

может оказаться полезным источником информации для отдельных лиц, объединений и официальных властей, разъясняющим содержание и объем рассматриваемых прав и способствующим их эффективной реализации.

Несмотря на то что руководство предназначено, прежде всего, для отдельных лиц, оно может быть полезным и для местных властей и правительства. По большей части правительства нарушают права меньшинств ненамеренно. Зачастую языковые права меньшинств нарушаются правительствами не вследствие злой воли и пренебрежения к европейским и международным соглашениям, а вследствие незнания и непонимания своих обязательств по европейским и международным договорам. Поэтому данное руководство может помочь им в формировании соответствующей языковой политики.

Наконец, несмотря на то, что основное внимание уделено правам меньшинств, следует помнить, что все эти права вытекают из международного права и международных соглашений. Это значит, что все изложенное выше может потенциально относиться и к представителям большинства, чьи языковые права могут также ущемляться властями.

Перевод с английского М. В. Дьячкова

F. de Varennes. A Guide to the Rights of Minorities and Language.
Budapest: COLPI, 2001.

Анита Соболева

Дискриминация по признаку языка*

Запрет дискриминации по признаку языка с самого начала дебатов о правах человека вошел в концепцию продвижения принципа равенства, поскольку для каждого человека его родной язык — не просто набор слов, а способ познания и концептуализации окружающего мира. Лишить человека права пользоваться своим родным языком — значит лишить его важнейшей характеристики, по которой он определяет свою идентичность. Как пишет Ноэль Хиггинс, «дискриминировать по признаку языка — значит дискриминировать в отношении того, что находится в самом центре человеческого существа — средства его мышления и общения»¹.

Наравне с термином «дискриминация по признаку языка», который употребляется в текстах международных документов, в научной и учебной литературе встречаются синонимичные ему термины «языковая дискриминация» или «лингвистическая дискриминация».

Поскольку ни российское, ни международное право не содержитdefinition термина «языковая дискриминация», при ее выведении приходится опираться на три вида документов: международно-правовые документы всеобщего характера, где право на свободу от дискриминации, в том числе по языковому признаку, упоминается в кругу других

* Извлечения.

Публикация полного текста: Соболева, А. К. Дискриминация по признаку языка. Вступительная статья // Защита личности от дискриминации: хрестоматия: в 3 т. / А. К. Соболева, А. Г. Осипов. —М.: РИО «Новая юстиция», 2009. — С. 135–159. — Т. 2. Доступно на: http://jurix.ru/pdf/Hrestomatia_Tom_2_Block.pdf. © АНО «Юрикс», 2009.

¹ Higgins, Noelle. The Rights to Equality and Non-Discrimination With Regard to language. Murdoch University Electronic Journal of Law / <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v10n1/higgins101.html>.

прав человека; документы, которые специально приняты для защиты от дискриминации, в том числе по признаку языка; документы, которые приняты для защиты прав национальных меньшинств или для защиты языков меньшинств.

Впервые вопрос о языковой дискриминации возник после Первой мировой войны в эпоху первых договоров о правах меньшинств. Язык вошел в число признаков, по которым запрещалась дискриминация, поскольку было признано, что он является одним из проявлений национальной идентичности. Механизмом реализации стал Постоянный Суд Международного Правосудия (Permanent Court of International Justice). Именно решение данного суда по делу школ для меньшинств (Minority Schools case) наложило позитивные обязательства на государства создать условия для того, чтобы меньшинства встали — для соблюдения принципа подлинного равенства — на равные исходные позиции с большинством. Именно тогда было признано, что для того, чтобы свобода от дискриминации по признаку языка стала возможной на практике, государства должны предпринимать определенные меры в отношении свободы доступа к языкам².

Основными международно-правовыми актами, которые содержат нормы, запрещающие дискриминацию по языковому признаку, являются документы ООН и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (статья 14 плюс Протокол № 12 к Конвенции).

Статья 1(3) Устава ООН включила язык в перечень оснований, по которым дискриминация недопустима. Запрет на дискриминацию по языковому признаку содержится также в статье 2 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах. Схожие положения содержатся в статье 2 Международного Пакта о гражданских и политических правах. Однако наибольшую практическую ценность имеет статья 26 МПГПП, поскольку решения Комитета по правам человека ООН (КПЧ), в которых исследовался вопрос о языковой дискриминации, были основаны на положениях именно этой нормы. Статья 26 МПГПП заслуживает особого внимания потому, что провозглашает общий запрет дискриминации как таковой, а не просто запрещает дискриминацию в отношении пользования правами, перечисленными в самом Пакте. Она гласит:

² Freedom from Discrimination in Choice of Language and International Human Rights / Mc Dougal [and etc.] // Southern Illinois University Law Review. — Volume 1. — 1976. — P. 162.

«Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то:...языка...»

Необходимо обратить внимание и на статью 27 («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 пользоваться своей культурой...», а также пользоваться родным языком»).

