

## **6. Страсбурзька рамкова конвенція (1994 р.) про захист національних меншин**

Новітній етап вирішення питань щодо забезпечення захисту прав національних меншин на регіональному рівні наприкінці ХХ ст. започаткувала політична міжурядова організація - Рада Європи, головною сферою діяльності якої від моменту виникнення є захист прав людини та основних свобод. Вона діє на підставі свого Статуту від 3 серпня 1949 р., в преамбулі якого проголошується: духовні й моральні цінності, які є загальною спадщиною всіх народів, є першоосновою принципів особистої і політичної свободи і верховенства права, на яких ґрунтується справжня демократія. Як засвідчує тривала практика, держави, що вступають до цієї міжнародної організації, повинні визнавати три її основні принципи: принцип панування права, принцип демократичного плюралізму та принцип захисту прав та основних свобод людини. Для виконання цих умов державам необхідно щонайменше ратифікувати декілька основоположних міжнародно-правових документів, прийнятих у межах Ради Європи. Одним із таких документів є затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 р., відкрита до підписання 1 лютого 1995 р. і чинна від 1 лютого 1998 р. Страсбурзька рамкова конвенція про захист національних меншин. Ця Конвенція є першим спеціальним багатостороннім міжнародно-правовим інструментом, створеним не тільки для захисту прав людини у цілому, а й безпосередньо для захисту прав осіб, що належать до національних меншин як їх інтегральної складової.

Метою Конвенції є визначення європейських стандартів, правових принципів, що їх зобов'язувалися б поважати держави для забезпечення захисту національних меншин. Рамковою конвенція названа саме тому, що містить переважно програмні положення із визначенням цілей, яких сторони зобов'язуються досягати. Ці настанови не впроваджуються безпосередньо, вони лише надають заінтересованим державам певну

можливість діяти за власним розсудом щодо виконання поставлених завдань і дають змогу їм таким чином враховувати різні конкретні обставини. Конвенція може бути підписана та ратифікована також державами, які не є членами Ради Європи.

Слід зауважити, що, як і попередні міжнародно-правові документи щодо прав меншин, Конвенція не дає визначення поняття „національна меншина”, але цей термін є провідним у її тексті. Тут було вирішено застосувати прагматичний підхід, оскільки, як було визнано, на даному етапі неможливо знайти визначення, яке дістало б загальну підтримку всіх держав - учасниць Ради Європи. У Конвенції наголошується, що окреслені в ній принципи мають здійснюватися за допомогою національного законодавства та відповідної державної політики. Рамкова конвенція, як і документи інших згаданих міжнародних організацій у цій галузі, не передбачає визнання колективних прав національних меншин.

Рамкова конвенція складається з преамбули, 5 розділів та 32 статей. Із змісту преамбули випливає, що учасниками цієї Конвенції можуть бути як члени Ради Європи, так і інші держави, котрі її підписали чи підпишуть. Конвенція ґрунтується та розвиває принципи, затверджені в Декларації глав держав та урядів, країн-членів Ради Європи, схваленій у Відні 9 жовтня 1993 р., Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. та у протоколах до неї, конвенціях та деклараціях ООН, у документах Народи з безпеки та співробітництва в Європі.

Учасники Конвенції вважають, що справді демократичне суспільство має не тільки поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність кожної особи, яка належить до національної меншини, але й створювати відповідні умови для виявлення, збереження та розвитку цієї самобутності. Вони зобов'язались здійснювати принципи, визначені в цій Рамковій конвенції, за допомогою національного законодавства та відповідної державної політики.

Розділ I (ст.1-3) визначає загальні питання правового становище національних меншин та осіб, які до них входять. Захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини і, власне, одним з напрямів міжнародного співробітництва (ст.1). Настанови цієї Рамкової конвенції мають застосовуватися сумлінно, в атмосфері взаєморозуміння, терпимості та згідно з принципами добросусідства, дружніх відносин та співробітництва між державами (ст.2). Ст. 3 визначає, що: 1. “Кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вільно вирішувати, вважатися їй чи не вважатися такою, і таке рішення або здійснення прав у зв'язку з ним не повинно зашкоджувати такій особі. 2. Особи, які належать до національних меншин, можуть здійснювати права і свободи, що випливають із принципів, проголошених у цій рамковій конвенції, одноосібно та разом з іншими”. Стаття містить два різних, але взаємопов'язаних принципи. По-перше, кожній особі, яка належить до національної меншини, гарантується свобода рішення вважатися чи не вважатися такою, що залишає за кожною такою особою право вирішувати, чи бажає вона отримувати захист, що випливає із принципів рамкової конвенції. По-друге, стаття посиляється на захист, власне, національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до таких меншин. Це розмежування та різниця у формулюванні пояснюють, що про колективні права національних меншин не йдеться. Сторони, однак, визнають, що захист всієї національної меншини може бути досягнутий завдяки захисту прав окремих осіб, які належать до такої меншини.

Розділ II (ст.4-19) містить перелік зобов'язань сторін Конвенції щодо осіб, які належать до національних меншин. Положення зазначених статей Конвенції передбачають, що її учасники зобов'язуються гарантувати право рівності перед законом та право на рівний правовий захист особам, які належать до національних меншин, а також зобов'язуються вжити, у разі необхідності, належних заходів з метою досягнення у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які

належать до більшості населення (ст.4). В Конвенції визначається також, що держави-учасниці мусять створювати такі умови, аби особи, які належать до національних меншин, мали можливість зберігати та розвивати свою культуру, зберігати основні елементи самобутності, зокрема релігію, мову, традиції та культурну спадщину без шкоди для заходів, що вживаються згідно з їх загальною політикою інтеграції, сторони мають утримуватись від політики та практики асиміляції осіб, які належать до національних меншин, проти їх волі і захищати цих осіб від будь-яких дій, спрямованих на таку асиміляцію (ст.5). Ст.6 Конвенції передбачає, що Сторони мають створювати атмосферу терпимості та міжкультурного діалогу і вживати ефективних заходів для поглиблення взаємної поваги, взаєморозуміння та співробітництва між усіма особами, котрі проживають у межах їх території, незалежно від їх етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності, зокрема в галузях освіти, культури та засобів масової інформації, та зобов'язуються вживати належних заходів для захисту осіб, які можуть стати об'єктами погроз або актів дискримінації, ворожого ставлення чи насильства на підставі їх етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності. Конвенція визначає право кожної особи, яка належить до національної меншини, на свободу асоціацій, свободу виявлення поглядів і свободу думки, совісті та релігії (ст.7), право сповідувати свою релігію або переконання і створювати релігійні установи, організації та асоціації (ст.8). Відповідно до настанов рамкової Конвенції держави-учасниці мають визнавати право на свободу виявлення поглядів кожної особи, яка належить до національної меншини, включно із свободою дотримуватися своїх поглядів та одержувати і поширювати інформацію та ідеї мовою своєї національної меншини без втручання держави і незалежно від кордонів. Сторони забезпечують таке становище в рамках своїх правових систем, аби особи, котрі належать до національної меншини, не дискримінувалися в їх доступі до засобів масової інформації. Ця настанова обґрунтовується у ст.9, де також йдеться про те, що Сторони не перешкоджають особам, які належать до національної меншини, створювати та використовувати друковані засоби масової інформації. В межах законодавства, яким регулюються питання функціонування радіо та телебачення, вони, за змогою, забезпечують особам, які належать до національної меншини, можливість створення та використання своїх власних засобів масової інформації. В межах своїх правових систем сторони вживають належних заходів для полегшення доступу осіб, котрі належать до національної меншини, до засобів масової інформації з метою сприяння поглибленню терпимості та розвитку культурного плюралізму.

