые оказываются этнической общине из-за рубежа от станций, расположенных в 3-их странах, где их язык может быть совершенно неизвестным, в то время как в Латвии, русскоговорящая община ограничена в получении услуг от электронных медиа на её же языке и даже в пределах её собственной страны.

Ожидается, что частные радио и телекомпании будут иметь больше возможностей защищать их права на вещание на иностранных языках после вступления Латвии в Европейский Союз.

В деле *Комиссия Европейского Сообщества против Королевства Нидерландов*, касательно ограничений на ретрансляцию рекламы, содержащейся в радио и телепрограммах, передаваемых из других стран ЕС, Суд Европейского Сообщества решил, что “запрещая операторам кабельных сетей, зарегистрированным на его территории, трансляцию радио и телевизионных программ, содержащих рекламу, прямо предназначенную для голландской аудитории, которая передаётся вещательными компаниями, учреждёнными на территории другого государства ЕС, если определённые условия, касающиеся структуры таких компаний или рекламы, содержащейся в этих программах, предназначенных для голландской аудитории не выполняются, Королевство Нидерландов нарушило свои обязательства по статье 59 договора ЕЭС.”⁴⁰

В соответствии с законодательством Нидерландов, реклама рассматривалась как предназначенная специально для голландской аудитории, если она передавалась во время, или сразу после части программы или программ, содержащих субтитры на голландском, или части программы на голландском. Суд Европейского Сообщества заключил, что ограничения на передачу рекламы могут налагаться с целью, относящейся к общим интересам, а именно защиты потребителей от чрезмерной рекламы или поддержания определённого уровня качества программ в контексте культурной политики. Однако эти ограничения не являются оправданными “если ими ограничивается конкуренция, при которой государственный орган имеет монополию на передачу такой рекламы, которая может быть предложена иностранными операторами.”⁴¹

Латвийский закон о Радио и Телевидении устанавливает, что реклама, включённая в передачу, должна быть либо на языке передачи, либо на латышском языке. Принимая во внимание существование 25% “потолка” для вещания на иностранных языках, можно предполагать, что эта норма существенно сужает доступ рекламных агентств к потребителям, говорящим на русском и других “иностраных” языках, и до некоторой степени снижает потенциальную аудиторию нелатышей, особенно в случае радиовещания.

Норма о языке рекламы в совокупности с языковыми ограничениями на частное вещание причиняет препятствия рекламным компаниям в развитии их бизнеса.

Директива Европейского Союза (2000/43/ЕС) об одинаковом обращении независимо от расы или этнического происхождения

⁴⁰ European Court of Justice, *Commission of the European Communities v Kingdom of the Netherlands*, Case C-353/89 (25 July 1991); см.: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61989J0353

⁴¹ Ibid

Эта директива (широко известная как "директива о расовом равенстве"), принятая в июне 2000 года, определяет прямую или косвенную дискриминацию на основе расы или этнического происхождения. Директива также знакомит с необходимыми минимумом стандартов, которые должны быть приоритетами для стран-кандидатов в ЕС в процессе вступления в ЕС. В частности, статья 2 описывает косвенную дискриминацию, которая происходит "когда внешне нейтральная норма, критерий или практика могут поставить лиц определённой расы или этнического происхождения в невыгодное положение по сравнению с другими лицами, кроме случаев, когда данная норма, критерий или практика объективно оправдана легитимной целью, и способ достижения этой цели является подходящим и необходимым."⁴² Анализируя эту дефиницию и другие статьи Директивы, можно предположить, что на настоящий момент в Латвии имеется серьёзный случай косвенной дискриминации против лиц, говорящих на нелатышских языках, в их доступе к праву в сфере получения общественных услуг на одинаковой основе с лицами, говорящими на латышском языке. Из-за закона о Радио и Телевидении, который разрешает на 2-ом общественном телеканале только 20% времени вещать на нелатышских языках, люди, для которых русский язык является родным, лишены права на равный доступ к таким важным общественным услугам. В свете Директивы это квалифицируется как косвенная дискриминация, ведь члены этнических групп, таких как русские, украинцы, и т.д. непропорционально ущемлены прямо дискриминирующими их правилами на основе языка.

Впечатление о ЕС как об исключительно экономической структуре уже не является верным, если вообще когда-то оно было верным. Что касается права на создание и свободу оказания услуг, то применяется общий принцип: государство-член ЕС может все ещё налагать лингвистические условия на торговые отношения. Однако такие требования также должны соответствовать принципу пропорциональности (т.е. меры, принятые государством -членом ЕС, должны быть пропорциональны преследуемым целям в языковой политике).

Как заключила доктор юридических наук Ник Шуибне: "Признание и реализация языковых прав меньшинств укоренились через понятия равенства и недискриминации, эффективного участия и культурной демократии. Это уже реальность на государственном и международном уровнях и равноприменима к ЕС, как к управляющему органу, создающему и права и обязанности для субъектов, находящихся под юрисдикцией ЕС."⁴³

Оценка международными организациями закона о Радио и Телевидении в Латвии

Одна из ведущих правозащитных организаций в регионе ОБСЕ - Международная Хельсинская федерация по правам человека (*IHF*), в своих ежегодных докладах выражала озабоченность чрезмерным регулированием использования языков в частной сфере, которое может привести к возможным нарушениям свободы слова и неприкосновенности личной жизни. В докладе 1999 года отмечено, что текущая ситуация с использованием языков в Латвии находится за пределами стандартов, установленных Ословскими

⁴² См.: <http://europa.eu.int/infonet/library/m/200043ce/en.htm>

⁴³ Nic Shuibhne, Niamh. "The European Union and Minority Language Rights" (Европейский Союз и права языков меньшинств) Vol. 3, No. 2, *MOST Journal on Multicultural Societies*; 20021, См.: <http://www.unesco.org/most/v13n2shui.htm>

Рекомендациями по языковым правам национальных меньшинств.⁴⁴ В докладе 2001 года, говорится, что "как и в прошлых годах, языковая политика и её последствия для прав меньшинств ... и свободы слова остаётся проблемой."⁴⁵

Во время долгого периода разработки нового закона о Государственном языке Верховный Комиссар ОБСЕ по делам меньшинств Макс ван дер Стул послал министру иностранных дел Латвии большое количество писем с комментариями и рекомендациями. В частности в письме от 5 октября 1999 года Комиссар подчёркивал, что свобода выражения мнения включает гарантию не только распространять и получать информацию и идеи всех видов и без границ, но также ясно гарантирует право делать это в форме, выбранной самим лицом.⁴⁶

В регулярном Докладе Европейской Комиссии 2000 года о прогрессе Латвии на пути к вступлению в Европейский Союз языковые ограничения упомянуты среди прочих факторов, тормозящих интеграцию неграждан.⁴⁷

В июне 2001 года Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) рекомендовала Комитету Министров принять необходимые меры для обеспечения полного осуществления права национальных меньшинств создавать свои средства информации в странах-членах Совета Европы. В своём Предложении для рекомендаций ("*motion for recommendation*") ПАСЕ выразила озабоченность о том, что языковые лимиты, существующие в некоторых странах, включая Латвию, ведут к непропорциональным усложнениям в работе частных медиа, вещающих на языках меньшинств и даже тормозят процесс их создания.⁴⁸

В январе 2003 года ПАСЕ приняла по отношению к частным медиа Рекомендацию 1589 "Свобода слова в медиа в Европе". В частности, ПАСЕ запросила от Комитета Министров Совета Европы, там где это уместно, призвать все европейские государства: "сделать ревизию... своих законов о вещании, отменить ограничения на создание и функционирование частных медиа на языках меньшинств..."⁴⁹

В июле 2002 года Европейская Комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) опубликовала свой второй доклад о ситуации в Латвии. Что касается общественных электронных медиа, Комиссия упомянула закон о Радио и Телевидении, который требует, чтобы один из двух общественных телевизионных каналов вещал исключительно на государственном языке, в то время как на 2-ом до 20% времени вещания может

⁴⁴ IHF Annual Report 1999 "Human Rights Developments in 1998" (Развитие прав человека в 1998 году) стр.158.