Запрет на дискриминацию по признаку языка упоминается в Замечаний общего порядка № 18, толкующем статью 26 МПГПП, а также в Декларации прав лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, в отличие от статьи 26 МПГПП, вводит запрет дискриминации по ряду оснований, в том числе по языку, лишь в отношении прав, предусмотренных самой Конвенцией. Таким образом, защита в рамках этого инструмента является более ограниченной, в связи с чем жертвы языковой дискриминации больше рассчитывают на успех в КПЧ, чем в Европейском Суде по правам человека. Повлияет ли на практику Европейского Суда подписание государствами-участниками Протокола № 12, запрещающего дискриминацию как таковую без симбиотической связи с нарушением каких-либо других конвенционных прав, пока неизвестно.

Помимо общих норм, запрещающих дискриминацию, существуют нормы, которые налагают на государства позитивные обязательства в области защиты и охраны языков. Прежде всего это:

- Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г. (статья 14);
- Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств;
- Рекомендации ОБСЕ по языковым правам национальных меньшинств, принятые в Осло в 1998 году.

Анализ этих и других международно-правовых актов о запрете дискриминации и защите прав национальных меньшинств позволяет определить языковую дискриминацию как любую форму неоправданного различия или ограничения, которая ослабляет или сводит на нет пользо-

вание человеком правами, закрепленными в международно-правовых документах или внутреннем законодательстве, из-за его языковой принадлежности. Существует также точка зрения, что понятие дискриминации по признаку языка следует дополнить, включив в него и действия, направленные на то, чтобы сохранение или развитие языков меньшинств не поощрялось или ставилось под сомнение. Первую часть данного определения можно сформулировать более кратко: языковая дискриминация имеет место, если с одним человеком обращаются хуже, чем с другими, в сопоставимой ситуации из-за того, что он не владеет или недостаточно владеет официальным языком, установленным в данном государстве или в данной местности. Что же касается второй части предлагаемого определения, то она порождает много споров и требует комментария. Следует отметить, что невыполнение государствами юридических обязательств в области защиты и поощрения языковых меньшинств, принятых ими на себя в соответствии с ратифицированными международными Конвенциями и внутренним законодательством, само по себе не означает, что в отношении языковых меньшинств имеет место дискриминация. В то же время полное отсутствие в языковой политике государства внимания к языкам меньшинств, игнорирование их существования или, более того, запрет на их использование позволяют ставить вопрос о наличии дискриминации по признаку языка.

Следует отметить и то, что запрет дискриминации по признаку языка выражен в международно-правовых документах и национальном законодательстве государств достаточно четко, в то время как моральные обязательства государств в сфере защиты языковых прав формулируются в нормативных актах в виде рекомендаций, причем достаточно обобщенно и неконкретно. <...>

Итак, когда мы пытаемся решить вопрос о том, имеет ли место языковая дискриминация, всегда следует иметь в виду два аспекта в регулировании языковых прав: 1) запрет на дискриминацию по языковому признаку, принцип равенства языков; 2) позитивные обязанности государства в области сохранения и развития языков меньшинств на своей территории. Во втором случае речь, по большей части, идет о юридических или моральных обязательствах государства, а не о нарушении принципа равенства, порождающего дискриминацию. <...>

При анализе практики международных органов по рассмотрению жалоб заявителей, считающих себя жертвами языковой дискриминации, нельзя не обратить внимание на то, что эти органы практически ни-

когда (за исключением решения КПЧ по делу Дирхаардта) не находят нарушения права на запрет дискриминации по признаку языка. При рассмотрении фактов, послуживших основанием для подачи жалоб, исследователи неизбежно приходят к выводу, что слишком узкое толкование общего понятия «дискриминации», сложившееся среди юристов-теоретиков, не позволяет эффективно использовать на практике нормы права, направленные на борьбу с этим явлением, превращая их тем самым в декларативные. Узкое толкование дискриминации приводит к тому, что позитивные меры, направленные на защиту языкового равенства, рассматриваются многими правоприменителями как предоставляемые меньшинствам преимущества, направленные, скорее, на сохранение многообразия культур, чем на выравнивание их статуса при пользовании индивидуальными правами. Но международные договоры требуют равенства «де facto», а не «показного юридического равенства в смысле отсутствия дискриминации в букве закона»³. Для успешного решения вопроса языковой дискриминации следует признать, что «юридическое равенство» означает не чисто формальное или абсолютное равенство, а относительное, которое требует дифференцированного подхода⁴.

Другое дело, что по pragmatischen, политическим и экономическим причинам преференции отдаются языкам большинства. Хотя такие преференции и поднимают вопрос о языковой дискриминации лиц, для которых официальный язык не является родным, тем не менее существуют серьезные основания считать их обоснованными и необходимыми на конкретном этапе исторического и экономического развития государства. Проведение различий считается дискриминирующим и, соответственно, запрещается лишь тогда, когда осуществляется на основании признаков несущественных, произвольных и неоправданных. Совершенно очевидно, что количество языков, на которых говорят жители многоэтничных государств, столь велико, что если все эти языки ввести в публичную сферу, управление будет полностью парализовано. Кроме того, обеспечить перевод всех коммуникативных актов невозможно по экономическим и техническим причинам.

³ McKean, Warwick. Equality and Discrimination under International Law, Clarendon Press, Oxford, 1983, p. 8.

⁴ Ibid., p. 51. См. об этом также: Higgins, Noelle. The Rights to Equality and Non-Discrimination With Regard to language. Murdoch University Electronic Journal of Law / <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v10n1/higgins101.html>.

