

Лекція № 5 Проблематика національних меншин в Організації з безпеки та співробітництва в Європі.

- **Питання для обговорення:**

- ОБСЄ – причини та умови заснування. Головні завдання. Особливості функціонування.
- Діяльність ОБСЄ у сфері гуманітарного співробітництва та прав людини. Провідні документи в цій сфері.
- Права національних меншин в Документі Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ (1990 р.).
- Верховний Комісар ОБСЄ з національних меншин.
- Рекомендації Верховного Комісара ОБСЄ з національних меншин.
- Юридична природа та міжнародно-правий характер документів ОБСЄ.

- **Питання для самостійного дослідження:**

- Прикінцевий акт Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1975 р.)
- Право національних меншин на ефективну участь в державних справах та право на автономію в документах ОБСЄ.
- Гаазькі Рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996 р.);
- Ослозькі Рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.);
- Лундзькі Рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті (1999 р.);
- Рекомендації по використанню мов меншин у радіо-телемовленні (2003 р.);
- Рекомендації з питань поліцейської діяльності у багатонаціональних суспільствах (2006 р.);
- Больцянські Рекомендації про національні меншини у міждержавних відносинах (2008 р.).

ОБСЄ . Заснування. Головні завдання. Особливості функціонування.

Нарада з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ), яка з часом трансформувалася в специфічну міждержавну організацію – Організацію з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) - засновано прийняттям 33 європейськими державами, США та Канадою Прикінцевого акта Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі, що відбулася 1 серпня 1975 року в Гельсінкі, як постійно діючий консультативний орган.

ОБСЄ не є міжнародною, міжурядовою організацією у традиційному розумінні цього слова. Засновники цієї інституції насамперед бажали бачити в ній сталий механізм постійних політичних консультацій між країнами – учасницями організації. Цим і пояснюється феномен ОБСЄ у міжнародних відносинах: вона є організацією з унікальними характерними рисами, що проявляються, з одного боку, в її слабкій організаційній структурі, а з іншого – в політичному характері її документів.

Прикінцевий акт Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1975 р.) згрупував проблеми європейської безпеки у так звані «кошки». Їх три:

- перший містить військові, військово-технічні аспекти безпеки;
- другий деталізує форми та засоби співробітництва, у тому числі в економічній, технологічній, науковій та екологічній сферах;
- третій об'єднує питання, пов'язані з гуманітарними та іншими аспектами співробітництва.

У цей останній “кошик” входить і коло питань, пов'язаних з проблемами національних меншин та регіональних культур.

Діяльність ОБСЄ у сфері гуманітарного співробітництва та прав людини. Провідні документи в цій сфері.

- у Гельсінському Заключному акті 1975 року держави – учасниці ОБСЄ підкреслили фундаментальний взаємозв'язок між повагою законних інтересів осіб, що належать до національних меншин, і збереженням міжнародного миру та стабільності.
- У підсумковому документі Віденської зустрічі (1989 р.) зазначено, що держави-учасниці «вживатимуть усіх потрібних законодавчих, адміністративних, юридичних та інших заходів, а також застосовуватимуть відповідні міжнародні інструменти, якими вони можуть бути зв'язані, з метою забезпечення захисту прав людини й основних свобод осіб, що належать до національних меншин на їхній території».
- Паризька хартія для нової Європи, що була прийнята головами держав і урядів у листопаді 1990 року як провідний принцип майбутнього співробітництва, визначала, **«що права осіб, які належать до національних меншин, потрібно повністю поважати як частину загальнолюдських прав».**

Права національних меншин в Документі Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ (1990 р.).

- Четвертий розділ цього документа цілком присвячений питанням захисту прав національних меншин і захисту від дискримінації за расовими, етнічними, культурними, мовними або релігійними ознаками.
- **«Держави-учасниці визнають, що питання, які стосуються національних меншин, можна вирішити задовільно тільки в демократичних політичних рамках, що ґрунтуються на верховенстві закону, в умовах функціонування демократичної судової системи» (§ 30).**
- Проголошені: заборона будь-якої дискримінації та повна рівність всіх перед законом (§ 31);
- Проголошені права: на вибір національної належності та на вільне вираження своєї етнічної самобутності; на вільне користування рідною мовою; на об'єднання; на сповідування своєї релігії; на вільні контакти та обмін інформацією; на участь у міжнародних організаціях (§ 32); на ефективну участь у державних справах (§ 35) тощо.
- У § 35 Копенгагенського документа та в Доповіді наради експертів НБСЄ з питань національних меншин (Женева, 19 липня 1991 р.) містяться нормативні тексти щодо права національних меншин на автономію.
- Зокрема в останньому наголошується, що окремі держави досягли позитивних результатів завдяки «місцевим та автономним органам управління, а також автономії на територіальній основі, в тому числі існуванню консультативних, законодавчих і виконавчих органів, що обираються на основі вільних і періодичних виборів», та «самоврядуванню національних меншин в тих аспектах, які стосуються її самобутності в ситуаціях, коли немає автономії на

