



Международные механизмы поддержки свободы выражения мнения

СОВМЕСТНАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ «О ЗАЩИТЕ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РАЗНООБРАЗИЯ ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА ЦИФРОВОЕ ЭФИРНОЕ ВЕЩАНИЕ»

Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Организации американских государств (ОАГ) и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации Африканской комиссии по правам человека и народов,

Проведя встречи в Претории 5 апреля 2013 года и совместно обсудив данные вопросы при поддержке организаций *АРТИКЛЬ 19, Всемирной кампании за свободу выражения мнения, и Центра закона и демократии;*

Принимая во внимание и подтверждая наши Совместные Декларации от 26 ноября 1999 года, 30 ноября 2000 года, 20 ноября 2001 года, 10 декабря 2002 года, 18 декабря 2003 года, 6 декабря 2004 года, 21 декабря 2005 года, 19 декабря 2006 года, 12 декабря 2007 г., 10 декабря 2008 г., 15 мая 2009 г., 3 февраля 2010, 1 июня 2011 и 25 июня 2012 года;

Вновь подчеркивая фундаментальное значение свободы выражения мнения – как отдельного права, так и в виде важнейшего инструмента защиты всех других прав – в качестве основополагающего элемента демократии и средства достижения целей развития;

Признавая потенциал сильных, разнообразных средств массовой информации для способствования свободному потоку информации и идей в обществе путем предоставления возможности высказаться и удовлетворения информационных потребностей и других интересов, тем самым способствуя демократии, социальной сплоченности и широкого участия в принятии решений;

Выражая обеспокоенность тем фактом, что во многих странах коммерческие и политические соображения возобладали в обсуждениях и разработке политики в отношении перехода на цифровое эфирное вещание (или «цифрового перехода») в ущерб правам человека и, в частности, свободе слова, включая разнообразие, а также защите прав телезрителей и радиослушателей;

Напоминая, что эфир является общественным ресурсом и средством свободы выражения мнения, и что государства обязаны с осторожностью управлять этим ресурсом, в том числе «цифровым дивидендом», дабы наиболее эффективно служить широким общественным интересам;

Подчеркивая, что государства обязаны поощрять и защищать право на свободу выражения мнения, равенство и разнообразие СМИ, а также обеспечить эффективные средства правовой защиты в случае нарушения этих прав, в том числе в процессе перехода на цифровое вещание;

Отмечая, что в отсутствие тщательно спланированного и управляемого процесса, переход на цифровое вещание может усугубить риск чрезмерной концентрации собственности и контроля над СМИ;

Помня о риске того, что плохо управляемый процесс перехода на цифровое вещание способен привести к сокращению доступа к услугам вещания со стороны менее благополучных слоев населения (вид «цифрового разрыва») и (или) к неспособности вещателей с меньшими ресурсами, в частности, местных и общинных служб, продолжать работать, что влечет за собой вред плюрализму и разнообразию СМИ;

Осознавая, что хотя плановый подход к общему распределению радиочастотного спектра важен всегда, он приобретает еще большее значение в контексте перехода на цифровое вещание вследствие увеличения конкуренции за ресурсы спектра, в том числе для мобильного применения, а также распространения каналов через мультиплексы;

Подчеркивая необходимость максимальной прозрачности и участия в процессе принятия решений, связанных с переходом на цифровое вещание, с учетом широкого воздействия таких решений, в том числе на свободу выражения мнения;

Осознавая огромную сложность выбора, который необходимо сделать при переходе на цифровое вещание, включая учет прав человека, коммерческого, технологического и общественного ресурса, интересов потребителей и другие общественные интересы, которые значительно различаются от государства к государству, тем самым исключая единообразие подхода;

Учитывая ряд соответствующих международных стандартов в области свободы выражения мнения, а также конкретные международные и региональные стандарты и рекомендации о переходе на цифровое вещание;

Принимают в г. Сан-Хосе, Коста-Рика, 3 мая 2013 года, следующую Совместную декларацию о защите свободы слова и разнообразия при переходе на цифровое эфирное вещание:

1. Общие положения

- a. Государства должны гарантировать, что в процессе перехода на цифровое вещание будет обеспечено уважение к свободе выражения мнения, включая разнообразие в эфире.
- b. Государства должны гарантировать, чтобы процесс принятия решений, касающихся перехода на цифровое вещание, проходил в прозрачной и открытой манере, дабы все заинтересованные стороны и интересы были услышаны. Один из вариантов – это создание многостороннего форума для контроля над консультативным процессом.
- c. Государства должны убедиться, что переход на цифровое вещание происходит планомерно и стратегически, что максимально усиливает всеобъемлющий общественный интерес, с учетом местных условий. Это может включать принятие компромиссного решения между качеством (например, наличие телевидения высокой четкости), и количеством (например, количество каналов), в зависимости от степени спроса на спектр.