Вопрос, следовательно, состоит в том, какие меры, определяющие сферу использования того или иного языка в конкретном государстве и на конкретной территории, могут считаться непроизвольными и обоснованными. Решение данного вопроса зависит от ряда критериев, которые не применяются при анализе случаев дискриминации по другим основаниям, например, по признаку расы или религии. К этим критериям относятся: *число говорящих на языке, возможность государства создать условия для использования других языков, необходимость введения других языков для использования в публичной сфере (необходимость, в свою очередь, определяется желанием самих говорящих продвигать свой язык в качестве официального и реальной потребностью в этом)*. От этих критериев зависит объем позитивных обязательств государств в области защиты и продвижения языков меньшинств, и они содержатся в таких документах, как Рекомендация Осло 1998 года, Европейская Хартия о региональных языках или языках меньшинств, а также в ряде документов ОБСЕ и Совета Европы. Является или не является отказ государственных органов от использования определенного миноритарного языка (языка меньшинства) в государственно-правовой сфере дискриминацией по отношению к говорящим на этом языке, будет проводиться с учетом этой «скользящей шкалы».

Интересно отметить, что наиболее частым аргументом (в том числе в решениях судов различных стран и международных органов) в пользу отсутствия дискриминации при наложении обязанности использовать государственный язык в публичной сфере, является тот аргумент, что в данном случае эта обязанность налагается на всех лиц в равной мере и те, для кого государственный язык родной, точно так же не могут в определенных случаях использовать при коммуникации (например, при размещении рекламы или допросе в полиции) язык какого-либо меньшинства, как и сами меньшинства. Такой подход является превалирующим, однако специалисты в области языковых прав указывают на его уязвимость с точки зрения теории прав человека. Для обеспечения принципа реального равенства имеет значение именно конечный результат, поэтому, хотя языковая политика государства, направленная на установление одного какого-либо языка в качестве официального, может, на первый взгляд, казаться соответствующей принципу равенства, поскольку предъявляет ко всем единые требования, это равенство «де юре» не приведет к равенству «де факто»: «конечным результатом такой политики может стать эффективная дис-

криминация говорящих на языке, не являющемуся официальным. Если люди стартуют с разных позиций, они не придут к финишну на равных условиях только в силу того, что с ними будут обращаться одинаково. Следовательно, настоящее равенство требует признания различий и того, чтобы с разными группами обращались по-разному, чтобы они, в конечном итоге, пришли к финишну на равных»⁵. <...>

Как правило, заявители, чьи права ущемлены из-за их языкового статуса, заявляют требования не о запрете дискриминации по признаку языка, а в связи с нарушением каких-либо иных существенных прав личности. Наиболее тесно право не быть дискриминируемым по языковому признаку связано с правом человека на свободу выражения. Следует отметить, что многие споры, связанные с использованием языков меньшинств в публичной сфере, нашли свое разрешение в практике международных органов именно в контексте права на свободу выражения, а не в контексте права на защиту от дискриминации. <...> Эти дела подтверждают общий подход, сложившийся в международном праве, что ограничения в выборе языка не являются дискриминацией, поскольку ни одно из положений международных договоров не гарантирует права на свободный выбор языка в сфере государственного управления или публичной жизни.

Другое дело, если публичная власть препятствует праву пользоваться родным языком или ограничивает возможность его использования в частной жизни — как в письменной, так и в устной форме. Это должно рассматриваться не только как нарушение права на свободу выражения мнения и свободу слова, но и как дискриминационные действия⁶. Власть не должна препятствовать использованию любого языка по своему выбору в деловой сфере, телефонных переговорах, электронных средствах связи и т. п., иначе это будет нарушением права на защиту личности от дискриминации.

<...> У каждого есть право передавать информацию кому угодно, включая правительство, и получать ее на языке по своему выбору без вмешательства государства, но у государства нет соответствующей

⁵ Ibid., p. 2, paragraph. 3. Интерес представляет также подробный анализ концепции равенства, который содержится в особом мнении судьи Дж. Танаки по делу Южно-Западной Африки, 1966.

⁶ Ф. де Варенн. Языки национальных меньшинств: руководство по использованию и защите / Ф. де Варенн. — М.: Юристъ, 2002. — С. 17.

обязанности получать эту информацию или передавать ее. Государство имеет право выбрать для использования в государственной сфере лишь тот язык, который оно установило в качестве государственного или официального, и вправе наложить обязательство на субъектов права общаться с государственными органами только на этом языке. Что же касается частной сферы жизни индивидов, то в ней каждый вправе реализовывать свое право на свободу выражения на любом языке по выбору. И хотя использование государственного либо других официальных языков государства накладывает дополнительное бремя на тех, для кого этот язык не является родным, считается, что в большинстве случаев оно может быть обосновано наличием публичного интереса. Если же такое бремя является необоснованным и бессмысленным, возникает проблема дискриминации по признаку языка.