⁴⁵ IHF Annual Report 2002 "Human Rights in the OSCE Region" (Права человека в регионе ОБСЕ) стр.202.

⁴⁶ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Note on Selected Issues Concerning the Draft State Language Law (Письмо по некоторым вопросам касательно проекта закона о Государственном языке)*, 5 October 1999.

⁴⁷ См.: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/en/lv_en.pdf

⁴⁸ См.: <http://www.riga.lv/minelres/coe/motions/>

⁴⁹ См.: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA03/EREC1589.htm>

происходить на других языках. Учитывая большую пропорцию лиц, для которых латышский не является родным, Комиссия рекомендовала сделать эти 20% обязательными для исполнения. Относительно частных электронных медиа Комиссия отметила, что Национальный Совет по радио и телевидению часто вмешивался в работу коммерческих организаций с целью обеспечить соответствие их деятельности с требованием вещать не более 25% на других языках. Комиссия также отметила, что конституционность статьи, лимитирующей время, доступное для вещания на других языках, является сомнительной, хотя Конституционный Суд на процедурных основаниях (Суд Сатверсме) и отклонил жалобу по этому делу. Комиссия была озабочена тем, что на практике эта норма делает устойчивой ситуацию разделенного доступа к медиа и информации, при котором лица, говорящие на других языках, и особенно на русском языке, начинают смотреть телепрограммы на русском языке, передаваемые из-за рубежа.⁵⁰

Языковые ограничения в латвийских средствах массовой информации в сравнении с языковой политикой в других странах

В Европе юридические прецеденты, касающиеся меньшинств и использования языков, похожие на ситуацию в Латвии достаточно редки. В этом плане уместно проследить развитие языкового законодательства Словакии в прошлом десятилетии. Закон Словакии о Государственном языке, который вступил в силу в 1996 году, немедленно вызвал споры не только с точки зрения его соответствия стандартам прав человека, но и конституции. Закон требовал использование исключительно словацкого языка, установив словацкий язык как единственный официальный язык, и отменив предыдущий закон, в котором этническим меньшинствам гарантировалось использование их языков как в неофициальных, так и в официальных контактах. Закон также ограничивал свободу слова, частично запрещая использование других языков в электронных медиа. В то же время, Конституция Словакии в статье 6 определяла, что "использование других языков в официальных контактах гарантировано законом", а статья 34 Конституции устанавливала, что "представители национальных меньшинств имеют право использовать свой язык в официальных сообщениях."⁵¹ Рассмотрев официальную жалобу по поводу закона о Государственном языке, представленную группой оппозиционных депутатов парламента, Конституционный Суд в 1997 году признал закон несоответствующим Конституции.

Закон "Об использовании языков меньшинств" вошёл в силу в 1999 году.

В 2000 году Конституционный Суд Украины, прибегнув к процессуальным основаниям, постановил признать неконституционной ратификацию украинским парламентом Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Очевидно, что такое решение имело свои политические причины и преследовало цель ограничить использование языка самого большого национального меньшинства на Украине - русского языка.

При исследовании законов об электронных медиа в странах- кандидатах на вступление в ЕС и других государств-членов Совета Европы выявлено, что эти страны руководствуются современными принципами в регулировании языков теле и

⁵⁰ См.: http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/

⁵¹ David Matvey "Chronology of Minority Language Rights in Slovakia" (Хронология языковых прав меньшинств в Словакии),
См.: <http://www.legacyrus.com/NewsReel/RusynNews/SlovakLanguageLawPasses.html>

радиовещания. Только несколько стран установили ограничения на вещание на негосударственных (или неофициальных) языках. Что касается установления процентного лимита на вещание на негосударственном языке, то в Европе, помимо Латвии, аналогичные примеры можно найти лишь в Эстонии, Молдавии и Нидерландах.

В Эстонии государственным языком является эстонский. Неэстонцы составляют одну треть от общего населения. В Эстонии нет языковых ограничений на радиовещание. В то же время, статья 25 эстонского закона о языке ограничивает трансляцию телевизионных передач на иностранных языках без перевода на государственный:

(2) Перевод на эстонский язык не требуется для непосредственно ретранслируемых передач, уроков языка или дикторского текста оригинальных иноязычных передач новостей, а также для прямых передач.

...

(4) Объем для иноязычных передач новостей и прямых передач без перевода на эстонский язык, указанных в части 2 настоящей статьи, не должен превышать 10 процентов недельного объема передач собственного производства."⁵²

Республика Молдова, где этнические молдаване составляют 65% от общего населения, ввела чрезмерные ограничения на теле- и радиовещание на языках меньшинств. В законе о Телевидении и Радио от 1995 года государство обязывало теле- и радиоорганизации, как государственные так и частные, вещать не менее 65% времени на государственном языке.

Необходимо упомянуть, что это требование было частично либерализовано в 2000 году после активного вмешательства Верховного комиссара ОБСЕ по делам меньшинств. Вышеуказанная норма была дополнена, и лимит в 65% был отменен для территорий, на которых компактно проживают этнические меньшинства.⁵³

В Нидерландах обязательства для учреждений общественного вещания, установленные Актом о средствах массовой информации, кажутся менее жесткими. В статье 54а Акта говорится: "Учреждения, которые получили время для вещания, должны уделить не менее 50% своего телевизионного времени для вещания программ, произведенных на голландском или фризском языках."⁵⁴ В то же время Постановление о Медиа предписывает учреждениям общественного вещания не менее 20% времени на телевидении и 25% на радио уделять этническим и культурным меньшинствам.⁵⁵

Частное радио и телевидение в этом плане менее ограничено: не менее 40% телевизионных программ должно быть на голландском или фризском языках. При этом в статье 71г Постановления Департаменту Медиа дано право снизить это ограничение: "По соответствующему запросу Департамент Медиа может, в специальных случаях и при определенных условиях, установить процент... более низкий для коммерческих

⁵² См.: http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Estonia/Estonia_Language_Russian.htm (дата посещения 2 июля 2002 г.)

⁵³ См. : http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Moldova/Moldova_TVRadio_excerpt Russian.htm (дата посещения 2 июня 2002 г.)

⁵⁴ См.: http://www.ivir.nl/legislation/nl/media_act.pdf (дата посещения 15 октября 2002 г.)

⁵⁵ См.: <http://www.cvdm.nl/documents/mediadecree.pdf> (дата посещения 15 октября 2002 г.)

вещательных учреждений." Конституция Нидерландов не предусматривает какой-либо специальной защиты языков меньшинств. Недавние предложения нескольких парламентариев дополнить конституцию нормами, усиливающими значение голландского языка, были отклонены.

В Румынии, решением Национального Совета по аудиовизуальным передачам, принятым в 1999 году, все передачи на языках меньшинств (за некоторыми исключениями) должны были сопровождаться субтитрами или переводом на румынский. Однако действие этого решения было приостановлено очень скоро после его принятия. С тех пор государственная политика по отношению к меньшинствам в области электронных медиа изменилась и потребностям меньшинств уделяется больше внимания. Так, например, новый закон о Радио и Телевидении, принятый в 2002 году, требует от фирм, занимающихся ретрансляцией программ по телекоммуникационным сетям, в места, где проживает больше 20% меньшинств, обеспечить ретрансляцию программ также и на языке данного меньшинства.⁵⁶

В Турции до 2002 года вещание на курдском языке было запрещено, за исключением музыки на курдском, которая впрочем тоже была субъектом незаконных ограничений. В соответствии со статьёй 4 закона об Учреждении радио и телевизионных предприятий и их вещании, радикально изменённой в 2002 году, "также могут передаваться радио и телевизионные программы на различных языках или диалектах, традиционно употребляемых турецкими гражданами в их повседневной жизни."⁵⁷ Другими словами, свобода, общеизвестная как "вещание на родном языке", стала законом. Не сказано, что включение этой свободы в правовую систему автоматически означает эффективное использование такого права. Правила, которые будут применяться, и позиция, которую займёт правительство, будут играть определяющую роль в этом деле. Однако оглядываясь на опыт Турции за последние 20 лет, следует считать такое "правовое признание" значительным шагом вперёд.

Также следует упомянуть особый пример Франции. Как хорошо известно, французские законодатели традиционно не признают языки меньшинств, так как власти отказались принять концепцию меньшинств во французском обществе. Эта отличающаяся, почти уникальная позиция, идущая в разрез с европейской правовой средой, основана на различном понимании равенства граждан. Не углубляясь в данное исследование в детали этого противоречия, следует отметить, что дополнительно к правовым принципам, значительное влияние английского языка в какой-то мере заставляет французские власти способствовать исключительности французского языка в национальном законодательстве.

Не имея определения языков меньшинств и очень специфичную позицию по отношению к защите прав меньшинств, Франция, тем не менее, в 1999 году подписала Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств.

Во многих государствах законодательство об электронных медиа учитывает права и интересы национальных меньшинств. В частности, болгарский закон о Радио и Телевидении разрешает показ радио и телепрограмм "и на других языках, если эти

⁵⁶ "Monitorul Oficial"(Official Journal of Romania) no. 534 / July 22, 2002; (неофициальный перевод)

⁵⁷ См.: <http://www.rtuk.org.tr/ying3984.htm> (дата посещения 7 декабря 2002 г.)

программы произведены для болгарских граждан, родной язык которых не является болгарским"⁵⁸

Такой же принцип сформулирован и в законе Литовской Республики "О Государственном языке":

"Статья 13. Аудиовизуальные программы и кинематографическая продукция, показываемая в общественных местах, должны быть переведены на государственный язык, либо показаны с субтитрами. Параграф 1 не применяется к обучающим или специальным программам и ... программам для этнических меньшинств, а также радио и телевизионным программам или текстам музыкальных произведений из иностранных государств, транслируемым в Литве."⁵⁹

В июле 2002 года парламент Сербии принял Акт об общественном вещании, который признан специалистами как значительный шаг к реформе как общественного, так и частного вещания. В статье 73 этого Акта содержится позитивное обязательство для компаний, вещающих для национальных меньшинств: "Компании, вещающие и производящие программы для национальных меньшинств, обязаны из общего годового времени вещания выделять как минимум 50% на программы на языках национальных меньшинств из числа произведённых компаниями программ."⁶⁰

В Венгрии в соответствии со статьёй 25 Акта о радио и телевидении от 1996 года программы, подготовленные на родных языках национальных и этнических меньшинств и программы, показывающие жизнь и культуру национальных и этнических меньшинств, могут спонсироваться для общественного вещания. Статья 26 предписывает для предприятий общественного вещания поддерживать культуру и родные языки национальных и этнических меньшинств, живущих в Венгрии, и предоставлять информацию на языках этих групп на регулярной основе. Закон специально подчёркивает что: "Такая обязанность должна исполняться посредством общественного вещания или, с учётом географического расположения меньшинства, посредством регионального или местного вещания, с помощью программ, удовлетворяющих потребностям меньшинства, обеспечивая, если требуется, субтитры в телепрограммах, или многоязычного вещания."⁶¹

Следует отметить, что для 98.5% венгерского населения венгерский язык является родным языком, при этом национальные и этнические меньшинства составляют около 11% всего населения.⁶²

В статье 45 Акта о радио и телевидении Республики Македонии говорится о том, что общественное телевидение и радио, осуществляя вещание на всей территории Македонии, в дополнении к программам на македонском языке, также передают программы и на языках меньшинств. Эта же статья устанавливает, что в областях, где

⁵⁸ См.: <http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Bulgaria/bulgaria.htm>, (дата посещения 10 мая 2002 г.)

⁵⁹ См.: <http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Lithuania/lithuania.htm>, (дата посещения 10 мая 2002 г.)

⁶⁰ См.: http://www.b92.net/doc/download/b_law.doc (дата посещения 5 января 2003 г.)

⁶¹ См.: <http://www.meh.hu/nek/Angol/6-7.htm> (дата посещения 3 июля 2002 г.)

⁶² См.: <http://isc.bke.hu/htm/prac3.htm> (дата посещения 25 января 2003г.)

национальные меньшинства составляют большинство населения, общественное телевидение и радио вещают на местном уровне на обоих языках - на македонском и на языке меньшинства. Что касается коммерческого вещания, то частные компании могут передавать программы как на македонском языке, так и на языках меньшинств.⁶³

В Словении, специальное отношение по вопросам вещания к итальянскому, а также и к венгерскому этническому меньшинству, (соответственно, 0.16% and 0.43% от общего населения) вытекает из "специальных прав" этих общин, гарантированных статьёй 64 Конституции Словении. Особо отмечаются права членов этих меньшинств по поддержанию "деятельности, относящейся к средствам массовой информации". Конкретизируя конституционную норму, статья 52 Закона о средствах массовой информации прямо указывает, что при выдаче лицензии на вещание, приоритет должен отдаваться тем заявителям, "у которых большинство программ сделано на словенском, или итальянском, или венгерском языках, в областях, населённых итальянскими или венгерскими меньшинствами."⁶⁴

В такой мультикультурной стране как Швейцария, свобода использования языка, равно как и свобода средств информации, гарантирована Федеральной Конституцией. Независимость радио и телевидения, а также независимость содержания программ, гарантированы статьёй 93(3) Конституции.⁶⁵ Поэтому и отсутствуют языковые ограничения для частного вещания. Общественное вещание осуществляется Швейцарской Вещательной Корпорацией (*SBC*), которая координирует и отвечает за работу по оказанию этих общественных услуг со стороны 7-ми телеканалов и 18-ти радиоканалов. Устав *SBC* определяет число теле и радиостанций, которыми *SBC* может оперировать в каждом языковом регионе. По три радиостанции есть в каждом регионе, т.е. для говорящих на немецком, французском и итальянском языках; также есть одна радиостанция на территории, где говорят на старороманском языке. По одному телеканалу работает во всех 3-регионах, при этом на каждом телеканале должны быть программы также и на старороманском. Это должно быть дополнено одним телеканалом, вещающим на местном языке в каждом регионе. Устав также требует, чтобы *SBC* во все её планы включало такие направления как:

- Способствовать пониманию, сплочению и обмену между различными частями страны;
- Учитывать интересы нешвейцарского населения, поддерживать контакты со швейцарскими жителями за границей, и т.д.⁶⁶

В Финляндии шведы (самое большое по численности меньшинство) составляют 5.8% от общего населения. Однако, несмотря на невысокий процент шведских жителей в стране два государственных языка: финский и шведский. Телевизионные программы, вещающие для населения, говорящего на шведском языке, составляют более 9% передач,

⁶³ См.: <http://www.mlrc.org.mk/law/1021.htm> (дата посещения 3 июля 2002 г.)

⁶⁴ Official Gazette No 18, 1994, (неофициальный перевод)

⁶⁵ См.: http://www.srg-ssr-idee-suisse.ch/en/legal_guidelines/en_101.html (дата посещения 27 января 2003 г.)

⁶⁶ См.: http://www.srg-ssr-idee-suisse.ch/en/legal_guidelines/en_konzession.html (дата посещения 27 января 2002 г.)

идуших на 2-х государственных каналах; часть программ идёт с субтитрами на шведском.⁶⁷ В законодательстве не предусмотрено каких-либо специальных запретов на использование языков на радио и телевидении. Акт о Финской Вещательной компании (государственная служба общественного вещания, заведующая пятью государственными каналами и 13-тью радиостанциями) обязывает общественные компании "относиться в своих передачах к гражданам, говорящим на финском и шведском, на равной основе, производить продукцию на языке Сами и ромов, а на языке знаков, где применимо, также и для других языковых групп, проживающих в стране."⁶⁸

В соседней Швеции, следуя договору между государством и главной службой общественного вещания, телевидение должно придавать специальное внимание лингвистическим и этническим меньшинствам так, чтобы "в разумных пределах, качественно, доступно и разнообразно учитывать потребности и интересы всего населения."⁶⁹

В пределах данного исследования невозможно дать полное описание использования языков в электронных медиа, даже если это касается только европейских стран. С уважением к Италии и Великобритании мы и ограничим эту часть, сделав ссылку на общую оценку, данную в Рабочей Бумаге для Подкомитета ООН по правам меньшинств профессором Фернаном де Вареннесом: суммируя вопросы общественного вещания и языков меньшинств, он замечает, что общественные медиа в таких больших странах, как Италия и Великобритания "включают вещание на языке меньшинств до степени, которая более или менее адекватно отражает демографическую ситуацию, потребности и интересы их лингвистических меньшинств."⁷⁰

В сравнении с остальными европейскими странами, латвийское законодательство в сфере использования при вещании иностранных языков достаточно уникально с его запретительным характером. С другой стороны, мы видим в Европе тенденцию к демократическому подходу в вопросах вещания на языках меньшинств. Латвия же, наоборот, уменьшила возможности вещания на нелатышских языках в 1998 году. В свете процесса вступления в ЕС, нынешняя латвийская ситуация с использованием языков меньшинств на радио и телевидении не находится в соответствии с требованием ЕС об уважении к меньшинствам.

Национальные советы по радио и телевидению

В Латвии процедура учреждения Национального Совета по радио и телевидению определена в статье 42 закона о Радио и Телевидении:

⁶⁷ См.:

http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/StateReports/1999/finland/Article_9.htm

⁶⁸ См.: <http://www.yle.fi/fbc/actyle.shtml>

⁶⁹ Price, Monroe E. *The market of loyalties (Рынок лояльностей)*, Oxford: Clarendon Press, 1995, стр.46

⁷⁰ de Varennes, Fernand. "To speak or not to speak"(Говорить или не говорить), Working Paper prepared for the UN Sub-Committee on the rights of minorities, Murdoch University, Australia, 1997, стр.16

"(1) Совет образуется Сеймом, который выбирает в состав Совета девять членов.
(2) Членами Совета могут граждане Латвии, постоянно проживающие в Латвии. Члены Совета выбираются из числа лиц, известных обществу."⁷¹

Главное значение такого независимого органа регулирования, как национальный совет по радио и телевидению в том, что регулятор независим от того, что он регулирует, защищён от прямого политического влияния, и наделён полной способностью создавать стратегию, регулировать рынок, наблюдать за исполнением решений.

Необходимость независимости органов регулирования в медиа ясно обозначена в Рекомендации (2000) 23 Комитета Министров Совета Европы:

"...4. Для этого специальными правилами следует определить несовместимость во избежание той ситуации, когда:

- органы регулирования находятся под влиянием политических сил;
- члены органов регулирования функционируют или имеют интерес в предприятиях или других организациях медиа или сходных секторов, что может приводить к конфликту интересов в связи с членством в органах регулирования."⁷²

Существуют различные принципы формирования национальных советов по радио телевидению в восточноевропейских странах. В латвийском варианте принцип фактически основан на праве политической коалиции выбирать членов Совета, и на практике все члены Совета выбраны правящей коалицией Сейма. Такая ситуация является нетипичной для большинства европейских стран.

Формирование советов в Восточной Европе происходило под влиянием общих принципов формирования советов в западноевропейских государствах. В частности, во Франции право назначать членов Совета разделено между парламентом и президентом; в Германии 1/3 Совета выбирается политическими партиями, а остальные номинируются от гражданского общества.

Например, болгарский совет состоит из 9 членов, 5 из которых выбраны Национальной Ассамблеей (Парламент), а четверо назначаются президентом страны. Национальный Совет в Польше состоит из 9 человек, из которых 4 утверждает *Сейм*⁷³, Сенат назначает двух, 3 члена Совета назначаются президентом из числа людей с большим опытом работы в средствах информации. Более сложной является композиция Совета в Литве: "4 члена должны быть назначены президентом, 4 члена выбираются Сеймом, и 4 члена должны быть назначены следующими организациями из числа их представителей: Литовский Совет по науке, Литовский Совет по образованию, Литовская Ассоциация творческих работников, и Литовское Совецание епископов".⁷⁴

⁷¹ См.: <http://www.nrtp.lv/lv/rliktext.htm> (дата посещения 29 июля 2002 г.)

⁷² Recommendation Rec (2000)23 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (Рекомендация Комитета Министров Совета Европы о независимости и функциях регулятивных органов в области радио и телевидения); см.: <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r23.htm>

⁷³ *Сейм* - Нижняя Палата польского парламента.

⁷⁴ См.: <http://www3.lrs.lt/n/eng/DPaieska.html> (дата посещения 28 ноября 2002 г.)

Так же как и в Литве, в некоторых странах процедура предусматривает назначение специалистов из так называемого "3-го сектора". В этом случае негосударственные организации получают возможность прямым образом влиять на политику в области вещания. К примеру, Совет Хорватского радио и телевидения состоит из 25 членов, и из них 22 являются представителями следующих организаций:

- Хорватская Академия наук и искусств;
- Ассоциация университетов;
- Центральное Хорватское культурное и издательское общество;
- Хорватский Институт эмиграции;
- Хорватская Гильдия писателей;
- Хорватская Ассоциация журналистов;
- Хорватский Олимпийский комитет;
- Католическая церковь Республики Хорватии;
- другие религиозные общины Республики Хорватии;
- профсоюзные ассоциации;
- Ассоциация работодателей и т.д.⁷⁵

До вступления в силу в 1995 году закона о Радио и Телевидении такой же принцип широкого представительства был предусмотрен предыдущим латвийским законом. В целях сделать Совет более ответственным за свои решения, в новом законе законодатели изменили принцип формирования Совета.

Важным принципом является установление пропорций представительства для разных политических сил. В Литве, где четыре члена Совета утверждаются *Сеймом*, 2 члена выбираются из кандидатов от парламентской оппозиции. Такой же правило соблюдается в Эстонском законе о Теле и Радиовещании - 5 членов из 9-ти утверждаются *Рийгикогу* (парламентом) на принципе политического баланса. В Греции 9 членов Совета назначаются Министром по делам прессы и средств массовой информации из числа кандидатов, представленных политическими партиями, входящими в парламент: правящая коалиция представляет 4 членов, столько же - оппозиционные партии, и председатель парламента предлагает кандидатуру президента Совета.⁷⁶ Словенский закон о Радио и Телевидении специально указано, что "пять членов Совета утверждаются парламентом, главным образом учитывая пропорциональность представительства партий в парламенте."⁷⁷

Органы регулирования могут быть и в административном подчинении у министерства. К примеру, Финский Департамент по регулированию коммуникаций (*FICORA*) является агенством в административной структуре Министерства Транспорта и Коммуникаций. В Швеции два административных органа - Комиссия по вещанию и Департамент по радио и телевидению назначаются правительством. В 1999 году латвийским правительством обсуждалась возможность передачи Министерству

⁷⁵ См.: http://www.hrt.hr/hrt/zakon010302_eng.html (дата посещения 28 ноября 2002 г.)

⁷⁶ Robillard, Serge. *Television in Europe: Regulatory Bodies. (Телевидение в Европе: Органы регулирования)* John Libbey Media, Bedfordshire, United Kingdom, 1995, стр. 95

⁷⁷ Official Gazette No 18, 1994, (неофициальный перевод).

Сообщений части функций Совета (в частности, право выдачи лицензий), но идея осталась нематериализованной.

Правило равенства полов включено в Ирландский Акт о радио и телевидении, который требует, чтобы из 7 членов органа регулирования (Комиссия по электронным медиа Ирландии) не менее 3-х членов Комиссии должны быть мужчинами и не менее 3-х - женщинами. Соблюдение равноправия полов при формировании Совета - ещё один индикатор демократии и недискриминации.⁷⁸

Очень важный принцип композиции национального совета по радио и телевидению - соблюдение этнического баланса. В соответствии с македонским Законом о Радио и Телевидении, Совет состоит из 9 членов, выбранных парламентом Республики Македонии по предложению Комиссии по вопросам выборов и назначений. Композиция Совета должна быть пропорциональна национальному составу Республики Македония.

В данной работе уже было упомянуто, что в Латвии только правящая коалиция имеет реальное, хотя и неформальное право выбирать членов Совета. Статья 42 закона о Радио и Телевидении определяет политическую беспристрастность в вопросе выбора членов Совета в довольно ограниченном виде: она предусматривает, что не более 3-х членов Совета могут представлять одну политическую партию. Учитывая латвийскую политическую ситуацию, это вряд ли является примером беспристрастности.

Некоторые латвийские парламентарии выражали свою озабоченность по поводу непропорционального представительства в Совете. Так, по мнению Антона Сейкста, депутата Сейма, председателя Комиссии по правам человека и общественным делам, ведущие политические партии часто преследовали сиюминутную политическую выгоду при выборах членов Совета.⁷⁹ Другой депутат Сейма, Мирослав Митрофанов, выразил надежду, что представители национальных меньшинств в Совете помогут принимать во внимание интересы меньшинств при финансировании электронных средств информации.⁸⁰

Ни одна из политических партий правящей коалиции никогда не представляла интересы национальных меньшинств в Сейме. С момента вступления в силу нового закона о Радио и Телевидении в 1995 году, Сеймом было утверждено 23 члена Совета. Неоднократно выдающиеся представители меньшинств кандидатствовали в Совет;⁸¹ но ни один кандидат из русскоговорящего меньшинства не был утвержден членом Совета.⁸²

Важность участия меньшинств в работе национальных советов по радио и телевидению выражена в Ословских рекомендациях по языковым правам национальных меньшинств. Статья 10 Рекомендаций призывает к тому, чтобы национальные советы по радио и телевидению, наблюдающие за содержанием и ориентацией программ, были бы

⁷⁸ Robillard, Serge. *Television in Europe: Regulatory Bodies (Телевидение в Европе: Органы регулирования)*. John Libbey Media, Bedfordshire, United Kingdom, 1995, стр.116

⁷⁹ Интервью с Антоном Сейкстом, депутатом 7-го Сейма, председателем Комиссии по правам человека и общественным делам, Рига, 25 июня 2002г.

⁸⁰ Интервью с Мирославом Митрофановым, депутатом 7-го Сейма, членом Комиссии по Европейским делам, Даугавпилс, 5 июля 2002г.

⁸¹ Например, Владен Дозорцев, один из лидеров Народного Фронта, организации выступавшей в 1990-1991 г. за независимость Латвии; также Регина Лочмеле, менеджер программ на ЛТВ2.

⁸² С 1995 года в Совет были выбраны 23 человека, см.: <http://www.nrtp.lv/lv/vesture.php> (дата посещения 17 января 2003 г.)

независимыми и включали лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в их независимом качестве.

Выбор членом Совета только парламентом представляются проблематичным по тем же причинам, по которым проблематична сама демократия, если её понимать в узком смысле управления большинством, неограниченного верховенством права. Распределение прерогативы представлять/выбирать членов этой структуры правильно по всем тем причинам, которые ведут к установлению баланса в демократическом обществе.

Одной из основных функций Совета является определение базовых принципов и составление проекта бюджета для финансирования Национального заказа (передачи общественного радио и телевидения, финансируемые из госбюджета в соответствии с требованиями закона). Сейм утверждает бюджет, после чего Совет решает все вопросы о распределении заказа и подписывает соответствующие контракты. До недавнего времени распределение Национального заказа было таковым, что всего несколько программ на других языках обеспечивались из Национального заказа, и время вещания на других языках было недостаточным.

В мае 2002 года, Гундарс Редерс, исполняющий обязанности генерального директора Латвийского телевидения, заявил, что по сути те 20%, которые допустимы для вещания на иностранных языках, не используются а полной мере.⁸³ Однако с конца 2002 года больше программ на русском языке финансируется из Национального заказа.

Демократический подход к радио и телевидению на разных языках осуществлен в разных странах западной Европе, и в качестве примера можно указать на швейцарский опыт. Швейцарская вещательная корпорация (общественное радио и телевидение) финансируется преимущественно за счёт уплаты за лицензии. Швейцарцы решили, что бюджеты на программы общественного телевидения и радио должны быть распределены среди операторов, вещающих на немецком, французском и итальянском языках. При этом суммы из денег, уплаченных за лицензии, были распределены следующим образом: 43% - вещание на немецком языке; 33% - вещание на французском, 23% - вещание на итальянском.⁸⁴ Например, на итальянском языке говорит 12% населения страны, поэтому такое распределение в известной мере является позитивной дискриминацией для итальянцев, живущих в Швейцарии.

Национальный Совет по радио и телевидению играет важную роль в развитии электронных медиа в Латвии. Среди прочих обязанностей Совет должен сформулировать Национальную концепцию развития электронных средств массовой информации, обеспечить возможность высокого качества приёма программ на всей территории страны, обеспечить развития как общественных, так и коммерческих вещательных организаций. В Национальной концепции (200-2002) Совет признавал, что с использованием спутникового телевидения уровень трансграничных услуг резко повысился, и благодаря новым технологиям в этой области количество каналов может стать практически неограниченным. В качестве одного из основных политических методов в Концепции предлагалось способствовать восстановлению этнической идентичности тех меньшинств,

⁸³ Кристина Моисеева, *Русское телевидение в Латвии*, "Телеграф", 2 мая 2002г.

⁸⁴ Доклад Швейцарского правительства, подготовленный в соответствии со статьёй 25 Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств; см.: http://www.humanrights.coe.int/minorities/Eng/FrameworkConvention/StateReports/2001/switzerland/switzerland.htm#_ftn10

которые пострадали от так называемой "русификации" в советский период. В то же время в разделе 11.3 "Необходимые изменения в законодательстве" не было предусмотрено никаких предложений по изменению языковой политики в области электронных медиа.

В январе 2003 года во вновь принятой Национальной концепции развития электронных средств информации в Латвии на 2003-2005 г.г. уже больше внимания уделено потребностям национальных меньшинств. Это один из немногих случаев в Латвии, когда государственная структура открыто выступает за поиск пути к решению об отмене дискриминационных ограничений. В частности, в Концепции признаётся, что ратификация Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств приведёт к противоречиям между обязательствами, вытекающими из ратификации Конвенции и статьёй 19(5) закона о Радио и Телевидении. В связи с этим нужно начать процесс оценки необходимости языковых ограничений и подготовки соответствующих изменений к закону.⁸⁵

Электронные медиа и интеграция общества Латвии

Государственная программа "Интеграция общества Латвии" была принята правительством в 2001 году. Многие активисты негосударственных организаций критиковали программу, к примеру, за её непоследовательность по отношению к понятию "интеграция" в различных разделах программы. Раздел, посвящённый средствам информации, не содержит каких-либо существенных и конкретных идей о том, как увеличить интеграционный потенциал средств массовой информации. Всего лишь несколько предложений по языковым вопросам на радио и телевидении в Латвии кажутся в целом декларативными. Следующее утверждение из программы свидетельствует об этом: "время для радиотрансляции на латышском и других языках следует выделять с определённой гибкостью, учитывая ситуацию уважения к языкам в каждом отдельном регионе".⁸⁶

По мнению исследователя Светланы Дьячковой "Программа интеграции, как и политика в целом, не уделяет достаточного внимания тому, что вызывает озабоченность представителей гражданского общества и меньшинств в сфере прав меньшинств, как, например, необходимости увеличить доступ к образованию и электронным средствам информации на родном языке, оказанию большей поддержки языкам меньшинств, потребности в диалоге между меньшинствами и государством, а также эффективному участию меньшинств в общественной жизни."⁸⁷

В то же время, в программе признаётся, что наличие двух информационных пространств для людей, разговаривающих в основном на латышском, и русскоговорящей части населения, является серьёзным препятствием для интеграции.

По утверждению Ирины Винник, до недавнего времени не было ТВ программ для меньшинств и лишь несколько ТВ программ о меньшинствах в рамках всевозможных

⁸⁵ См.: <http://www.nrtp.lv/lv/nackoncepcija.php>

⁸⁶ См.: <http://www.np.gov.lv/en/fjas/arhivs/SIP.rtf> (дата посещения 2 апреля 2002 года)

⁸⁷ Дьячкова, Светлана. *Защита меньшинств в Латвии (Оценка государственной программы "Интеграция общества в Латвии")*, Программа Мониторинга Процесса Вступления в ЕС. Институт Открытого Общества, Будапешт, 2002, стр.303

проектов, финансируемых иностранными донорами. В начале 2003, начался показ новой телепередачи "Родное гнездо" о меньшинствах, финансируемой теперь уже в рамках Национального заказа.⁸⁸ Необходимо отметить, что в статье 54 закона о Радио и Телевидении одной из целей Национального заказа является способствование созданию передач о жизни и культуре национальных меньшинств Латвии.

Здесь уместно упомянуть опыт Македонии, где этнические меньшинства составляют 1/3 населения. 20 августа 2002 года общественное телевидение Македонии на отдельном мультиэтническом канале начало показывать программы на албанском, турецком, сербском, ромском языках, а также на языках вlahов и боснийских мусульман. Эти телепередачи могут приниматься на 85% территории Македонии. Ранее программы на языках меньшинств транслировались на 2-ом канале общественного телевидения 5 часов в день. Мультиэтнический канал работает 12 часов в день на языках этнических меньшинств, из которых 9 часов вещание идёт на албанском языке.⁸⁹

Одним из обстоятельств, препятствующих развитию интеграционного процесса, является недостаток независимых программ о законодательстве, межэтнических отношениях, и т.д., которые обсуждались бы на родном языке русскоговорящими как на общественном радио и телевидении, так и на коммерческих каналах.⁹⁰

Несколько специалистов выразили свою озабоченность тем, что мало журналистов, представляющих национальные меньшинства, работают в электронных медиа, а также признали, что число таких журналистов, работающих как на общественном радио и телевидении, так и в частной сфере, неуклонно уменьшается.⁹¹

Опыт Бельгии в вопросе государственной политики по отношению к сбалансированному представительству журналистов иностранного происхождения на радио и телевидении может послужить иллюстрацией в данном случае. Бельгийский консультативный совет для групп иностранного происхождения во франкоговорящей общине (структура в министерстве культуры) заявил, что электронные средства массовой информации должны выделять иностранным общинам время для вещания. Совет признал, что "если мы верим в то, что они ("иностранцы" - Л.Р.) состоят из индивидуумов и групп со своими собственными символами и посланиями, то они должны быть более широко известны". Совет также заявил, что это возможно достигнуть посредством "приглашения на работу журналистов иностранного происхождения. Было бы желательно включать в передачи наряду с другими участниками и лиц иностранного происхождения... Участие иностранцев в передачах, упоминающих важные события, а также производство собственных программ группами иностранного происхождения, должно стать правилом."⁹²

⁸⁸ Интервью с Ириной Винник, руководителем программ на ЛТВ7, директором интеграционных проектов, Рига, 1 февраля 2003 г.

⁸⁹ *Radio Free Europe/Radio Liberty, Prague, Czech Republic*, RFE/RL newslines Vol. 6, No. 156, Part II, 20 August 2002, См.: <http://www.greekhelsinki.gr>

⁹⁰ Николай Кабанов, *Русское ТВ, которое не нужно ЛР*, "Вести Сегодня", 4 января 2002 года.

⁹¹ Интервью с Нилом Ушаковым, журналистом, заведующим бюро ИТАР-ТАСС в Латвии, Рига, 4 ноября 2002 г.; интервью с Аркадием Кариевым, менеджером программ на радиостанции "Radio PIK", Рига, 16 декабря 2002г.

⁹² Frachon, Claire. Vargaftig. Marion. *European Television: Immigrants And Ethnic Minorities (Европейское телевидение: иммигранты и этнические меньшинства)*, John Libbey & Company Ltd, London, 1995, стр.104.

Важность участия журналистов из числа этнических меньшинств в работе прессы и электронных медиа подчёркивается в специальном Докладе о Медиа и Меньшинствах, который правительство Нидерландов направило своему парламенту в 1999 году.⁹³

Определённое число исследований и опросов общественного мнения в Латвии подтверждает, что телевидение и радио ещё не использовали свой потенциал для того, чтобы стать ключевым фактором интеграции, скорее наоборот, общество дезинтегрировано на основе предпочтения теле и радиостанций.

В частности, статистические данные (см. ниже) показывают строгие предпочтения радиослушателей на основе языков вещания.

	Латвийское Радио 2 (на русском)	Домская площадь (на русском)	SWH (на латышском)	SWH+ (на русском)
Все жители	10.4%	7.6%	9.6%	20.6%
Латыши	20.3%	1.5%	17.3%	5.5%
Нелатыши	2.6%	12.4%	3.5%	32.6%

(лето - осень 2002)⁹⁴

В соответствии с законом, ограничения в 25% на вещание на иностранных языках установлены для юридических лиц, а не для теле и радиоканалов. Если одна организация имеет несколько радиостанций, то это даёт возможность использовать одну радиостанцию для вещания практически полностью на негосударственном языке. Эту схему использует *SWH*, частная компания с тремя радиостанциями: *SWH*, *SWH+*, *SWH Rock*, и общественное радио (для которого языковое ограничение составляет 20%) "*Latvijas Radio*", с его радиостанциями "*Latvijas Radio 2*", "*Klasika*", и "*Домская площадь*".

Такая же ситуация с дезинтегрированной аудиторией существует и на телевидении. Например, *LTV1* более популярен среди граждан, из которых 81% смотрел *LTV1* хотя бы раз в неделю, среди неграждан (неграждане составляют около 22% от общего населения, и почти все они являются представителями национальных меньшинств)⁹⁵ этот процент вдвое ниже - 41. С другой стороны, лидирующие телеканалы России *ORT* и *RTR* были более популярны среди неграждан: 77% неграждан и только 35% граждан смотрели регулярно российские каналы. Следует подчеркнуть, что начиная с 1997 аудитория у телеканалов России значительно увеличилась как среди русскоговорящих граждан, так и, особенно, среди неграждан; это можно объяснить тем, что эти каналы широко доступны через кабельное телевидение.⁹⁶ Таким образом, латвийские электронные медиа теряют многих потенциальных зрителей и слушателей, что полностью противоречит государственным интересам с точки зрения интеграции общества, а также в целом приносит вред частному

⁹³ См.: <http://www.lse.ac.uk/collections/EMTEL/Minorities/papers/netherlandsreport.pdf>

⁹⁴ Статистические данные предоставлены Зигмаром Лиепиньшем, президентом А/О "*Radio SWH*", Рига, 13 декабря 2002 г.

⁹⁵ См.: <http://www.np.gov.lv/fakti/index.htm> (дата посещения 10 февраля 2003г.)

⁹⁶ Балтийский институт социальных наук, "На пути к гражданскому обществу", март 2001, стр. 42-43.

бизнесу. С 1999 года число русскоговорящих жителей Латвии, которые смотрели телевизионные передачи на латышском языке уменьшилось на 6%, и на 7% уменьшилось число русскоговорящих радиослушателей, желающих слушать радиопрограммы на латышском.⁹⁷ Рейтинг 1-го государственного телеканала (*LTV1*) значительно различается, если мы сравниваем опросы общественного мнения в феврале 1997 года и январе 2002 года: соответственно 22% и 13%.⁹⁸ Конечно, можно сделать и заключение, что такое уменьшение не относится к языковым вопросам; скорее это проблема качества общественных телеканалов. С другой стороны, Рейнис Аболтиньш, директор Департамента по делам интеграции общества, признал, что роль языковых ограничений в электронных медиа не очень понятна, и, по его мнению, ограничения вряд ли помогают процессу интеграции общества.⁹⁹

По моему мнению, сложившаяся ситуация с языковой компетенцией является причиной устойчивой бреши в пространстве медиа с тенденцией к усилению сегрегации на основе языка. Преуменьшение важности языка, на котором электронные медиа обращаются к своей аудитории, не помогает нам осознать эту тенденцию и препятствует политике интеграции.

Другой принцип, тормозящий процесс интеграции, прямо указан в законе. Статья 19(1) закона о Радио и Телевидении устанавливает, что, за несколькими исключениями, каждая передача должна транслироваться на одном языке - языке передачи, а фрагменты передачи, идущие на других языках, должны сопровождаться переводом (дублированием, озвучиванием или субтитрованием).

Так, например, популярная интерактивная программа "*Тема недели*", идущая на *TV5*, встретила серьезные трудности в соблюдении статьи 19(1) во время живого эфира, так как участники выражали свои мнения как на латышском, так и на русском языках. Следует отметить, что подобные телевизионные передачи играют важную роль в интеграционном процессе и помогают взаимопониманию. В таком мультикультурном обществе как Латвия, жесткие правила, типа "одна программа - один язык", не ведут к улучшению межэтнических отношений.

Одной из специфичных мер, способствующих интеграции, могла бы стать публичная дискуссия о возможных изменениях в законе о Радио и Телевидении. Пример Швейцарии, где общество активно участвует в обсуждении законопроектов, может быть применим в данном контексте. Так, в январе 2000 года, Федеральное правительство Швейцарии приняло документ об обсуждении главных черт будущего законодательства о радио и телевидении и поручило Федеральному Департаменту среды, транспорта, энергетики и коммуникаций (*DETEC*) изучить действующий закон. В конце 2000 года *DETEC* опубликовал проект закона о Радио и Телевидении и инициировал процедуру дискуссии в обществе. Заинтересованные стороны получили возможность прислать свои

⁹⁷ См.: http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/valoda_2001-02.pdf, (Исследование Балтийского института социальных наук)

⁹⁸ Кристина Гаркклава. Garklāva, Kristīne. *Latvijas komerctelevisīju - LNT, TV Rīga, TV3 un TV5 ienākšana mediju tirgū, ietekmējošo faktoru analīze* (Коммерческое телевидение в Латвии – LNT, TV Rīga, TV3, and TV5, появление на рынке, анализ влияющих факторов), bakalaura darbs, Rīga: Latvijas Universitāte, 2002, стр.43.

⁹⁹ Интервью с Рейнисом Аболтиньшем, Директором Департамента интеграции общества, Рига, 27 июня 2002 г.

комментарии до апреля 2001 года. Около 200 партий, ассоциаций, радио и телестанций, а также других организаций выразили своё отношение к законопроекту.¹⁰⁰ В ноябре 2001 года Федеральное правительство обсудило полученные советы к проекту закона о Радио и Телевидении и предложило *DETEC* принять во внимание общественное мнение при подготовке окончательного варианта законопроекта.

Другая форма сотрудничества была установлена между телезрителями, радиослушателями и Каталонским Советом по радио и телевидению. Совет открыл специальную институцию - Офис для защиты аудитории, в целях обеспечить прямую связь с телезрителями и радиослушателями, с тем, чтобы они могли присылать в Совет свои предложения, наблюдения и жалобы. Жалобы могут относиться ко всем аспектам, касающимся как рекламы, так и содержания программ.

Национальный совет по радио и телевидению также мог бы выполнять роль посредника между общественным мнением и электронными медиа.

Заключение

Со времен восстановления независимости, латвийские политики приняли достаточно много правовых норм, дискриминирующих русскоговорящее население Латвии. Комментарии на этот счёт со стороны правящих политиков сводятся к тому, что Латвия, мол, имеет "специфическую ситуацию, в виде огромного числа меньшинств".

На сегодняшний день, учитывая процесс вступления в Европейский Союз, проблема соблюдения прав меньшинств остаётся одной из самых важных для Латвии. Помимо отсутствия правильно организованной системы билингвального образования в школах, и определённых трудностей с исполнением закона о Государственном языке, языковая политика в области электронных средств информации также далека от современных и демократических принципов. Телевидение и радио в Латвии могли бы играть значительную роль в интеграции латышей и нелатышей. Однако ряд препятствий стоит на пути диалога посредством медиа между двумя лингвистически разделёнными сегментами латвийского общества.

Среди многих серьёзных препятствий следует выделить языковые ограничения (не более 25% для вещания на иностранных языках) для частных теле и радиокompаний. По утверждению депутата Сейма Бориса Цилевича, новые формы передачи информации - интернет, дигитальное телевидение, и т.д., делают эти языковые ограничения сложными для исполнения, и даже бессмысленными; а главное то, что языковые ограничения противоречат международным стандартам по правам человека и должны быть отменены.¹⁰¹

Действующие языковые ограничения дают основание оспаривать их правомерность в различных международных институциях, таких как Европейский Суд по правам человека, Комитет ООН по правам человека, а в дальнейшем - после возможного вступления Латвии в ЕС - в Суде Европейского Сообщества. Позитивное решение для заявителя в Европейском Суде по правам человека может привести к значительным выплатам со стороны государства в качестве компенсации за нанесённый ущерб. Если в подобном случае Комитет ООН по правам человека признаёт нарушение статьи 19 (возможно в совокупности со статьёй 27) Международного Пакта о гражданских и

¹⁰⁰ См.: http://www.bakom.ch/en/aktuell/revision_rtvg/uebersicht/

¹⁰¹ Интервью с Борисом Цилевичем, депутатом Сейма, Рига, 31 октября 2002 г.

политических правах, то Комитетом может быть принято решение о необходимости отмены таких ограничений.

Озабоченность латвийских политиков о том, что после отмены этих ограничений определённое число владельцев частных теле и радиостанций начнут вещать только на русском безосновательно. Любые значительные изменения в законодательстве могут приводить к не очень предсказуемым последствиям. К примеру, как реакция на отмену ограничений, большое количество сравнительно российской дешевой аудиопродукции может появиться на радиостанциях Латвии. Во всяком случае, владельцам частных каналов их аудитория известна, и они вполне принимают во внимание интересы латышских радиослушателей.¹⁰²

Латвийским законодателям и некоторым бизнесменам отмена 25% ограничений на вещание для частных каналов кажется радикальной мерой. Тем не менее, ограничения нарушают международные стандарты по правам человека, и соответствующие изменения после отмены ограничений сбалазируют рынок электронных медиа в Латвии. В этом "треугольнике" ценностей прав человека, политических вопросов и экономических интересов, стандарты по правам человека должны превалировать.

Другая проблема связана со 2-ым каналом общественного телевидения (*LTV7*). Ожидалось, что он станет "интеграционным" каналом. Однако до недавнего времени ни Национальный Совет по радио телевидению, ни руководство канала, не демонстрировали большого политического желания сделать канал реальным помощником интеграции. Как уже было сказано выше число нелатышей, смотрящих ТВ и слушающих радио на латышском, стабильно уменьшается с 1999 года.

Полностью ясно, что интересы интеграции диктуют необходимость увеличения зрителей 2-го канала (*LTV7*) сделать приоритетным направлением. Некоторые события, случившиеся недавно, а именно запуск на (*LTV7*) таких программ как "Родное гнездо", "Процесс", могли бы повлиять на ситуацию.

Очевидно, что право на доступ к общественным средствам информации основано на принципе недискриминации. Фернан де Вареннес подчёркивал важность принципа недискриминации в данном случае: "Меньшинства имеют право на то, чтобы их языки использовались бы в общественных медиа, когда власти вовлечены в эту сферу, до уровня, который оправдан и уместен по причине определённого количества людей, говорящих на языке меньшинств, с применением того, что я называю пропорциональным подходом. Это включает в себя все виды общественных медиа, и когда власти вовлечены в радио и телепередачи на общественном вещании, и касательно печатных и электронных средств информации."¹⁰³

С этой позиции можно утверждать, что нелатыши находятся в невыгодном положении и, следовательно, дискриминированы в плане недостатка ТВ программ на нелатышских языках на общественном телевидении. Русскоговорящая аудитория компенсирует это тем, что всё больше и больше смотрит российские каналы, молодёжь привлекают телеканалы на английском языке. Потребуется долгое время, чтобы

¹⁰² Интервью с Юрием Журавлёвым, владельцем "Radio PIK", одним из учредителей политической партии Благополучия, Рига, 25 июня 2002г., и с Григорием Немцовым, владельцем "ТВ Миллион", Даугавпилс, 22 июня 2002г.

¹⁰³ Фернан де Вареннес. "Права меньшинств и электронные средства массовой информации", доклад на конференции "Электронные средства массовой информации и интеграция общества", Рига, 22 ноября 2002 г.

"повернуть" нелатышей к латвийским каналам. Несомненно, что такой поворот имеет правомерный общественный интерес и мог бы повысить доверие нелатышей, участвующих в общем информационном пространстве. Также понятно и то, что общее информационное пространство желательно с точки зрения социального сплочения.

Статья 54(5) закона о Радио и Телевидении поддерживает создание передач о жизни и культуре этнических меньшинств, живущих в Латвии. Тем не менее, эта норма носит скорее декларативный характер и не содержит каких-либо конкретных обязательств по отношению к меньшинствам, которые, однако, являются налогоплательщиками, и поэтому имеют право влиять на развитие общественного вещания, включая, например, справедливый баланс между программами на латышском и нелатышском языках, адекватное представительство во время уличных интервью, и т.д.

Латвийский подход к выбору членов Совета только Сеймом без какого-либо резервирования мест в Совете для меньшинств приводит к результату, когда члены Совета выбираются только правящей коалицией. В Европе такую ситуацию можно встретить в Словакии и Чехии, в то время как остальные страны стараются распределить право выбирать/назначать членов советов между различными институтами или достичь определённого политического баланса в совете. Подобный баланс в латвийском Национальном Совете по радио и телевидению скорее слабый, если вообще в данном случае можно говорить о балансе; к тому обществом Совет воспринимается как очень политизированная институция.

С середины 2002 года неоднократно дискутировались предложения о введении абонентской платы на получение программ общественного телевидения для жителей Латвии. В случае принятия такого решения, изменение отношений между общественным вещанием и его потребителями послужит ещё одной причиной для реструктуризации Национального Совета по радио телевидению.

Определённое число международных документов рекомендует включать представителей национальных меньшинств в государственные структуры с целью баланса участия различных национальностей в общественной жизни. Опыт восточноевропейских стран ясно показывает нам, что латвийские законодатели утвердили принцип композиции Совета, пользуясь определёнными предрассудками. Введение принципа этнической/лингвистической пропорциональности, так же как и более широкое политическое представительство в Совете, следует считать как одни из главных целей при возможной реформе Совета.

Национальная программа интеграции строго ограничена действующим законодательством; поэтому она и не пользуется серьёзной поддержкой и доверием со стороны меньшинств Латвии. Интеграционные проекты в сфере средств массовой информации, осуществляемые Фондом интеграции общества Латвии могут улучшить межэтнические отношения, но они не могут повлиять на законодателей с целью изменить закон в сторону соблюдения современных и демократических принципов.

Рекомендации

Рекомендации 8-му Сейму:

- Дополнить закон о Радио и Телевидении следующими изменениями:

- Исключить статью 19 (1), а именно:

"(1) Каждая передача должна быть на одном языке - языке передачи. Фрагменты передачи, идущие на других языках, должны сопровождаться переводом (дублированием),

озвучиванием или субтитрованием). Это положение не относится к учебным программам или к исполнению музыкальных произведений."

- Исключить статью 19 (5), а именно:

"(5) Время вещания на иностранном языке в программах, произведённых вещательными организациями, не должно превышать 25% в период 24-х часов. Это правило не относится к Латвийскому Телевидению, Латвийскому радио, кабельному телевидению, кабельному радио, спутниковому телевидению и спутниковому радио."

- Принять новый текст *статьи 62* закона в свете рекомендаций из 2-ого отчёта по Латвии, подготовленного Европейской Комиссией по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) в 2002 году " Учитывая большое число жителей Латвии, для которых родным языком не является латышский, ECRI предполагает, что вместо лимита в 20% программ на иностранных языках (имеется ввиду вторая сетка вещания на радио и телевидении - Л.Р.), эти 20% могли бы стать необходимой пропорцией для размещения таких программ.¹⁰⁴

- Пересмотреть *статью 22 (1)* закона с её требованием для рекламы быть либо на латышском языке, либо на языке передачи, и отменить ограничение.
- Изменить процедуру выборов членов Национального Совета по радио и телевидению с целью обеспечения пропорционального представительства меньшинств в Совете.
- Дополнить закон более конкретными критериями распределения Национального заказа на вещание, учитывая интересы и потребности национальных меньшинств.
- Приглашать представителей общественных организаций и заинтересованных государственных институций для разработки законопроектов и дискуссии об изменениях в законе о Радио и телевидении, касающихся вопросов национальных меньшинств.
- Начать процедуру присоединения к Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств.
- Ратифицировать Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств.

Рекомендации Министерству по делам интеграции общества:

- Популяризовать дискуссии в медиа о важности совершенствования знаний латышского языка в городах, населённых в значительной мере национальными меньшинствами, с привлечением мэров этих городов и политических лидеров.
- Улучшать понимание обществом этнической интеграции посредством тематических программ на общественном телевидении.

Рекомендации Национальному Совету по радио и телевидению:

- Регулярно освещать деятельность Совета как на латышском, так и на русском языках.
- Усовершенствовать возможности для латвийских жителей выражать Совету свои предложения и наблюдения.

Рекомендации для общественного радио и телевидения:

- Сопровождать телепрограммы, имеющие особую важность для общества, субтитрами на русском языке.
- Способствовать более широкому представительству журналистов из числа нацменьшинств на общественном радио и телевидении.

Рекомендации Фонду интеграции общества:

- Разработать конкурс на радио и телепрограммы, использующие несколько языков.

¹⁰⁴ См.: http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/, second report on Latvia, chapter "N. Media".