Верховний Комісар ОБСЄ у справах національних меншин

- На підставі Документа Гельсінської зустрічі від 10 липня 1992 р. була заснована спеціальна посада - інститут Верховного Комісара ОБСЄ у справах національних меншин.
- На цю посаду терміном на три роки обирається особа, яка відома міжнародному співтовариству і має відповідний досвід. Одна і та сама особа може обіймати цю посаду не більше як два терміни. З 1 січня 1993 року на цій посаді перебував нідерландський дипломат Макс ван дер Стул (*Max van der Stoel*), якого в 2000 році змінив Ролф Екеус (*Rolf Ekeus* - Англія). Наступним на посаду Верховного Комісара у 2007 р. був обраний Кнут Воллебек (*Knut Vollebaek* - Норвегія), з 2013 року на цій посаді Астрід Турс (*Astrid Gunilla Margareta Thors* - Фінляндія).
- Відповідно до свого мандата Верховний Комісар діє під егідою Керівної Ради ОБСЄ, а його посада розглядається як механізм для запобігання конфлікту на його ранній стадії.
- Верховний Комісар, таким чином, покликаний забезпечити «раннє попередження» й у відповідних випадках «ранню дію» на початковій стадії напруженості у державах – учасницях ОБСЄ, у конфліктах, до яких залучені національні меншини
- Засоби його діяльності: система доповідей, збір інформації, поїздки-зустрічі, контакти, у тому числі й з представниками національних меншин, посередництво між зацікавленими державами, підготовка висновків та рекомендацій щодо конкретних ситуацій або законодавчих актів.
- Верховний Комісар не розглядає проблему національних меншин у тих випадках, які характеризуються наявністю терористичних актів, і не має права підтримувати зв'язки зі спільнотами, які застосовують тероризм або публічно його визнають чи ним загрожують. Не розглядає він також і питання, пов'язані з індивідуальними правами осіб, що належать до національних меншин.

Рекомендації, підготовлені експертами ОБСЄ на запрошення Верховного Комісара

Зважаючи, на сучасні тенденції розвитку міжнародно-правового захисту прав національних меншин, особливу важливість мають Рекомендації, підготовлені експертами ОБСЄ на запрошення Верховного Комісара, з питань, які, на його думку, є найбільш важливими для реалізації цих прав

Таких Рекомендацій на сьогодні підготовлено шість:

- Гаазькі Рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996 р.);
- Ослозькі Рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.);
- Лундзькі Рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті (1999 р.);
- Рекомендації по використанню мов меншин у радіо-телемовленні (2003 р.);
- Рекомендації з питань поліцейської діяльності у багатонаціональних суспільствах (2006 р.);
- Больцянські Рекомендації про національні меншини у міждержавних відносинах (2008 р.).

До кожної Рекомендації додається Пояснювальна записка.

Тексти Рекомендацій разом з відповідними Пояснювальними записками друкуються і розповсюджуються мовами держав – учасниць ОБСЄ у формі окремих буклетів Фондацією міжнародних відносин у Гаазі. Оригінали складають, а і публікують, а англійською мовою. ISBN

Гаазські Рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996 р.)-I

- **Глава I. Дух міжнародних документів.** Встановлює, що право представників національних меншин на збереження своєї самобутності може бути реалізовано тільки у тому випадку, якщо в освітньому процесі вони матимуть можливість одержати належне знання рідної мови. У той же час, вони відповідальні за оволодіння державною мовою на ому рівні, яке необхідно для їх інтеграції у суспільство держави.
- **Глава II. Заходи і ресурси.** Вимагає від держав дієвого підходу, використання максимуму доступних ресурсів, включно і засоби міжнародної допомоги для реалізації права меншин на освіту своєю мовою, або її вивчення. (пункт 4)
- **Глава III. Децентралізація і участь.** Передбачено право представників національних меншин на діяльну у розробці і реалізації політики і програм пов'язаних з освітою меншин; надання регіональним і місцевим органам повноважень в сфері освіти і таким чином залучати до цього представників меншин, зокрема заохочувати батьків дітей до такої участі. (п.п. 5-7)

Гаазські Рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996 р.)-II

- **Глава IV. Суспільні і приватні заклади.** Встановлює право представників національних меншин на утворення власних навчальних закладів. (п.п. 8-10)
- **Глава V. Освіта меншин на початковому і середньому рівнях.** Рекомендує освіту меншин на дошкільному і початковому рівнях здійснювати виключно на мові меншини з включенням до програми вивчення державної мови (п.п. 11-12). Значна частина навчальної програми у середній школі слід викладати мовою меншини з поступовим включенням викладання окремих предметів державною мовою. (п.п 13-14).
- **Глава VI. Професійна освіта меншин.** Програми навчання в таких закладах повинні бути такими, що надаватимуть можливість здійснювати професійну діяльність як з використанням мови меншини так і офіційної мови (п.п. 15-16)
- **Глава VII. Вища освіта для меншин.** Визначає право на доступ представників до вищої освіти рідною мовою. Здійснення цього права повинно сприяти забезпеченню кадрами навчальних закладів викладання мовами національних меншин. Слід врахувати наявні традиції вищої освіти мовами меншин, якщо таке має місце (п.п. 17.18).
- **Глава VIII. Розробка навчальних програм.** Передбачено необхідність включення до навчальних програм предметів пов'язаних з висвітленням

Ослозькі Рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.)-I

- **Найменування** (п.п. 1-3) Встановлено право представників на своє ім'я та прізвище своєю національною мовою, зобов'язання держави на визнання цього і в районах де ситуація цього виправдовує на встановлення топографічних показників також і мовою відповідної меншини.
- **Релігія.** (п.п.4-5) Встановлено право практикувати свою релігію на рідній мові, та здійснювати запис актів громадянського стану релігійними організаціями своєю мовою.
- **Громадське життя і неурядові організації.** (п.п. 6,7) Всі, включно і представників національних меншин мають права створювати недержавні організації, асоціації, заклади і керувати ними. Держава не в праві дискредитувати такі заклади за мовною ознакою та обмежувати їх у пошуках засобів для їх утримання. Державна підтримку таких організацій слід здійснювати на недискримінаційних засадах.
- **Засоби інформації.** (п.п. 8-11) Представники меншин мають право на утворення власних засобів інформації, державну підтримку яких слід здійснювати на недискримінаційній основі. У разі наявності засобів суспільного транслювання за бюджетні кошти, меншини повинні мати доступ до такого транслювання на рідній мові, в обсязі близько-пропорційному до їх частки в населенні держави чи місцевості. Державі слід гарантувати незалежність редакційної політики таких засобів інформації. Заборонено обмежувати доступ до іноземних засобів інформації у незаконний спосіб.
- **Господарське (економічне) життя.** (п.12) Представники маю право на здійснення підприємницької (економічної) діяльності на власній мові. Держава вправі вимагати використання й державної мови тільки у разі наявності законних громадських потреб, наприклад для з метою захисту робітників, чи споживачів, а також у відносинах

Ослозькі Рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.)-II

- **Органи адміністративної влади та громадські служби.** (п.п. 13-15). У місцевостях проживання значної кількості представників національних меншин і де таке є бажаним, представники національних меншин повинні мати право одержувати від офіційних місцевих закладах громадянські документи і сертифікати на мові цієї меншини. І відповідно органам реєстрації громадянського стану слід вести громадянські реєстри також і мовою цієї меншини. В таких місцевостях представники меншин повинні мати право на користування своєю мовою в контактах з адміністративними властями.
- **Незалежні національні заклади.** (п.16) У державах де живуть національні меншини, у додаток до засобів судового захисту їм слід гарантувати доступ до таких незалежних правозахисних закладів, як омбуцмен, чи комісія з прав людини, в разі порушення їх прав.
- **Судова влада.** (п.п. 17-19) Всі, у тому числі і представники меншин мають право бути оповіщеними зрозумілою для них мовою про висунуте проти них звинувачення. У місцевостях проживання значної кількості представників національних меншин і де таке є бажаним слід надати можливість представникам національних меншин пояснювати свою позицію своєю рідною мовою, або при наявності на те можливостей здійснення суддівських процедур мовою меншини.
- **Позбавлення волі.** (п.п. 20, 21) Керівники і персонал пенітенціарного закладу повинні володіти мовою, якою розмовляють більшість тих що відбувають покарання. При можливості органи влади повинні створити належні умови для спілкування людей, що відбувають покарання своєю рідною мовою, як усно так і письмово. У зв'язку з цим особа, які була піддана затриманню або арешту повинна утримуватися у місцевостях свого звичайного проживання.

Лундзькі Рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті (1999 р.)-I

- Документ складається з **24-х рекомендацій**, структурованих у **чотири розділи**, які посвячені: загальним принципам, участі у прийнятті рішень, самоврядуванню та заходам покликаним гарантувати ефективні форми участі у громадському житті.
- У концептуальному відношенні логіка документу побудована по двом головним напрямкам:
 - - участі в управлінні державними справами;
 - - самоврядування у питаннях місцевого та/або внутрішнього характеру.
- **Частина .I Загальні принципи.**
- Наголошується, що участь національних меншин у суспільно-політичному житті є однією із важливіших складових мирного, демократичного суспільства. Для створення умов такої участі державам слід застосувати спеціальні механізми (п.п. 1-5).

Лундзькі Рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті (1999 р.)-II

- **Частина II. Участь у прийнятті рішень.**
- *Механізми на рівні центральних органів влади (п. 6).:*
 - - спеціальні форма представництва меншин, наприклад: резервування за ними місць у парламенті, або інші форми гарантування участі у законодавчому процесі;
 - - закріплення за меншинами посад в уряді, у верховному, або конституційному суді;
 - - призначення співробітників з питань меншин, делегованих меншинами;
 - - спеціальні заходи для залучення меншин у роботі державних органів, та надання послуг мовами меншин.
- *Вибори (п.п.7-10).:*
 - - можливість утворення партій, що виражають інтереси певних етнічних спільнот;
 - - у разі компактного їх проживання слід утворювати відповідні одномандатні округи;
 - - гарантована доля місць для партій меншин при пропорційній системі;
 - - зниження процентного бар'єру для партій меншин.
- *Механізми регіонального і місцевого рівнів (п. 11).:*
 - - дорадчі і консультативні органи покликаних слугувати каналом для діалогу між органами влади і меншинами (п. 12);

Лундзькі Рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті (1999 р.)-III

• III. Самоврядування.

- Можуть бути застосовані територіальні або нетериторіальні меншин самоврядування меншин, або їх комбінації (п.14).
- До функцій центральних органів влади звичайно належать питання оборони, зовнішні зносини, імміграційний і митний режим, макроекономічні і кредитно-грошова політика.
- *а) Нетериторіальні механізми*
- До питань, які ефективно можуть бути вирішені за допомогою таких механізмів належать сфера освіти, культури, використання мов меншин, релігії та інші, які є значущими з точки зору збереження самобутності меншин (18): користування іменами та найменуваннями на мові своєї меншини; визначення змісту програм викладання мови, культури, історії свого народу; визначення і використовувати власної символіки.
- *б) Територіальні механізми.*
- Територіальне делегування повноважень, включно і конкретні функції самоврядування.
- Місцеві, регіональні або автономні адміністрації, які утворені з урахуванням історичної і територіальної специфіки конкретних меншин можуть здійснювати функції в сфері освіти, культури, мови меншини, охорону навколишнього середовища, місцевого планування тощо. (п.20).

Лундзькі Рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті (1999 р.)-IV

- **IV. Гарантії.**
- *а) Конституційні і правові гарантії.*
- Механізми самоврядування слід визначати законодавчими актами, якомога вищого рівня, такими, які мають механізм перегляду більш складний і тривалий ніж звичайні закони, наприклад конституцією. Дія таких механізмів вимагає здійснення постійного контролю, з метою з'ясування потреби їх корегування у залежності від накопиченого досвіду чи обставин, що змінилися. (п.22).
- Можуть використовуватися тимчасові, або поетапні механізми, які надають можливість здійснити апробацію новацій. (п. 23).
- *Правовий захист.*
- Ефективна участь національних меншин в громадсько-політичному житті вимагає наявності налагоджених каналів консультацій та механізмів розв'язання спорів, зокрема належних судових механізмів, а також розв'язання конфліктів шляхом переговорів, звернення до омбудсмена тощо (п. 24).

Оцінка характеру документів ОБСЄ в доктрині міжнародного права

- В доктрині міжнародного права характер документів ОБСЄ оцінюється по-різному.
- Деякі вчені стверджують, що документи ОБСЄ є юридично обов'язковими угодами. Наприклад, Ю. Решетов вважає, що документи ОБСЄ з питань прав людини обов'язкові, у тому числі й з юридичної точки зору, та відповідають нормам загального міжнародного права.
- Є автори, котрі стверджують, що документи ОБСЄ є міжнародними угодами, *sui generis*.
- Деякі вчені вважають, що документи ОБСЄ містять тільки політичні норми.
- А. Абашідзе вважає, що навіть якщо припустити, що документи, прийняті у рамках ОБСЄ, не породжують правових зобов'язань, це не впливає на їхню значимість. Адже багато держав прийняло національні закони та заключило двосторонні угоди в яких знайшла законодавче закріплення низка положень документів ОБСЄ. Більше того, документи ОБСЄ поступово набирають все більшого значення при розробці нових міжнародно-правових норм.
- *sui generis* – особливе, оригінальне