В целом суды не очень активно поддерживают и развивают концепцию языкового равенства и недискриминации по признаку языка, в том числе в контексте права на свободу выражения или общих положений о равенстве, предоставляя в конкретных обстоятельствах лишь ограниченную защиту жертвам нарушений. Это связано с тем, что на практике, как правильно заметил де Варенн, даже ясные и недвусмысленные права применительно к конкретной ситуации могут оказываться далеко не столь ясными и однозначными.⁷ Если более-менее понятно, что является проявлением дискриминации по признаку языка в частной жизни, то понимание того, что представляют собой дискриминационная практика или неоправданное ущемление языковых прав публичной властью, гораздо сложнее. Для иллюстрации данного положения можно <...> поразмыслить над следующими вопросами: можно ли считать необоснованным и неопределенным отказ публичной власти от осуществления определенных действий на родном языке индивида? Является ли дискриминацией отказ государства или местной власти открыть школу или специализированный класс с обучением на конкретном языке? Является ли дискриминацией национальных меньшинств по языковому признаку установление в качестве государственного только одного или нескольких языков? Будет ли дискриминацией отказ государства предоставить финансирование для издания газеты на языке какого-либо меньшинства в месте его компактного проживания? Вправе ли языковые меньшинства использовать свои родные языки в коммерческой рекламе в местах общего доступа? Вправе ли

⁷ Там же, с. 11.

языковые меньшинства без вмешательства государства использовать любой шрифт для своей письменности по своему выбору?

Трудности применения стандартов ООН на практике наглядно иллюстрируют решения Комитета по правам человека.

Дела «Доминик Гуесдон против Франции» (Dominique Guesdon v. France) и «Ив Кадоре и Эрве Ле Бихан против Франции» (Yves Cadoret and Hervé Le Bihan v. France) затрагивали вопросы равенства и недискриминации по признаку языка в свете статьи 26 МПГПП, хотя основные аргументы все же касались соотношения языка и свободы выражения. Авторы жалоб, чьим родным языком является бретонский, осуждали как дискриминационные положения законодательства Франции, устанавливающие французский язык в качестве единственного языка судопроизводства, что лишало их возможности выступать в суде на родном языке. Комитет проанализировал языковую политику Франции. Действительно, французское законодательство не содержит права на использование родного языка в судебном процессе, но при необходимости лицам, не владеющим французским в достаточной мере, предоставляются услуги переводчика. Поскольку заявителям переводчик не требовался, КПЧ не усмотрел нарушения статьи 26 Пакта. Специалисты в области дискриминации критикуют данные решения за то, что КПЧ — как и французские суды — в данном случае слишком узко истолковал понятие равенства. В этом деле была применена логика, согласно которой равенство «де юре» состоит в том, что ко всем предъявляются единые требования, на всех накладываются единые обязательства — в данном случае требование пользоваться французским языком в судопроизводстве. С этой логикой трудно согласиться, ведь равенства «де факто» в этом случае нет, поскольку не для всех французов родным языком является французский, что заставляет людей с другим родным языком чувствовать себя жертвами языковой дискриминации. Но, как мы видим, КПЧ в данном случае дискриминации не обнаружил.

Сходный подход КПЧ проявил и в деле «Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады» (Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada). Авторы жалобы являются гражданами Канады и проживают в провинции Квебек. Один из них является художником, другой — дизайнером, третий — владельцем похоронного бюро. Их родным языком, а также родным языком большинства их клиентов, является английский. Заявители считают себя жертвами языковой дискриминации, поскольку им в соответствии с Хартией французского языка и законом

№ 178, принятым правительством провинции Квебек, запрещается использовать английский язык в рекламных целях, в том числе в торговых вывесках, в названии фирмы и в информации о том, какие услуги они предоставляют. КПЧ снова рассматривал данное дело преимущественно в свете статьи 19 МПГПП, гарантирующей право на свободу выражения своего мнения, и нашел в данном случае нарушение именно этого права, заметив, что «государство может выбрать один или несколько официальных языков, но оно не может лишать людей вне сферы государственного управления права на свободное выражение своего мнения на языке по своему выбору».⁸ Вопрос о наличии языковой дискриминации при запрете использования коммерческой рекламы на каком-либо языке помимо французского был решен не в пользу заявителей. Комитет опять занял формальную позицию: «Это запрещение действует в отношении как франкоговорящего, так и англоговорящего населения, и франкоговорящее лицо, желающее разместить рекламу на английском языке для привлечения англоговорящего населения, не может этого сделать. Поэтому Комитет приходит к выводу, что авторы не подвергались дискриминации по языковому признаку, и заключает, что нарушение статьи 26 Пакта отсутствовало».⁹ «Опять, — замечает Ноэль Хиггинс, комментатор решений КПЧ и судебных органов различных стран в области языковой дискриминации, — это очень узкий взгляд на принцип равенства и недискриминации, который отрицает подлинное равенство. Анализ этих решений Комитета показывает, что в них не было проведено глубинное исследование существенных вопросов равенства и недискриминации и, как таковых, вопросов равенства и недискриминации по признаку языка, тем самым эти решения дают мало защиты лингвистическим правам на основании статьи 26».¹⁰

Иной подход был предпринят в деле «Дирхардт и другие против Намибии» (*Diergaardt v. Namibia*)¹¹, в котором было установлено нару-

⁸ «Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады», *Communication № 359/1989 & 385/1989*, 31 March 1993. Доклад Комитета по правам человека, том II, 48-я сессия, дополнение № 40, даты сообщений 10 апреля и 21 ноября. Абз. 11.4.

