

Лекція № 4

Захист національних меншин в системі Ради Європи

- **Питання для обговорення:**

- 1) Проблематика національних меншин в документах Ради Європи у період до 90-х років XX століття. (Статут, Конвенція з прав людини, Рекомендація 285 (1961 р.).
- 2) Перші спроби наближення до проблематики захисту національних меншин в рамках РЄ.
- 3) Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р. та Пояснювальна доповідь до неї.
- 4) Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.)
- 5) Інші документи Ради Європи, які опосередковано стосуються захисту прав меншин.
-

- **Питання для самостійного дослідження:**

- Рада Європи. Сутність організації. Провідні документи.
- Проблематика національних меншин в РЄ у 60-х – 80-х роках XX століття.
- Рекомендації 1201 (1993 р.). Сутність, зміст (основні положення) та значення документа.
- Зобов'язання України по Рекомендації 1201 (1993 р.) - Висновок № 190 (1995) на заяву України про вступ до Ради Європи. Пункти 11. хііі) та 12. v).
- Контрольні механізми Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та Рамкова конвенція про захист національних меншин.

Дещо про Раду Європи (РЄ)-1

- Як відомо, метою Ради Європи відповідно до її Статуту є «досягнення більшого єднання між її державами-членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу».
- В преамбулі цього документа держави-засновниці підтверджують «свою відданість духовним та моральним цінностям, які є спільним надбанням їхніх народів і справжнім джерелом особистої свободи, політичної свободи та законності, що становлять підвалини кожної справжньої демократії».
- Відповідно до статті 2 Статуту членами Ради Європи можуть бути учасники цього Статуту. Однак самого бажання держави стати членом цієї організації недостатньо, вона повинна **відповідати певним умовам. (принцип передумов)**
- Серед умов вступу країн до цієї поважної міжнародної організації питання захисту прав національних меншин присутнє імпліцитно.
- Тобто такі зобов'язання опосередковано впливають з трьох провідних принципів Ради Європи, а саме: верховенства права, демократичного плюралізму та захисту основних прав і свобод людини.
- І це природно, адже ні Статут Ради Європи, ні її базовий документ, присвячений захисту прав людини – Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини не містять спеціальні положення про права національних меншин.

Дещо про Раду Європи (РЄ)-2

- Передбачені статтею 14 Конвенції гарантії здійснення прав і свобод, викладених у цьому документі, без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або інших обставин, з точки зору реалізації прав національними меншинами **мають тільки обмежене та опосередковане значення**, оскільки в Конвенції не визначено жодного із спеціальних прав національних меншин.
-
- Але незважаючи на вищенаведені обставини, все ж слід зазначити, що Рада Європи в порівнянні з іншими подібними регіональними міждержавними утвореннями приділяє чи не найбільше уваги пошуку можливостей правового регулювання цих складних і суперечливих стосунків. Причому ця діяльність відбувається у повній відповідності до принципів і норм, закладених у документах універсального рівня, **але з урахуванням специфіки цих проблем на Європейському континенті.**

Приклади перших спроб РЄ

- Рекомендація 285 (1961 р.). Консультативної Асамблеї Ради Європи на 13-й сесії у 1961 році рекомендувала Комітетові Міністрів пропонувати Комітетові урядових експертів (цьому органу було доручено вивчення проблем стосовно Конвенції) включити до Протоколу № 2 до Конвенції статтю, присвячену забезпеченню національним меншинам певних прав.
- При цьому Консультативна Асамблея запропонувала свій варіант змісту цієї статті: «Особам, які належать до національних меншин, не може бути відмовлено у праві спільно з іншими членами тієї ж групи та якщо це не порушує громадський порядок користуватися здобутками своєї культури та рідною мовою, створювати власні школи та навчатися на відповідній мові за власним вибором, а також сповідувати свою релігію та виконувати її обряди» Однак у лютому 1964 року Комітет Міністрів прийняв рішення відкласти вживання заходів, передбачених Рекомендацією 285.
- Так само Комітет Міністрів Ради Європи не прийняв проект тексту Додаткового протоколу до Конвенції про захист прав та основних свобод людини щодо осіб, які належать до національних меншин, запропонований 44-ою сесією Парламентської Асамблеї Ради Європи у тексті Рекомендацій 1201 (1993 р.). Цей документ не набрав чинності як текст Додаткового протоколу до Європейської конвенції з прав людини, що завадило задіяти найбільш дійовий з існуючих у сучасному світі міжнародно-правовий механізм захисту прав людини – Європейський Суд з прав людини – щодо захисту прав національних меншин.