- d. В то время как принятие ключевых политических решений по переходу на цифровое вещание должно быть сделано правительством, осуществление этих решений является законным, только если оно осуществляется органом, который защищен от политических, коммерческих и других форм необоснованного вмешательства, в соответствии с международными стандартами по правам человека (т.е. независимого регулятора).
- e. Процесс предоставления лицензий на вещание должен строго регулироваться законом и соответствовать четким, объективным, прозрачным и демократическим критериям. Для этого необходима достаточно ясная правовая основа, которая предотвратит волюнтаристские действия, в том числе действия, вызванные редакционной политикой вещателя; необходимы решения, которые будут обоснованы и опубликованы, и позволят их обжаловать в суде.
- f. В то время как Международный союз электросвязи (МСЭ) установил ориентировочные сроки выключения аналогового телеэфира, глобального процесса для аналоговых радиослужб не существует. Государствам следует рассмотреть, будет ли процесс перехода на цифровое радиовещание и, в частности, процесс отключения аналогового радиовещания, служить широким общественным интересам, должно ли это быть оставлено для более позднего рассмотрения, или же часть спектра должна быть зарезервирована для аналогового радиовещания, по крайней мере, в ближайшем будущем.

2. Основные политические процессы

- a. Основные политические решения - например, какую технологическую основу использовать для цифрового эфирного вещания, общего планирования спектра, подход к распределению мультимплексов, а также соответствующих функций, которые выполняют регулятор, существующие вещатели и свободные рыночные силы - должны обеспечить уважение к свободе выражения мнения и баланс между различными конкурирующими интересами, с учетом национальных обстоятельств.
- b. Регулирующие органы должны иметь необходимые полномочия и ресурсы - человеческий и технологический потенциал, а также полномочия для мониторинга и правоприменения, - для реализации основных политических решений.
- c. Вне зависимости от того, управляют ли мультимплексом поставщики контентных услуг или независимые операторы, должны существовать четкие правила в отношении распределения емкости (или дополнительной емкости) мультимплекса, в том числе, насколько возможно, обеспечивая при этом справедливость, прозрачность и отсутствие дискриминации. Это приобретает особое значение в странах с одним единственным мультимплексом.

3. Поощрение разнообразия и связанные с этим цели

- a. Государственная политика и процессы лицензирования, касающиеся перехода на цифровое вещание, должны поощрять разнообразие СМИ.
- b. В качестве общего принципа, переход на цифровое вещание должен позволить непрерывное предоставление существующих услуг вещания. Разумные и соразмерные правила «must-carry» и «must-offer» для мультимплексов должны, при необходимости, быть применены для содействия этой цели.

- c. Государства должны обеспечить, чтобы независимые общественные вещатели могли продолжать предоставлять существующие услуги эфирного вещания во время и после перехода на цифровое вещание (и чтобы любые правительственные или государственные вещатели были трансформированы в общественных вещателей). Для этого необходимо предпринять меры по обеспечению необходимых правовых, технологических финансовых и организационных ресурсов. При необходимости, могут потребоваться специальные финансовые или другие меры для того, чтобы общественные вещатели имели возможность получить или использовать необходимое оборудование для передачи своих сигналов в цифровом виде.
- d. Государства должны также гарантировать, что услуги общинного и местного вещания будут продолжаться во время и после перехода на цифровое вещание. Для этого следует, при необходимости, рассмотреть различные меры, в том числе:
- i. Позволить определенному типу вещателей, - в частности маломощным местным и общинным вещателям - продолжать вещание через аналоговые сигналы, если это соответствует международным стандартам.
 - ii. Позволить определенным типам вещательных услуг быть предоставленными без лицензии в некоторых обозначенных полосах спектра.
 - iii. Нормативные меры по сокращению и (или) распределению затрат на распространение цифрового вещания, например, предписывающие общие или иные более эффективные распределительные сети.
 - iv. Предоставление субсидий или других форм поддержки общинным и местным вещателям для приобретения необходимого оборудования, чтобы иметь возможность распространять свои сигналы в цифровой форме, при условии, что субсидии должны быть выделены со стороны независимого органа на основе объективных критериев.
 - v. Меры для использования ресурсов, полученных с помощью цифрового дивиденда, для покрытия расходов на инфраструктуру.
- e. Поощрение разнообразия должно быть обязательным критерием при принятии решений в отношении конкретных услуг, которые предоставляются на цифровых мультимплексах, вне зависимости, принимаются ли эти решения со стороны операторов мультимплекса или со стороны регуляторов.
- f. В процессе планирования и принятия решений при переходе на цифровое вещание должное внимание должно быть уделено потенциалу цифрового вещания для улучшения доступа к нему людям с нарушениями слуха и зрения.
- g. Необходимость содействия разнообразию вещания должна стать важным соображением, которое следует принимать во внимание в процессе принятия решений при широком перераспределении спектра, который освобождается в результате отключения аналогового вещания («цифровой дивиденд»). Соображения, которые необходимо принять во внимание в этом отношении, включают:
- i. Степень обслуживания системой вещания интересов всех групп общества, в том числе культурных и языковых меньшинств, а также людей, живущих в разных областях и регионах.
 - ii. Разнообразие типов контента, доступного через систему вещания.
 - iii. Интерес и потенциал существующих и потенциальных вещателей к предоставлению новых каналов.
 - iv. Финансовые ресурсы внутри системы вещания в целом, в том числе любые государственные или перекрестные субсидии для поддержки производства нового контента.
 - v. Преимущество разнообразия при требовании от операторов мультимплекса осуществлять местное, общинное и (или) независимое вещание.