⁹ Там же, абз. 11.5.

¹⁰ Higgins, Noelle. The Rights to Equality and Non-Discrimination With Regard to language. Murdoch University Electronic Journal of Law / <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v10n1/higgins101.html>

¹¹ *Communication № 760/1997. J. G. A. Diergaardt (late Captain of the Rehoboth Baster Community) et al. v. Namibia. Views of 25 July 2000, CCPR/C/69/d/760/1997.*

шение статьи 26 в связи с тем, что региональные власти запретили государственным служащим отвечать на телефонные звонки или письма на языке африкаанс, даже когда такие служащие могли и хотели отвечать на нем вместо официального английского. Статья 3 Конституции Намибии в качестве официального языка устанавливала английский, но пункт 3 той же статьи предоставлял полномочия Парламенту принимать законы, разрешающие использование и других языков в законодательных, административных и судебных органах в тех регионах и областях, где на них говорит значительная часть населения, — однако такие законы за 7 лет так и не были приняты. Заявители сочли, что такое бездействие Парламента должно расцениваться как дискриминация тех, для кого английский язык не является родным. Интересно то, что в данном случае КПЧ как раз не стал рассматривать ситуацию с точки зрения права на выражение мнения или права искать и получать информацию и не нашел нарушения статьи 19 Пакта о свободе выражения. Вместе с тем он пришел к выводу о том, что дискриминация по признаку языка в данном случае имела место, поскольку правительство Намибии не смогло доказать, что требование использовать исключительно английский язык в данной ситуации было разумным и беспристрастным. До этого дела КПЧ никогда ранее не проводил в своих решениях различие между равенством «де юре» и «де факто» применительно к языковым правам. Решение примечательно тем, что в нем КРЧ не стал применять ранее сложившийся в его практике стандарт и использовать аргумент, что лингвистической дискриминации нет, если требование говорить по-английски едино для всех, т. е. применяется в равной мере ко всем гражданам Намибии, и даже те, у кого английский язык является родным, не могут использовать другие языки для телефонных переговоров и корреспонденции. Тем самым можно утверждать, что КПЧ стал трактовать позицию равенства в языковой сфере более широко, чем в своих ранних решениях. Важность решения состоит и в том, что теперь есть возможность оспаривать как дискриминирующие по языковому признаку положения законодательства, устанавливающие преференции для какого-либо одного языка, если ставится под сомнение их разумность и удается доказать их необъективный, произвольный характер.

В деле «Антонина Игнатане против Латвии» (*Antonina Ignatane v. Latvia*)¹² КПЧ признал наличие дискриминации по признаку языка

¹² *Antonina Ignatane v. Latvia, 25 July 2005. Communication № 884/1999, CCPR/C/72/D/884/1999*

ка (нарушение статьи 2 МПГПП) в совокупности с нарушением права заявительницы на участие в местных выборах в качестве кандидата без какой-либо дискриминации по признакам, упомянутым в статье 2, (статья 25 Пакта). В данном деле гражданин Латвии русского происхождения, зарегистрированная в качестве кандидата для участия в местных выборах, была вычеркнута из списка по решению Рижской избирательной комиссии на основании заключения Центра государственного языка о том, что знание ею официального языка не соответствует требуемому уровню. При этом избирательная комиссия, и суды проигнорировали наличие у заявительницы свидетельства о владении языком, удостоверяющего высший уровень знания ею языка, выданного ранее по результатам аттестационного экзамена. В ответ на замечание правительства Латвии, что предъявление языковых требований к кандидатам для участия в выборах является разумным и объективным, поскольку для участия в ведении государственных дел требуется высокий уровень знания государственного языка, Комитет отметил, что статья 25 гарантирует каждому гражданину право и возможность быть избранным на подлинных периодических выборах без какой-либо дискриминации по признакам, упомянутым в статье 2, включая язык. Отказ автору в возможности баллотироваться по результатам переэкзаменовки, которая не была основана на объективных критериях, является несовместимым с обязательствами Латвии. В соответствии с данным решением Латвия обязана обеспечить гражданине Игнатане средства правовой защиты и принять меры для недопущения в будущем аналогичных нарушений, а также предоставить Комитету в течение 90 дней информацию о мерах, принятых для практического осуществления соображений Комитета. <...>

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, в отличие от статьи 26 МПГПП, вводит запрет дискриминации по ряду оснований, в том числе по языку, лишь в отношении прав, предусмотренных самой Конвенцией. Таким образом, защита в рамках этого инструмента является более ограниченной, в связи с чем жертвы языковой дискриминации больше рассчитывают на успех в КПЧ, чем в Европейском Суде по правам человека. Повлияет ли на практику Европейского Суда подписание государствами-участниками Протокола № 12, запрещающего дискриминацию как таковую без симбиотической связи с нарушением каких-либо других конвенционных прав, пока неизвестно.