Рекомендації 1201 (1993 р.)

Але проект Додаткового протоколу має велике значення для подальшого розвитку процесу кодифікації прав національних меншин. У ньому, незважаючи на відносно невеликий обсяг тексту, міститься найширший порівняно з іншими міжнародно-правовими документами перелік (каталог) прав національних меншин: від права вільного вибору ідентичності (ст. 2) через мовні права в усіх можливих сферах суспільного життя (ст. ст. 6 – 8) до ефективного захисту прав національних меншин перед владою держави (ст. 9).

- На особливу увагу заслуговує стаття 1 та 11 документа. У статті 1 вперше на рівні міжнародно-правового документа регіонального рівня було дано визначення суб'єктів правозахисну – національних меншин як групи осіб, а саме:
 - а) проживають на території цієї держави та є її громадянами;
 - б) мають давні, міцні й постійні зв'язки з цією державою;
 - в) демонструють відмінні етнічні, культурні, релігійні або мовні особливості;
 - г) є досить представленими, хоча і менші в кількості ніж решти населення цієї держави або регіону цієї держави;
 - д) мотивовані зусиллями зберегти те, що складає їх спільну ідентичність, в тому числі їх культуру, традиції, релігії та/або мови.

Рекомендації 1201 (1993 р.) - 2

- В статті 11 так само вперше сформульовано право цих меншин на автономію. А саме:
- «У регіонах, де вони становлять більшість, особи що належать до національних меншин, у відповідності до своєї конкретної історичної і територіальної ситуації та національного законодавства держави мають право мати у своєму розпорядженні належні місцеві або автономні органи, або особливий (спеціальний) статус.»
- Документ належить до тих, які, незважаючи на їхній несхвальний і тому необов'язковий характер, віднесені до документів-критеріїв для держав, що мають або здобувають місце серед членів Ради Європи. Так, відповідно до висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 на заяву України про вступ до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання, що її «політика щодо етнічних меншин... буде відповідати Рекомендації 1201 (1993 р.)...», здійснюватися "...за принципами, визначеними Рекомендацією 1201 Асамблеї (1993 р.)" і що вона включить цю Рекомендацію в правову систему та адміністративну практику країни.

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р. (1)

- 5 листопада 1992 року в рамках Ради Європи була прийнята Європейська хартія регіональних мов або мов меншин – перша міжнародна конвенція спеціального характеру, спрямована на захист прав національних меншин, причому вона регулює відносини, кодифікує права в одній з найважливіших сфер цих відносин – у мовній царині.
- Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.) – багатосторонній міжнар. договір прийнятий в рамках РЄ 05. 11. 1992 (ETS № 148, набув чинності 01. 03. 1998) в якій визначено принципи й норми щодо захисту прав у сфері мовних відносин.
- Безпосереднім об'єктом захисту Хартії є не особи, чи колективи, а сама мова як культ. феномен. У пояснювальній записці до Хартії зазначено, що її гол. метою є культурна мета – вона має захистити і сприяти розвитку регіон. мов або мов меншин. Через це в ній не тільки включено антидискримінаційні застереження, але й заходи, спрямовані на їх активну підтримку.
- Метою Хартії є, наскільки це дозволяють умови, забезпечення вживання регіон. мов в освіті та в засобах масової інформації, в судах та адмін. установах, екон. та соц. житті, культ. діяльності. Дія Хартії не поширюється на неєвропейські мови, на мову мігрантів, у тому числі і європейців, на окремі діалекти офіц. мов.

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р.

(2)

- За структурою Хартія складається з преамбули та п'яти частин, які містять 23 статті. У преамбулі викладено загальну мету та цілі її прийняття. Підкреслюючи невід'ємність права на використання як у приватному, так і в офіц. вжитку мов меншин, зазначається, що це не повинно зашкоджувати офіц. мовам та необхідності їх вивчення.
- У статтях частини I даються визначення термінів «регіональна мова або мова меншин», «територія», «нетериторіальна мова»; вказується форма та наводиться процедура, відповідно до якої окремі держави вільні у певних межах визначати, які із запропонованих норм стосуються якої мови і на які території поширюються дії того чи ін. заохочувального заходу; та встановлюється співвідношення між Хартією та існуючим режимом охорони прав людини та зобов'язаннями країн як за власним законодавством, так і за міжнародними договорами.
- Частина II Хартії закріплює, зокрема: визнання регіон. мов або мов меншин, як відбиття культ. багатства; необхідність поваги кордонів кожної географ. місцевості, в яких використовується регіон. мова; важливість підтримання та розвитку стосунків між членами однієї мовної групи в рамках країни та в ін. країнах, так само як стосунків між різномовними групами в межах однієї д-ви; необхідність забезпечення вивчення мови та навчання мовою меншини на всіх відповідних рівнях; необхідність вивчення мови меншин іномовними мешканцями в регіонах вживання мов меншин; потребу в сприянні наук. дослідженням у цій сфері; потребу в розвитку міжд-вного обміну.
- Передбачені також зобов'язання сторін щодо скасування необґрунтованих обмежень, привілеїв та щодо залучення до формування мовної політики представників мовних меншин.

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р.

(3)

- Передбачені також зобов'язання сторін щодо скасування необґрунтованих обмежень, привілеїв та щодо залучення до формування мовної політики представників мовних меншин.
- Частина III Хартії визначає перелік спец. заходів, спрямованих на заохочення використання регіон. мов або мов меншин у сусп. житті. Вони охоплюють такі сфери:
 - освіту (ст. 8);
 - судову владу (ст. 9);
 - адміністративні органи та публічні послуги (ст. 10);
 - засоби масової інформації (ст. 11);
 - культ. діяльність та засоби її здійснення (ст. 12);
 - економічне та соціальне життя (ст. 13);
 - транскордонні обміни (ст. 14).
- Для здійснення цих заходів в Хартії використовується так звана система меню. Відповідно до п. 2 ст. 2 кожна сторона зобов'язується застосувати щонайменше 35 пунктів або підпунктів з тих положень, що наведені в цій частині документу, включаючи щонайменше три з кожної з ст. 8 і 12 та один зі ст. 9, 10, 11, 13.

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р. (4)

- У Частини IV Хартії встановлюються механізми контролю за виконання її положень: подання державами період. доповідей(ст. 15), регламентація процедури розгляду таких доповідей (ст. 16); утворення Комітет експертів, до складу якої входять по одній особі від кожної сторони Хартії (ст. 17).
- На підставі розглянутих доповідей Комітет експертів складає доповідь для Комітету Міністрів Ради Європи, яка містить, зокрема, пропозиції стосовно підготовки необхідних рекомендацій Сторонам. Генеральний секретар РЄ подає ПА докладну дворічну доповідь про застосування Хартії.
- Частина V регламентує питання: набуття загальної чинності самої Хартії та набуття чинності для держав, які до неї приєднуються (ст. 18-20); порядку й умов заст. державами застережень (ст.21) та денонсації (ст. 22); зобов'язань Генерального секретаря Ради Європи щодо інформування сторін Хартії.
- Хартія стала першим міжнародним договором спец. характеру, спрямованим на захист одного з найсуттєвіших елементів самобутності нац. меншин – їхньої мови.

Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. (1)

- Була ухвалена 10 листопада 1994 року на 95-й сесії Комітету Міністрів Ради Європи. Був відкритий для підписання 1 лютого 1995 року та набув загальної чинності 1 лютого 1998 року.
- За текстом Пояснювальної доповіді до цього документа: «Рамкова конвенція є першим юридично обов'язковим багатостороннім документом, присвяченим питанню захисту національних меншин у цілому. Її мета полягає у визначенні правових принципів, що держави зобов'язувались би поважати для забезпечення захисту національних меншин».
- В ній наголошується, що такий захист становить невід'ємну складову міжнародного захисту прав людини. Рамковою конвенція названа тому, що містить переважно не конкретні норми, а програмні положення поряд з визначенням цілей, що зобов'язуються досягати сторони.
- Держави учасниці юридично зобов'язані привести у відповідність до цих настанов своє національне законодавство та практику його застосування. Але самі ці настанови не застосовуються в державах безпосередньо, вони надають їм певну можливість діяти на власний розсуд щодо виконання взятих на себе зобов'язань, тобто в такий спосіб дозволяють їм зважати на різні національні обставини.
- Тобто, нормативні припису цього документу не підлягають безпосередньому застосуванню у внутрішньому праві держав-учасниць, а мають здійснюватися за допомогою їх імплементації в національне законодавство та відповідну практику.

Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. (2)

- Рамкова конвенція складається з преамбули п'яти розділів та 32 статей. Зі змісту преамбули випливає, що учасниками її можуть бути як держави – члени Ради Європи, так і інші держави, що її ратифікують.
- Цей документ містить сучасний перелік основних прав меншин, зокрема:
 - право рівності перед законом;
 - заборона дискримінації;
 - право вільного вибору національної ідентичності;
 - право на свободу слова і віросповідання;
 - право асоціації та право на вільні контакти;
 - мовні та освітні права тощо.
- Конвенція закликає держави до укладання двосторонніх та багатосторонніх угод та заохочення транскордонного співробітництва з метою захисту прав і задоволення потреб національних меншин.
- Станом на 01.01.2011 р. 39 з 47 держав членів РЄ, у тому числі і Україна, приєдналися до цієї Конвенції. Підписали, але не ратифікували 4 держави (Бельгія, Греція, Ісландія і Люксембург), і тільки 4 держави (Андорра, Франція, Монако, Туреччина) не

Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. (3)

Контроль виконання

- Встановлено, що нагляд за виконанням Договірними Сторонами цієї Рамкової конвенції здійснює Комітет міністрів РЄ. А також, що у визначенні адекватності заходів вжитих Сторонами для здійснення принципів проголошених у Рамковій конвенції, Комітету Міністрів надає допомогу спеціально утворений з цією метою Консультативний комітет (част.1 ст.24 та част.1 ст. 26 Рамкової конвенції).
- У статті 25 визначені терміни надання першої, послідуєчих - періодичних, а також інших інформаційних доповідей (повідомлень), котрі держави учасниці Конвенції зобов'язані надавати Генеральному секретареві Ради Європи.
- Так, у продовж року від дати набуття Рамочної конвенції чинності для сторони, вона має подати Генеральному секретарю РЄ доповідь, що містить повну інформацію про законодавчі та інші заходи, вжиті на виконання принципів проголошених у Конвенції. Отриману доповідь Генеральний секретар передає Комітетові Міністрів.
- У подальшому такі доповіді мають подаватися на періодичній основі – кожні п'ять років, а також на прохання Комітету Міністрів потрібно подавати окремі доповіді.

Інші документи РЄ, які опосередковано стосуються захисту меншин.

- Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.)
- Європейська рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (1980 р.)
- Документи окремих органів Ради Європи рекомендаційного характеру, що за неофіційною міжнародно-правовою класифікацією належать до актів так званого **«м'якого права»**, за англійським виразом є документами **soft law**:
- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (95) 19 «Про реалізацію (імплементацію) принципу субсидіаритету»
- Прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Європи Постанова № 52 (1997 р.) «Про федералізм, регіоналізм, місцеві автономії та меншини» та проект Рекомендацій, ухвалених цим самим органом за № 43 (1988 р.) «Про територіальні автономії і національні меншини»,