Положення Конвенції, які стосуються права на вільне і безперешкодне використання мови своєї меншини, наголошують також на праві як спілкування цією мовою між собою, так і з адміністративною владою у місцевостях її традиційного розселення. Ст.10 тлумачить це право так: 1.Сторони зобов'язуються визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право на вільне і безперешкодне використання мови своєї меншини, приватно та публічно, в усній і письмовій формі. 2.У місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони становлять значну частину населення, на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам, Сторони прагнуть забезпечити, по можливості, умови, які дозволяють використовувати мову відповідної меншини у спілкуванні цих осіб між собою та з адміністративними властями. 3.Сторони зобов'язуються гарантувати кожній особі, яка належить до національної меншини, право отримати негайно інформацію зрозумілою для неї мовою про підстави її арешту, про характер та причини будь-якого звинувачення проти неї, та право захищати себе цією мовою, у разі необхідності, з використанням безкоштовних послуг перекладача.

Важливі настанови ст.11 про обов'язок Сторін визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, права використовувати своє прізвище (яке з урахуванням законодавства більшості країн дається дитині з моменту народження по прізвищу батька) та ім'я мовою меншини, оприлюднювати інформацію приватного

характеру теж мовою її національної меншини. В місцевостях, де національні меншини здавна проживають або складають значну частину населення, Сторони мають намір використовувати традиційні місцеві назви, назви вулиць та інші топографічні вказівники, призначені для загального користування, також і відповідною мовою, якщо у цьому є достатня необхідність.

Значне місце в рамковій конвенції належить питанню щодо сприяння вивченню культури, історії, мови, релігії національних меншин та більшості населення, розвитку освітянських систем, вивченню і викладанню в освітніх закладах мовою відповідних меншин - із застереженням - без шкоди для вивчення офіційної мови. Низка статей Рамкової конвенції фіксує ці настанови: ст.12 встановлює вимогу до сторін, у разі необхідності, вживати заходів у галузях освіти та наукових досліджень з метою сприяння вивченню культури, історії, мови та релігії своїх національних меншин та більшості населення та зобов'язання створити особам, котрі до них належать, рівні можливості для доступу до освіти всіх рівнів. Відповідно до настанов ст.13 в межах своїх освітніх систем сторони без будь-яких фінансових зобов'язань визнають за особами, які належать до національних меншин, право створювати свої власні приватні освітні та навчальні заклади і керувати ними. Інша стаття передбачає право кожної особи, яка належить до них, вивчати мову своєї меншини, а у місцевостях, де здавна проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони становлять значну частину населення, у випадку достатньої необхідності, Сторони, без шкоди для вивчення офіційної мови або викладання цією мовою, намагаються забезпечити, по можливості та в рамках своїх освітніх систем, належні умови для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою (ст.14).

Відповідно до вимог Конвенції, сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються (ст.15).

Держава мусить утримуватися від проведення або заохочення політики, що зумовлює зміну пропорції або асиміляцію населення регіону, населеного меншинами. Ст.16 попереджує, що Сторони мають утримуватись від застосування заходів, які змінюють пропорційний склад населення в місцевостях, де проживають особи які належать до національних меншин, спрямованих на обмеження прав і свобод, що впливають із принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції.

Конвенція передбачає також право осіб, які належать до національних меншин, на вільне спілкування із земляками за кордоном як з історичної батьківщини, так і з інших країн. Підтверджене також право на участь у діяльності неурядових організацій як на національному, так і на міжнародному рівнях (ст.17). Положення Конвенції заохочують Сторони до міжнародного співробітництва, укладання, у разі необхідності, двосторонніх та багатосторонніх угод з іншими країнами, зокрема сусідніми, з метою захисту осіб, які належать до відповідних національних меншин (ст.18). Сторони також зобов'язуються поважати та здійснювати принципи, проголошені у цій Рамковій конвенції, вдаючись, у разі необхідності, тільки до таких обмежень чи відступів від зобов'язань, які передбачені міжнародними правовими документами, зокрема Конвенцією про захист прав і основних свобод людини, що можуть застосовуватися до прав і свобод, що впливають з вищезазначених принципів (ст.19).