«**Дело о языках в Бельгии**» (*The Belgian Linguistic Case*)¹³ — одно из первых, в котором Европейскому Суду пришлось решать вопрос о том, имела ли место языковая дискриминация. Оно касалось жалобы 327-ми франкоговорящих родителей на бельгийскую школьную систему, которая делила страну на разные регионы, определяя язык преподавания в каждом из них. Они считали, что законодательство, в соответствии с которым в их регионе все дети в обязательном порядке получали образование исключительно на голландском языке, нарушает их права, гарантированные статьей 8-й Конвенции (право на семейную жизнь) и статьей 14 в соответствии со статьей 2 первого Протокола к ней. Суд признал, что система в целом нарушает Конвенцию, поскольку отказывает детям из франкоговорящих семей в доступе к образованию на французском языке только лишь на основании места жительства родителей. Это решение опиралось на вывод о дискриминации, запрещенной статьей 14 в сочетании со статьей 2 Протокола № 1. При этом Суд не нашел нарушения положений статьи 8 в том, что родители вынуждены отдавать ребенка в школы других регионов, если у них нет средств для направления ребенка в частную школу с преподаванием на французском языке. В частности, он заявил: «Это положение никак не гарантирует права получать образование на языке родителей, обеспечиваемое государственными органами или при их содействии. Кроме того, в тех случаях, когда законодательство заставляет некоторых родителей разлучаться с детьми, такое разделение не предписано законом: оно является следствием выбора родителей, отдающих детей в школы...». Таким образом, ЕСПЧ воздержался от формирования концепции лингвистической свободы и не стал выводить из положений Конвенции гарантий лингвистических прав, чего ожидали от него заявители и защитники прав языковых меньшинств.

Интересно сравнить это дело с решением американского суда по делу «Майер против Небраски», в котором Верховный Суд США поставил во главу угла права личности, а не pragматические интересы государства: «Очевидно, что государство может многое сделать, действительно пойти очень далеко, чтобы улучшить физические, умственные и нравственные качества своих сограждан; но отдельное лицо имеет определенные основные права, которые должны уважаться. Защита Конституции распространяется на всех: на тех, кто говорит на других языках, равно как и на тех, чей родной язык — английский. Возмож-

¹³ Решение от 23 июля 1968 года (№ 6) // 1 E. H. R. R. 252.

но, очень выгодно, если все легко понимают нашу обычную речь, но к этому нельзя принуждать методами, противоречащими Конституции: желательная цель не может достигаться запрещенными средствами. <...> Легко оценить желание законодательного собрания содействовать формированию однотипного народа с американскими идеалами, готового с легкостью понять имеющие место в настоящее время дискуссии по гражданским вопросам. <...> Но избранные средства, по нашему мнению, превосходят пределы полномочий государства и противоречат правам, гарантированным подателю апелляции. Вмешательство достаточно явно, и не указывается достаточных причин для него в мирное время и в период общественного спокойствия».¹⁴

Следующим делом, поднимавшим вопросы языковой дискриминации перед ЕСПЧ, стало дело «Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии» (*Mathieu-Mohin & Clerfayt v. Belgium*)¹⁵, в котором Суд признал, что у заявителей были основания ставить вопрос о применимости статьи 14 Конвенции, запрещающей дискриминацию, но, в конечном итоге, пришел к выводу, что обстоятельства дела не позволяют сделать вывод о нарушении ее положений. Эти обстоятельства были таковы: заявители были избраны в Парламент Бельгии (одна — в Сенат, другой — в Палату Представителей) по Брюссельскому избирательному округу от Фламандского региона, но, поскольку принесли парламентскую присягу на французском, а не на голландском языке, они не смогли войти в состав Фламандского Совета — органа местного самоуправления общинны с законодательными функциями. Клерфейту было также отказано в праве подать депутатский запрос Фламандской исполнительной власти, несмотря на то что он касался вопроса, представлявшего общественный интерес для ряда муниципальных районов в его Брюссельском избирательном округе. Специальный Закон 1980 г. устанавливал, что франкоговорящие избиратели не имеют права выбирать франкоговорящих представителей во Фламандский Совет, хотя говорящие на голландском были наделены правом выбирать во Фламандский Совет говорящих на голландском. Это положение законодательства лишило франкоговорящих парламентариев, избранных в Галле-Вилворде (относящемся к Брюссельскому избирательному округу, но находящемуся во Фламандской части Бельгии) и входя-

¹⁴ Цит. по: Дженис, М. Европейское право в области прав человека / М. Дженис, Р. Кэй, Э. Брэдли. — М.: Права человека, 1997. — С. 292-293.

¹⁵ *Mathieu-Mohin & Clerfayt v. Belgium*, Series A, № 113 (1997).

щих во французскую языковую группу Парламента, права заседать во Фламандском Совете. Анализируя данные конкретные обстоятельства, Суд не нашел дискриминации по языковому признаку, поскольку посчитал, что закон, установивший различия, носил разумный характер, так как преследовал цель «снять остроту языковых противоречий в стране через установление более стабильной и децентрализованной организационной структуры».

