

Р Е Ш Е Н И Е
ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 5 июня 2003 года

по делу № 2003-02-0106

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Юрис Елагинс, Романс Аписитис, Илма Чепане, Андрейс Лепсе, Илзе Скултане и Анита Ушацка,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пунктов 1 и 6 статьи 16, пункта 3 части первой статьи 17 и статьи 28¹ Закона о Конституционном суде,

по заявлению двадцати четырех депутатов 8-й Сазймы – Бориса Цилевича, Яниса Юрканса, Яниса Урбановичса, Николая Кабанова, Павла Максимова, Ивана Рыбакова, Дайниса Турлайса, Валерия Карпушкина, Владимира Бузаева, Анатолия Маркевича, Андриша Толмачевса, Сергея Федорова, Вячеслава Степаненко, Мартияна Бекасова, Алексея Видавского, Олега Денисова, Александра Голубова, Юрия Соколовского, Валерия Агешина, Якова Плинера, Виталия Орлова, Андрея Алексеева, Адрея Клементьева и Александра Барташевича –

в письменном процессе рассмотрел дело

"О соответствии части пятой статьи 19 Закона о радио о телевидении статьям 89, 91, 100 и 114 Конституции Латвийской Республики, статьям 10 и 14 в связи со статьей 10 Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека и статьям 19 и 27 Международного пакта о гражданских и политических свободах".

Констатирующая часть

1. 24 августа 1995 года Сазйма Латвийской Республики приняла Закон о радио и телевидении. Закон устанавливает порядок образования, регистрации, деятельности и надзора за находящимися под юрисдикцией Латвийской Республики вещательными организациями.

В главу III закона включены правила образования и вещания передач и программ, кроме прочего и требования к языку передач. Первоначально часть пятая статьи 19 Закона о радио и телевидении устанавливала, что в создаваемой вещательной организацией программе объем времени вещания на иностранных языках не должен превышать 30 процентов от общего объема вещания в течение месяца. 30 октября 1997 года Сазыма данную статью частично изменила и установила, что объем времени вещания на иностранных языках не должен превышать 30 процентов от общего объема времени вещания в течение суток.

И наконец, 29 октября 1998 года Сазыма приняла закон, которым часть пятая статьи 19 Закона о радио и телевидении была изменена еще раз, и новая редакция действительно с 25 ноября 1998 года. Она устанавливает, что **"в создаваемых вещательной организацией программах объем времени вещания на иностранных языках не должен превышать 25 процентов от общего объема времени вещания в течение суток"** (далее – оспариваемая норма). Причем, дана оговорка, что "данное условие не относится к Латвийскому Телевидению, Латвийскому Радио, кабельному телевидению, кабельному радио, спутниковому телевидению, спутниковому радио".

Латвийская Республика декларацией Верховного Совета от 4 мая 1990 года "О присоединении Латвийской Республики к международным правовым документам по вопросам прав человека" присоединилась к Международному пакту ООН от 16 декабря 1966 года о гражданских и политических свободах (далее – Пакт). В Латвийской Республике он действует с 14 июля 1992 года.

Статьей 19 Пакта установлено право каждого человека свободно выражать свои взгляды и поясняется, что данное право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи различного вида устно, письменно, с использованием прессы или форм художественного выражения либо иным способом по своему выбору. Использование данного права может быть связано с известными ограничениями, но "их следует установить законом и они должны быть необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) защиты безопасности государства, общественного порядка, здоровья или нравственности жителей".

В свою очередь, статьей 27 Пакта кроме прочего устанавливается, что лица, принадлежащие к этническим и языковым

меньшинствам, не должны лишаться права вместе с другими членами той же группы использовать свою культуру и применять родной язык.

Сазйма Латвийской Республики 4 июня 1997 года ратифицировала Европейскую Конвенцию по защите прав и основных свобод человека (далее – Конвенция). В Латвийской Республике она действует с 13 июня 1997 года.