Розділ III (ст.20-23) регулює питання співвідношення настанов даної Конвенції з національним законодавством сторін, основними принципами міжнародного права та положеннями Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. та протоколів до неї. Так, у ст.20 Конвенції підкреслено, що особи, які належать до національної меншини, мають діяти в межах національного законодавства держави перебування та з урахуванням прав більшості населення та прав представників інших національних меншин. Рамкова конвенція як невід'ємна частина діючого, позитивного міжнародного

публічного права має бути узгоджена та відповідати основним принципам міжнародного права, вона заперечує будь-які дії, що суперечать основним принципам міжнародного права, і зокрема принципам суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав (ст.21).

Ст.22 фіксує відомий принцип, мета якого полягає у тому, аби забезпечити особам, котрі належать до національних меншин, можливість застосовувати ті відповідні національні чи міжнародні акти з прав людини, які є найбільш сприятливими для них. “Ніщо у цій рамковій конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує або порушує будь-які права і основні свободи людини, які можуть гарантуватися законами будь-якої Договірної Сторони або будь якою іншою угодою, в якій вона бере участь”.

Розділ IV (ст.24-26) висвітлює питання ефективного механізму контролю за дотриманням країнами-учасницями настанов цієї Конвенції, зокрема, створенням Комітетом Міністрів Ради Європи Консультативного комітету як спеціального, спостережного, контролюючого та дорадчого механізму виконання положень Конвенції. Комітет Міністрів Ради Європи здійснює нагляд за виконанням Договірними Сторонами цієї Рамкової конвенції (п.1 ст.24). Впродовж одного року після набуття цією Рамковою конвенцією чинності для Договірної Сторони остання надсилає Генеральному секретареві Ради Європи повну інформацію про законодавчі та інші заходи, вжиті для здійснення принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції, яку він надсилає Комітету Міністрів (п.1,3 ст.25). У визначенні адекватності заходів, вжитих сторонами для здійснення принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції, Комітету Міністрів надає допомогу Консультативний комітет, члени якого мають визнаний авторитет у галузі захисту національних меншин (п.1 ст.26).

Розділ V (ст.27-32) стосується питань, пов'язаних з механізмом підписання та набуття чинності Конвенцією; визначення Сторонами території, на якій застосовуватиметься ця Конвенція; денонсування Конвенції; а також обов'язків депозитарію, заключних положень.

Виходячи з наведеного вище тексту Рамкової конвенції про захист національних меншин та аналізу її найважливіших положень, зрозуміло, що вони юридично зобов'язують держави-учасниці діяти відповідно до них як на міжнародному, так і на національному правовому та законодавчому рівнях.

Іншим, важливим актом у галузі прав меншин, який містить стандарти та принципи спеціального характеру, є ухвалена в межах Ради Європи 5 листопада 1992 р. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Учасницею хартії може бути і держава, яка не є членом Ради Європи. В частині II цього документу перелічено цілі та принципи, відповідно до яких має формуватися політика, законодавство та практика держав-учасниць щодо регіональних мов або мов меншин на територіях, де такі мови використовуються. Важливішими з них, зокрема, є: визнання регіональних мов або мов меншин виразниками культурного багатства; повага географічного району кожної регіональної мови або мови меншин для того, аби адміністративно-територіальний розподіл не створював перешкод у розвитку таких мов; сприяння і заохочення використання регіональних мов або мов меншин в усній і письмовій формі, у суспільному й особистому житті; забезпечення належних форм і засобів для викладання і вивчення таких мов; усунення будь-яких невинуватених розходжень, винятків, обмежень або преференцій щодо використання регіональної мови або мови меншостей, котрі мають на меті стримати або поставити під загрозу її зберігання або розвиток.