За последние годы ЕСПЧ рассмотрел также целый ряд дел, связанных с написанием имен и фамилий, в которых заявители утверждали, что стали жертвой вмешательства в их частную жизнь и подверглись дискриминации, поскольку написание их фамилии, имени и отчества в документах на государственном языке было искажено по сравнению с традиционным и принятом в их родном языке. Показательными являются решения «Менцен или Менценя против Латвии» (*Mentzen alias Mencena v. Latvia*¹⁶) и «Кухарец или Кухареца против Латвии» (*Kuharec alias Kuhareca v. Latvia*)¹⁷, в которых заявители обжаловали добавление окончания женского рода при написании их фамилий и принудительную транслитерацию их имен в соответствии с правилами фонетики латышского языка при выдаче документов как нарушающие их право на частную жизнь. Обе жалобы были признаны Судом неприемлемыми. В обоих случаях Суд руководствовался следующими принципами, суммированными и повторенными им позже также в решении «Булгаков против Украины»:

«1) хотя написание фамилий и имен касается, главным образом, области частной и семейной жизни индивида, оно не может быть оторвано от языковой политики, проводимой государством. Языковая свобода как таковая не принадлежит к числу прав и свобод, находящихся в сфере действия Конвенции. Таким образом, за исключением конкретных прав, указанных в статьях 5 § 2 и 6 § 3 (а) и (е), Конвенция сама по себе не гарантирует права использовать конкретный язык в общении с публичными властями или право получать информацию на языке по своему выбору. Однако между языковой политикой и полем, относящимся к Конвенции, нет водораздела, и отдельная мера, предпринятая как часть такой политики, может попадать в сферу действия определен-

¹⁶ *Mentzen alias Mencena v. Latvia*, решение о неприемлемости по жалобе № 71074/01, ECHR 2004-XII.

¹⁷ *Kuharec alias Kuhareca v. Latvia*, решение о неприемлемости по жалобе № 71557/01 от 7 декабря 2004 г.

ных положений Конвенции. Соответственно, при условии, что права, находящиеся под защитой Конвенции, соблюdenы, каждое договаривающееся государство пользуется свободой обязывать и регулировать использование своего официального языка или языков в документах, удостоверяющих личность, и других официальных документах;

2) язык ни в каком смысле не является абстрактной ценностью. Его нельзя отделить от того, как им на самом деле пользуются говорящие. Соответственно, устанавливая государственный язык, государство принимает, по сути дела, на себя обязанность гарантировать своим гражданам право беспрепятственно использовать этот язык как для передачи, так и для получения информации не только в их частной жизни, но и в их общении с публичными властями. По мнению Суда, в данной перспективе прежде всего следует рассматривать меры, направленные на защиту конкретного языка. Другими словами, понятие «официальный язык» подразумевает наличие определенных субъективных прав для говорящих на этом языке. Соответственно, в большинстве случаев может быть признано, что мера, направленная на защиту и продвижение государственного языка, соответствует защите «прав и свобод других лиц» в смысле статьи 8 § 2 Конвенции¹⁸. В двух указанных делах против Латвии ЕСПЧ счел, что нет признаков нарушения статьи 8, поскольку:

- a) первоначальное написание каждого из имен заявителей было внесено соответственно в их паспорта;
- b) во втором случае разница между оригинальным написанием и адаптированной версией была минимальной;
- c) оспариваемая мера не мешала идентификации заявителей;
- d) практические трудности, которые они могли испытать в связи с изменениями написания имен, были либо незначительными (в деле *Mentzen*), либо вовсе не существовали (в деле *Kuharec*).

В то же время дело «Булгаков против Украины» отличалось от предыдущих двух дел, поскольку в двух латвийских делах имена даже в транслитерации сохраняли свое «иностранные» звучание, уникальное для их родного языка (сравни «Piotr Illich Chaikovski» на французском, который выдает российское происхождение композитора). В деле заявителя Булгакова украинские власти записали его имя-отчество в паспорте как «Дмитро Володимирович» вместо «Дмитрий Владимирович». Тем не менее, отметив этот факт, ЕСПЧ не посчитал «украинизацией», не со-

¹⁸ *Bulgakov v. Ukraine*, решение от 11 сентября 2007 года, абз. 43.

вместимой со статьей 8 Конвенции, такое изменение написания. Однако свое решение он обосновал тем, что заявитель должен был, получив паспорт и иные документы (водительское удостоверение, справку налогоплательщика, университетский диплом и др.) в разумный срок оспорить такое написание, чего он не сделал. Поскольку он обратился с требованием о написании имени в соответствии с традициями русского языка только при получении заграничного паспорта, т. е. по прошествии значительного срока, то он должен был ставить вопрос не о возвращении оригинального написания имени, а о смене имени. Однако он с такими требованиями в национальные суды не обращался. Соответственно, Суд не нашел нарушения статьи 8, уйдя в своих рассуждениях от аргументации по существу вопроса, а именно: составляет ли такая принудительная замена имени вмешательство в частную жизнь человека.