- vi. Преимущество разнообразия при выделении общественным вещателям нового канала и других емкостей.
 - vii. Возможность предоставления государственного финансирования для разработки нового контента вещания или каналов.
- h. При необходимости, должны существовать специальные меры, чтобы переход на цифровое вещание не содействовал большей или чрезмерной концентрации собственности или контроля над СМИ. Помимо других, ими могут быть регулятивные меры по управлению мультиплексами, ясные нормы ценообразования и конкуренции, касающиеся мультиплексов и распределительных сетей, а также разделение коммуникационных и контентных операций внутри одного бизнеса.

4. Система ценообразования и всеобщий доступ

- a. Государства должны принять меры, чтобы ограничить расходы конечных пользователей на переход к цифровому вещанию, в частности, с целью снижения числа лиц и домохозяйств, которые не могут позволить себе этот переход, и чтобы эти расходы не привели к «цифровому неравенству» между теми, кто может позволить себе доступ к новым услугам, и теми, кто нет. Эти меры могут включать:
 - i. Введение технической стандартизации, которая способна снизить затраты на покупку устройств, таких как телевизионные приставки (STB).
 - ii. Нормативные меры по обеспечению взаимодействия и совместимости устройств приема и декодирования.
 - iii. Программы субсидирования для бедных семей.
 - iv. Соответствующие взаимные уступки и технологические решения, отвечающие интересам как более, так и менее обеспеченных зрителей.
- b. Нормативно-правовые подходы и решения, касающиеся платных и бесплатных услуг, должно обеспечивать необходимый баланс между коммерческими потребностями и обеспечением широкого доступа к основной платформе услуг.
- c. Государства должны создавать и поддерживать многоуровневую общественную информационно-образовательную программу в процессе перехода на цифровое вещание, чтобы пользователи были осведомлены о процессе и о том, что они должны сделать, чтобы подготовиться к нему, и, по крайней мере, иметь необходимые основные технические знания. В рамках этой образовательной программы внимание должно быть уделено следующим элементам:
 - i. Специальные образовательные меры для обеспечения надлежащей информацией пользователей в труднодоступных регионах.
 - ii. Специальные образовательные меры для того, чтобы пользователи, которые могут иметь проблемы с технологией - например, пожилые или сельские жители - обладали необходимым знаниями и пониманием.
 - iii. Программы поддержки, такие как колл-центры или учебные программы, для людей, нуждающихся в помощи.
 - iv. Более интенсивная информационная программа перед отключением аналогового вещания.
- d. Государства должны гарантировать, что к моменту отключения, зона вещания цифровых услуг в целом, по крайней мере, сопоставима и предпочтительно больше, чем зона ставших недоступными аналоговых услуг.
- e. Дополнительные услуги, включая электронные гиды телепередач, должны быть доступны в удобных и недискриминационных форматах, в том числе доступны на различных языках, используемых в зоне покрытия.

Фрэнк Ла Рю,
Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы
убеждений и их выражения

Дунья Миятович,
Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

Каталина Ботеро Марино,
Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнения

Фейт Пенси Тлакула,
Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения и свободе информации
Африканской комиссии по правам человека и народов