Подобно Пакту Конвенция устанавливает право каждого свободно выражать свои взгляды, кроме прочего право беспрепятственно получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны общественных органов и независимо от государственных границ (статья 10). Там же дана оговорка, что данная статья Конвенции "не оспаривает право государств требовать лицензирования демонстрации радиопередач, телевизионных передач и кино".

В части второй статьи 10 Конвенции перечислены легитимные цели, из-за которых осуществление свободы может быть подчинено ограничениям, если эти цели необходимы в демократическом обществе. Она предусматривает, что ограничения можно устанавливать законом для защиты безопасности государства, его территориальной целостности или интересов общественной безопасности, недопущения беспорядков или преступлений, защиты здоровья или морали, защиты репутации или прав других людей, недопущения разглашения конфиденциальной информации или же сохранения авторитета и объективности суда.

В свою очередь статья 14 Конвенции устанавливает, что осуществление включенных в нее прав, в том числе права свободно выражать взгляды, и свобод обеспечивается без какой-либо дискриминации, кроме прочего независимо от языка или связи с каким-либо национальным меньшинством.

2. Заявители – двадцать четыре депутата Сазймы – просят оценить соответствие оспариваемой правовой нормы:

- 1) статьям 89, 91, 100 и 114 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция);
- 2) статьям 10 и 14 в связи со статьей 10 Конвенции;
- 3) статьям 19 и 27 Пакта.

Заявители просят признать оспариваемую правовую норму недействительной с момента ее принятия.

Заявители указывают, что все частные вещательные организации, которые учреждены в Латвии, подчиняются ограничивающему 25-процентному условию, и таким образом делают вывод, что оспариваемая норма запрещает учреждать частные вещательные организации, основным языком передач которых был бы язык национального меньшинства. Это дискриминирует субъектов частного права по языковому признаку и существенно ограничивает право лица получать и распространять информацию на языке национального меньшинства.

В заявлении указано, что статья 100 Конституции устанавливает право каждого лица на свободу слова, что включает право свободно получать, держать и распространять информацию, в том числе право принадлежащего к национальному меньшинству лица на свободу слова. Причем, статья 91 Конституции устанавливает, что права человека осуществляются без какой-либо дискриминации. Право на свободу слова установлено также в статье 10 Конвенции и статье 19 Пакта, в свою очередь, дискриминационный запрет в связи с правом на свободу слова установлен в статье 14 Конвенции.

Заявители обращают внимание на то, что лица, которые принадлежат к национальным меньшинствам, имеют право хранить и развивать свой язык (статья 114 Конституции). Кроме того, защита прав принадлежащих к национальным меньшинствам лиц или этнических меньшинств установлена также в статье 27 Пакта.

3. Сэйма в представленном Конституционному суду ответе указывает, что ограничения, установленные оспариваемой нормой, не противоречат статьям 89, 91, 100 и 114 Конституции, статье 10 и статье 14 в связи со статьей 10 Конвенции и статьям 19 и 27 Пакта, и просит признать заявление необоснованным и отклонить. В ответе выражено мнение, что часть первая статьи 10 Конвенции не ограничивает прав государств потребовать лицензирование демонстрирования радиопередач, телевизионных

передач и кино, так как Конвенция предусматривает для государства определенное право вмешиваться.

Сэйма в ответе обосновывает свое мнение проверкой пропорциональности, а именно, государство вправе ограничивать права, если данные ограничения установлены законом, если они имеют легитимную цель и если необходимость данных ограничений установлена в демократическом обществе. При оценке некоторых решений Европейского Суда по правам человека Сэйма делает вывод, что государства вправе устанавливать ограничения на вещание и не выдавать вещательные лицензии организациям, которые не соответствуют установленным законами условиям.

В ответе подчеркнута, что легитимной целью оспариваемой нормы является обеспечение использования латышского языка как государственного языка в публичной сфере. Для обоснования своего мнения Сэйма использует также исторические аргументы, а именно, при обсуждении оспариваемой нормы было подчеркнута, что основной целью нормы является достижение того, чтобы вещательные организации, которые вещают в Латвии, уважали государственный язык, и одновременно дача им возможности вещать также на другом языке. Оспариваемая норма не лишает национальные меньшинства возможности создавать вещательные организации, а служит тому, чтобы обеспечивалась возможность создавать передачи как на языке национальных меньшинств, так и на государственном языке. Сэйма также указывает, что согласно Закону о государственном языке иностранным языком является каждый другой используемый язык, кроме языка ливов, следовательно, оспариваемая норма относится не только к языкам национальных меньшинств, но и к любому другому иностранному языку. Таким образом, оспариваемая

норма не является дискриминирующей в отношении национальных меньшинств, так как ограничение одинаково относится к любому иностранному языку.

В ответе указано, что включенные в статью 114 Конституции и статью 27 Пакта правовые нормы о праве национальных меньшинств сохранять и развивать свой язык непосредственно не налагают на государство обязанность гарантировать неограниченное использование языка национального меньшинства в публичной сфере. Государство обязано обеспечить, чтобы существование и осуществление данного права было защищено от лишения или нарушения его.

Часть выводов

1. Свобода слова принадлежит к так называемым правам человека первого поколения и считается одним из самых важных основных прав человека. Свобода слова больше любого другого из прав человека символизирует взаимозависимость гражданских и политических прав – свобода слова принадлежит как к гражданским, так и политическим правам.

Свобода слова охватывает очень широкую область и включает два аспекта – частный и публичный аспект. Частный аспект свободы слова означает, что каждое лицо имеет право на свои взгляды, право их придерживаться и свободно их выразить. Свобода слова является одной из необходимых предпосылок образования такого общества, которое было бы основано на взаимном уважении. Следовательно, право на свободу слова очень тесно связано также с такими важными правами как право человека на частную жизнь, что требует защиты от любого вмешательства (см. *Manfred Nowak. U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary.-Publisher N.P.Engel, Kehl, Strasbourg, Arlington, 1993, p.336*).

В свою очередь, публичный аспект свободы слова относится к праву каждого свободно получать информацию и выражать свои взгляды любым способом – устно, письменно, визуально, при помощи средств художественного выражения и т.п. К этим видам распространения информации и выражения взглядов принадлежат средства массовой информации – радио и телевидение.

Европейский Суд по правам человека в своем решении по делу *"Autronic AG v. Switzerland"* признал, что статья 10 Конвенции относится к "каждому", т.е. как к физическому, так и

юридическому лицу. Кроме того, данный суд уже по нескольким делам признал, что данную статью следует относить также к коммерческим корпорациям (см. решение Европейского Суда по правам человека от 24 октября 1991 года по делу "Sunday times v. The United Kingdom", решение от 22 февраля 1990 года по делу "Groppera Radio AG and Others v. Switzerland", решение от 25 октября 1989 года по делу "Markt Intern Verlag GmbH and Claus Berman v. The Federal Republic of Germany", решение от 1 апреля 1989 года по делу "Autronic AG v. Switzerland").

Первое предложение статьи 100 Конституции устанавливает, что "каждый имеет право на свободу слова, что включает право свободно получать, держать и распространять информацию, выражать свои взгляды". По содержанию данная статья Конституции близка статье 19 Пакта и статье 10 Конвенции.

Статья 100 Конституции сформулирована очень лаконично. Она устанавливает право каждого на свободу слова, но не конкретизирует виды, как эта свобода слова может быть реализована. Конституция, *expressis verbis* (выражаясь точно), не предусматривает свободы прессы (средств массовой информации). Термин "свобода прессы" непосредственно сформулирован в законе "О прессе и других средствах массовой информации", статья 1 которого устанавливает, что "в Латвийской Республике любое лицо, любая группа лиц, органы государственных учреждений и всех видов предприятий и организаций имеют право свободно выражать свои взгляды и мнения, распространять сообщения в прессе и других средствах массовой информации, получая при их посредничестве информацию по любому интересующему их вопросу или общественной жизни".

Самая полная формулировка свободы слова дана в статье 19 Пакта – "каждый человек имеет право выражать свои взгляды, это право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи различного вида независимо от государственных границ устно, письменно, с использованием прессы или форм художественного выражения, или иным способом по своему выбору." Это следует также из статьи 10 Конвенции и анализа выводов, выраженных в решениях Европейского Суда по правам человека.

Таким образом, используемый в статье 100 Конституции термин "свобода слова" включает также понятие "свобода прессы".

Несмотря на то, что право на свободу слова признается одним из самых важных прав человека, так как оно существенно влияет на все остальные права человека, оно не является абсолютным. Как Конституция, так и упомянутые уже международные документы по правам человека допускают, что данные права могут ограничиваться. В Конвенцию и Пакт включен довольно развернутый перечень допустимых ограничений свободы слова. В юридической литературе подчеркивается, что государство может установить ограничения на свободу слова в случаях, когда право лица на свободу слова непосредственно влияет на права других лиц, а также в случаях, когда свобода слова создает недвусмысленную и прямую угрозу обществу (*см. Manfred Nowak, p.337*).

Конституционный суд в некоторых решениях, например, в решении от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103, решении от 23 сентября 2002 года по делу № 2002-08-01, решении от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01, также признал, что в известных обстоятельствах государство имеет право ограничивать гарантированные Конституцией основные права. Основные права можно ограничить только в установленных Конституцией случаях, когда этого требует защита очень важных интересов общества и если соблюдается принцип соразмерности.

Это означает, что ограничение свободы слова должно соответствовать следующим требованиям:

- а) оно должно быть установлено законом;
- б) оно должно соответствовать легитимной цели, которой государство желает достигнуть при установлении данного ограничения;
- в) оно должно соответствовать принципу соразмерности.

2. Так как оспариваемая правовая норма, в которую включено ограничение предусмотренных статьей 100 Конституции основных прав, установлено принятым Сазимой законом, который объявлен в соответствии с установленным законом порядком и действителен, суд считает, что нет сомнений в том, что данные ограничения установлены законом.

3. Статья 116 Конституции устанавливает, что свободу слова можно ограничить в предусмотренных законом случаях для достижения какой-либо из предусмотренных в нем легитимных целей – права других людей, демократическое государственное устройство, безопасность, благосостояние и нравственность общества.

Сазима в ответе указывает, что легитимной целью оспариваемой нормы является увеличение влияния латышского языка в культурной среде Латвии и быстрее содействие интеграции общества.

Для выяснения, имеется ли у оспариваемой нормы, которая при установлении объема использования иностранного языка ограничивает свободу слова, легитимная цель, следует учитывать несколько обстоятельств. Например, то, что в статье 4 Конституции латышский язык в Латвийской Республике признан государственным языком; что закрепление статуса государственного языка в Конституции латышский язык восстановил совсем недавно – 15 октября 1998 года; что вследствие исторических обстоятельств с 1940 года по 1990 год использование латышского языка значительно уменьшилось; что в настоящее время существует необходимость особо защищать латышский язык и способствовать его развитию.

Одной из установленных статьей 116 Конституции легитимных целей, при существовании которых может быть ограничена свобода слова, является благосостояние общества. Наряду с аспектами материального благосостояния понятие "благосостояние общества" включает также нематериальные аспекты, которые необходимы для функционирования гармоничного общества. К ним "можно было бы причислить также государственные мероприятия для обеспечения доминирования латышского языка в обществе" (*Levits E. Cilvēktiesību piemērošanas pamatjautājumi Latvijā // Cilvēktiesības pasaulē un Latvijā. Puza: 2000, сmp.287*).

Увеличение влияния латышского языка содействовало бы интеграции общества и обеспечивало бы гармоническое функционирование общества, что является существенной предпосылкой благосостояния общества.

Уже ранее Конституционный суд делал вывод, что "сужение области использования латышского языка как государственного языка на территории государства считается также угрозой для демократического устройства государства" и "следовательно, частная жизнь заявительницы ограничена, чтобы защищать права других жителей Латвии свободно использовать латышский язык на всей территории Латвии и защищать демократический государственный строй" (*решение Конституционного суда от 21 декабря 2001 года по делу № 2001-04-0103*).

Таким образом, включенные в оспариваемую норму ограничения свободы слова имеют легитимные цели.

4. Согласно статье 4 Конституции государственным языком в Латвийской Республике является латышский язык. Статья 16 Закона о государственном языке устанавливает, что "язык передач средств связи общества устанавливает Закон о радио и телевидении". Часть пятая статьи 19 Закона о радио и телевидении включает оспариваемую норму, которая устанавливает, что в программе объем созданных на иностранных языках передач в течение суток не должен превышать 25 процентов от общего объема всей программы. В свою очередь, согласно статье 5 Закона о государственном языке "каждый другой используемый в Латвийской Республике язык, кроме языка ливов, в понимании данного закона считается иностранным языком". Понимание термина "иностраный язык" относится также к оспариваемой норме.

Для оценки того, необходимы ли в демократическом обществе включенные в оспариваемую нормы ограничения свободы прессы и могут ли они использоваться как средство для достижения легитимной цели, следует выяснить, не нарушена ли граница сущности прав человека. Это означает, что следует проверить, являются ли ограничения социально необходимыми и соразмерными.

4.1. В Латвийской Республике каждый может заниматься коммерческой деятельностью, в том числе учреждать частные коммерческие вещательные организации. Одним из суще-

ственных факторов наличия коммерческих вещательных организаций является возможность продавать рекламное время. Оспариваемая правовая норма в настоящее время запрещает коммерческим вещательным организациям размещать в эфире рекламу на иностранном языке в той мере, чтобы по финансовым причинам не создавалось угрозы их существованию. В то же время ограничения не относятся к кабельному телевидению, кабельному радио, спутниковому телевидению и спутниковому радио, а также к печатным изданиям – печатным средствам массовой информации.

Сазйма изменяла оспариваемую норму три раза, с каждым изменением закона уменьшая объем времени вещания, в которое вещательная организация могла бы иметь возможность передавать программы на иностранных языках. Из стенограмм заседаний Сазймы видно, что как во время принятия закона в 1995 году, так и позднее, когда проходили дебаты об изменениях в оспариваемой норме, мнение депутатов Сазймы было весьма различным.

Так, уже 14 июня 1995 года, когда Закон о радио и телевидении был рассмотрен во втором чтении, депутат Илга Крейтусе выразила мнение, что "следует отделять государственное радио от частных организаций [...] если мы думаем о частном радио, о частных вещательных станциях, которые тут имеются, то мы должны помнить, что они являются частными, существующими на свои деньги, и, ограничивая таким образом их время вещания, мы вступаем в противоречие с отношениями свободного рынка, если мы в государстве о таких хотим говорить" (*стенограмма заседания 5-й Сазймы Латвийской Республики от 14 июня 1995 года*).

При осуществлении оспариваемой нормы, однако, не удалось достигнуть более широкого применения государственного языка и быстрой интеграции общества. Как свидетельствуют присоединенные к делу результаты исследования, не получив вследствие языковых ограничений возможности пользоваться услугами мест-

ных вещательных организаций, жители выбирают услуги вещательных организаций других государств, в основном каналы телевидения России. По сравнению с 1997 годом, в 2000 году аудитория зрителей каналов телевидения России среди неграждан увеличилась, их регулярно смотрят три четверти неграждан (*см. материал дела стр.258*).

Таким образом, включенные в оспариваемую норму ограничения использования языка в демократическом обществе нельзя считать социально необходимыми.

4.2. Национальный совет радио и телевидения (далее – Совет), который осуществляет надзор за деятельностью электронных средств обширной связи общества в Латвийской Республике, в начале 2003 года разработал национальную концепцию развития электронных средств связи общества Латвии на 2003–2005 годы. Кроме прочего в национальной концепции Совет обращает внимание на то, что необходима дискуссия о том, как способствовать привлечению аудитории других народов к информационному пространству Латвии. Совет в концепции также указывает, что необходимо оценить включенное в часть пятую статьи 19 Закона о радио и телевидении ограничение свободы слова и что необходимо подготовить изменения данной статьи.

Совет считает, что решение данного вопроса становится актуальным по двум причинам: 1) отдельные коммерческие вещательные организации обратили внимание Совета на то, что ограничения использования иностранных языков мешают развитию как радио-, так и телевизионных организаций; 2) возможная ратификация Всеобщей конвенции Европейского Совета о защите национальных меньшинств во время работы 8-й Сээймы создаст противоречие с Законом о радио и телевидении – статья 9 данной конвенции предусматривает права меньшинств беспрепятственно получать и распространять информацию и идеи на языке меньшинства без вмешательства со стороны государственных органов, но это противоречит включенным в часть пятую статьи 19 Закона о радио и телевидении ограничениям.

Таким образом, включенные в национальную концепцию тезисы свидетельствуют о том, что Совет считает необходимым изменить оспариваемую норму и устранить в ней слишком несоразмерные ограничения использования иностранного языка.

Часть первая статьи 10 Конвенции не запрещает государству предусмотреть лицензирование радиопередач и телевизионных

передач. При рассмотрении вопроса о лицензировании Европейский Суд по правам человека в своем решении по делу *"Radio ABC v. Austria"* признал, что "его целью было разъяснить, что государству разрешается регулировать при помощи системы лицензирования порядок вещательной организации на своей территории, в основном его [вещания] технические аспекты. Технические аспекты несомненно важны, но выдача лицензии или отказ выдать лицензию может основываться также на других соображениях, таких как природа и цели вещательной организации, ее потенциальная аудитория на национальном, региональном или местном уровне, специфические права и нужды аудитории и следующие из международных документов обязательства" (решение Европейского Суда по правам человека от 20 октября 1997 года по делу *"Radio ABC v. Austria"*).

Таким образом, лицензирование радиопередач и телевизионных передач включает самые разные аспекты.

Выдача разрешения (лицензии) на вещание для радиопередач и телевизионных передач не должна создавать несоразмерные ограничения основных прав человека, кроме прочего свободы слова. Для обеспечения увеличения влияния использования латышского языка как государственного языка в деятельности электронных средств связи общества Латвии следует использовать только такие средства, которые соответствуют данному требованию. Например, критерием получения разрешения на вещание для частных вещательных организаций могло бы служить число вещающих на иностранных языках вещательных организаций, предложение вещательных организаций создавать способствующие интеграции общества программы, а также другие критерии.

Бывшая министр по делам народностей Эстонии отметила, что в Эстонии вещающие на иностранных языках вещательные организации даже способствовали процессу интеграции. Интеграции общества они способствовали двояко, а именно, включением в свои программы самой разной информации они давали более многостороннее понимание процессов интеграции. Кроме того, программы данных вещательных организаций служили платформой для дискуссий по вопросам интеграции (с.м. *Katrina Saksa. Sabiedriskā apraide un sabiedrības integrācija Igaunijā // www.politika.lv, 25.11.2002*).

Это говорит о том, что существуют возможности достижения выдвинутой цели другими, менее ограничивающими права лица средствами.

Таким образом, можно сделать вывод, что включенные в оспариваемые нормы ограничения использования языка в демократическом обществе нельзя считать необходимыми и соразмерными.

5. Так как оспариваемая норма противоречит одной из статей Конституции – статье 100, нет необходимости далее оценивать ее соответствие другим статьям Конституции – статьям 89, 91 и 114.

Заключительная часть

На основании статей 30–32 Закона о Конституционном суде Конституционный суд

р е ш и л :

признать часть пятую статьи 19 Закона о радио и телевидении не соответствующей статье 100 Конституции Латвийской Республики и недействительной со дня опубликования решения.

Решение вступает в силу в день его опубликования. Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель судебного заседания

А.Эндзиньш