Самыми же удивительными в аргументации ЕСПЧ по данному делу являются доводы, приведенные при рассмотрении жалобы заявителя на предмет нарушения статьи 14 Конвенции, т. е. при обсуждении вопроса, имела ли место дискриминация. Вмешательство не было признано дискриминирующим, поскольку государство «может установить автоматическое правило в соответствии с длительной и общепринятой традицией использования двух различных форм одного и того же имени на русском и на украинском языках, которое будет применяться при отсутствии какого-либо явно выраженного желания человека об обратном (среди прочего см. *Vijeveld v. the Netherlands* (dec.), № 42973/98, 27 April 2000)¹⁹. Кроме того, по мнению ЕСПЧ, в данном деле заявитель не доказал, что он не мог добиться исключения из данного правила, поскольку не пытался пройти процедуру изменения имени. <...>

Несколько особняком стоит дело «Вэрайн Альтернативы Локалрадио Берн против Швейцарии», в котором заявители — две ассоциации, созданные с целью местного радиовещания и зарегистрированные в Базеле, — обжаловали отказ Швейцарии предоставить им лицензию на беспроводное вещание, посчитав это нарушением статьи 10 в совокупности со статьей 14 Конвенции. Заявители обосновывали свои требования тем, что они планировали посвятить часть эфирного времени передачам на языках меньшинств, проживающих в Берне и Базеле, для того, чтобы дать им возможность выражать свои взгляды, а отказ в выделении частот ассоциациям-заявителям лишил язы-

¹⁹ *Bulgakov v. Ukraine*, решение от 11 сентября 2007, абз. 58.

ковые меньшинства такой возможности. Заявители также ссылались на то, что только одна из двадцати лицензий, выданных в немецкоговорящей части Швейцарии, предусматривала радиовещание на иностранных языках, в то время как пятая часть населения в данном регионе имеет не немецкий, а другой родной язык. Комиссия по правам человека Европейского суда посчитала, что «отказ в выдаче лицензии на вещание при особых обстоятельствах мог бы поднять проблему с соблюдением статьи 10 в совокупности со статьей 14 Конвенции. Такая проблема могла бы возникнуть, например, если бы отказ в выдаче лицензии непосредственно привел к тому, что значительная часть населения в конкретной местности оказалась бы лишена теле- и радиопрограмм на родном языке».²⁰ Однако в рассматриваемом деле заявитель не смог, по мнению Комиссии, доказать, что отказ в выдаче лицензии был хоть как-то связан с тем, что заявители планировали вести часть программ на языках меньшинств. Кроме того, выдача лицензий зависела от качественных характеристик заявленных программ и целого ряда других факторов, и намерение заявителей отвести часть времени для вещания на иностранных языках не было единственным фактором, который власти приняли во внимание при решении вопроса о распределении лицензий. Комиссия особенно заметила также то, что население Базеля и Берна, говорящее на иностранных языках, может успешно принимать программы на своем родном языке, передаваемые частными каналами и зарубежными вещателями. С учетом вышеизложенного жалоба была признана неприемлемой.

Формула: «когда требование является единственным для всех, юридическое равенство считается соблюденным», — слишком уязвима, поскольку сводит на нет норму о запрете языковой дискриминации, делая ее декларативной. Руководствуясь этой логикой, достаточно ввести один язык на всей территории какого-либо государства (будь то Россия или Латвия) и полностью запретить использование всех остальных под угрозой уголовного наказания, чтобы достичь полного и беспредельного равенства в языковых правах, поскольку на всех граждан государства будет наложено абсолютно единое обязательство (то есть, например, латышам будет запрещено говорить на русском языке точно так же, как русским, алтайцам и немцам; или русским будет запрещено говорить на алтайском, телеутском или башкирском точ-

²⁰ Verein Alternatives Lokalradio Bern v. Switzerland (№ 10746/84), Решение по поводу приемлемости от 16 октября 1986 года.

но так же, как алтайцам будет запрещено говорить на алтайском, телеутам — на телеутском, а башкирам — на башкирском). Совершенно очевидно, что такой абсурдный подход будет противоречить самой идее равенства, лежащей в основе справедливости. В то же время понятно, что людям для совместного устройства жизни и управления делами государства необходимо договариваться, а договориться можно только используя общий язык. Выбор этого общего языка диктуется чисто прагматическими соображениями — меньшинству приходится учить язык большинства. Однако это заложенное самой природой вещей неравенство можно выровнять — во всяком случае настолько, чтобы представители меньшинств не чувствовали дискриминирующего отношения, унижающего их достоинство. Именно с этой целью государства стали принимать международные и национальные документы, направленные на поддержку и развитие языков меньшинств, расширение возможной сферы их использования. Позитивные обязательства, которые берут на себя государства, призваны сделать так, чтобы использование общего национального языка или официальных языков государства воспринималось говорящими на иных языках как потребность и удобство, а не как навязанная им извне обязанность. К сожалению, судебная практика, примеры которой были нами рассмотрены, говорит о том, что среди правоприменителей пока превалирует именно формальный подход, не учитывающий специфики языковых прав. В деле «Дирхаардт и другие против Намибии», которое, казалось бы, стоит особняком, языковая дискриминация была найдена исключительно потому, что был наложен полный запрет на использование языка африкаанс при отсутствии каких-либо вразумительных причин. И все же в деле «Дирхаардт» Комитет по правам человека сделал важный шаг вперед, констатировав, по крайней мере, то, что установление государством исключительно одного языка для использования в официальной сфере может в определенных случаях привести к языковой дискриминации. Такой подход вселяет надежду для тех, кто собирается обращаться в КПЧ с обжалованием случаев языковой дискриминации, не позволяя считать подобные дела заранее проигрышными. <...> Совершенно очевидно, что ни одна языковая политика не решит полностью всех проблем, но вопрос о том, как обеспечить подлинное равенство в языковой сфере, найдя тот баланс, когда проведение необходимых и разумных различий не перерастает в дискриминацию, требует своего решения как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств.