



Лілія Невара

Європейські регіональні стандарти захисту мов меншин

В статті аналізуються європейські регіональні міжнародно-правові акти у сфері захисту регіональних мов або мов меншин. Розглядаються питання про заборону дискримінації за ознакою мови та належності до національних меншин, захисту прав національних меншин як невід'ємної складової міжнародного захисту прав людини, культурний розвиток регіональних мов та мов меншин.

The article analyzes the European regional international instruments for the protection of regional or minority languages. The questions on the prohibition of discrimination on grounds of language and belonging to national minorities, the protection of minority rights as an integral part of international human rights and cultural development of regional and minority languages.

Кінець Другої Світової Війни надав нового поштовху для розвитку мовного питання. Наприкінці ХХ ст. 5 травня 1949 року в Лондоні була утворена політична міжурядова організація – Рада Європи з метою, яку стаття I Статуту Ради Європи визначає як “збереження і подальшу реалізацію прав людини і основних свобод”. Головною сферою діяльності РЄ від моменту виникнення є захист прав людини та основних свобод. Як засвідчує тривала практика, держави, що вступають до міжнародної організації (РЄ), повинні визнавати і дотримуватися трьох основних принципів, а саме: принципу верховенства права, принципу демократичного плюралізму та принципу захисту прав і основних свобод людини. Таким чином, утворення РЄ стало новітнім етапом у правовому розв'язанні питань про забезпечення захисту прав національних меншин, зокрема мовних, на регіональному рівні.

Вже згодом, у різних правових документах, що стосуються захисту прав людини, питання щодо регіональних мов або мов меншин починає набувати більш конкретного змісту. Було укладено багато документів, які стосувалися врегулювання питання мов меншин. Суттєвих результатів у цій царині досягли сьогодні європейські держави на регіональному рівні.

При розгляді питання щодо захисту меншин, яке також включає захист регіональних мов або мов меншин, необхідно мати на увазі, що основна мета системи для захисту меншин та їх прав, яка була створена ще під егідою Ліги Націй – забезпечення міжнародної безпеки та стабільності. Така система цікава для нас тим, що включала ряд положень, спрямованих на захист мов, тобто «мовних прав», таких як створення приватних шкіл чи право дітей національних меншин отримувати початкову освіту рідною мовою в державних школах [1, р. 13].

Першим міжнародно-правовим документом у європейському міжнародному праві, який мав відношення до мовних прав стала Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року («Конвенція»). Як зазначають фахівці, цей договір, хоча він містить посилення на питання, пов'язані з мовними правами, займався цим питанням в основному відповідно до загальних положень, що забороняють дискримінацію [2, р. 13-26]. Відповідно до ст. 14 «Заборона дискримінації»: «Здійснення прав і свобод, викладених у цій Конвенції, гарантується без будь-якої дискримінації за ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або інших обставин» [3, с. 27-63]. У статті йдеться, зокрема, про заборону дискримінації за ознакою мови та належності до національних меншин.

Добре відомі факти, що відповідно ст. 32 Конвенції юрисдикція Міжнародного Суду з прав людини поширюється тільки на заяви про порушення прав і свобод, які охоплюються цією Конвенцією, а також по те, що Конвенція прямо і безпосередньо не визнає будь-яких мовних прав і не має компетенції на їх захист, як прав і основних свобод за документом. Тим не менше, враховуючи, що ст. 14 Конвенції забороняє дискримінацію,

УДК 341.234

НЕВАРА Лілія Михайлівна,

© Л. Невара, 2013

здобувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

зокрема, за ознакою мови, і що ст. 2 Додаткового протоколу до Конвенції встановлює право батьків забезпечувати освіту і навчання своїх дітей у відповідності зі своїми власними релігійними та філософськими переконаннями, громадяни держав-членів Конвенції зверталися до Суду для захисту своїх мовних прав. Отже, проаналізувавши діяльність Суду, маємо зазначити, що він приймав індивідуальні заяви у двох випадках: заяви, що пов'язані з мовними правами, які стосуються права на справедливий судовий розгляд і заяви щодо мовних прав, пов'язаних з правом на освіту.

Можна навести деякі приклади з розгляду Судом заяв, що стосуються захисту мовних прав. Однією з таких справ є справа Лагерблома проти Швеції, де особа, яка проживала у Швеції та розмовляла шведською, проте, рідною мовою якої була фінська, заявляла, що його права були порушені у судовому розгляді кримінальної справи, оскільки йому не надали адвоката, який би розмовляв фінською. Суд ухвалив, що право, гарантоване статтею 6 Конвенції не є абсолютним та не дає обвинуваченому права призначати адвоката за своїм вибором [4].

Як приклад справи, що розглядав Європейський суд з прав людини стосовно мовних прав пов'язаних з правом на освіту можна навести справу Кіпра проти Туреччини. Справа Кіпр проти Туреччини була обумовлена закриттям єдиної середньої школи, яка забезпечувала отримання середньої освіти грецькою мовою в північній частині Кіпру. На думку Суду це було заперечення основного права на освіту, оскільки для переходу до наступного рівня отримання освіти учні не мали достатніх знань турецької мови [5].

З вищенаведених та інших справ (наприклад, *Bidault v. France*; *Isop v. Austria*; *Skender v. «the former Yugoslav Republic of Macedonia»*; *Slivenko v. Latvia*; *D.H. and others v. Czech Republic* та ін.) можна зробити висновки, що дискримінація осіб, які розмовляють мовою меншин або регіональною мовою не є поодинокими випадками. Проте, важко зробити чіткі висновки про захист мовних прав, як прав людини, з цих конкретних справ. Але треба відмітити, що число заяв з питання захисту мовних прав до Суду постійно зростає. Це свідчить про те, що дана проблема є актуальною та потребує більшої уваги.

Для виконання умов визнання і дотримання основних принципів, державам необхідно, щонайменше, ратифікувати декілька основоположних міжнародно-правових документів, ухвалених у рамках Ради Європи. Один із таких документів – затверджена Комітетом міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 р., відкрита для підписання 1 лютого 1995 р. і чинна з 1 лютого 1998 р. Рамкова конвенція про захист національних меншин (РК).

РК є першим чинним спеціальним багатостороннім вельми дієвим міжнародно-правовим документом, присвяченим захистові прав національних меншин загалом, у якому наголошується, що такий захист становить невід'ємну складову міжнародного захисту прав людини. Метою конвенції, як зазначає Мицик В.В., є визначення європейських стандартів, правових принципів, що їх зобов'язувалися би поважати держави для забезпечення захисту національних меншин. Рамковою конвенцією названа якраз тому, що містить переважно не конкретні норми, а програмні положення поряд із визначенням цілей, що їх 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 лише 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 [6, р. 2-11].

Положення конвенції, які стосуються права особи, яка належить до національної меншини, на вільне й безперешкодне використання рідної мови зазначене в ст. 10, наголошують також на праві спілкування цією мовою між собою, а так само й з адміністративною владою в місцевостях традиційного розселення меншини. Значне місце в Рамковій конвенції відведено вивченню культури, історії, мови, релігії національних меншин та більшості населення, розвитку освітніх систем, навчанню в освітніх закладах мовою відповідної меншини – із застереженням: без шкоди для вивчення офіційної мови, які фіксуються у ст.ст. 12, 13. Інша стаття передбачає право кожної особи, яка належить до національної меншини, вивчати мову своєї меншини. А в місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, в разі достатньої необхідності сторони без шкоди для вивчення офіційної мови або викладання цієї мовою намагаються забезпечити, по можливості та в межах своїх освітніх систем, належні умови для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою (ст. 14).

Важливими є положення ст. 11 про обов'язок сторін визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, права на вживання свого прізвища (яке з урахуванням законодавства більшості країн дається дитині з моменту народження за прізвищем батька) та імені мовою національної меншини й оприлюднення інформації приватного характеру цією мовою. У місцевостях, де традиційно проживають національні меншини або де вони складають значну частину населення, сторони погодилися вживати традиційні назви населених пунктів і вулиць та інші топоніми, призначені для загального користування, також і мовою відповідної меншини, якщо в цьому є достатня необхідність. Такими є мовні права національних меншин, що захищаються РК [7, с. 198–215].

Іншим, найважливішим європейським міжнародно-правовим актом у сфері захисту регіональних мов або мов меншин, який спрямований на усунення зазначених вад, який містить спрямовані на встановлення європейських стандартів та принципів спеціального характеру, є ухвалена в рамках Ради Європи 5 листопада 1992 р. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, яка набула чинності 1 березня 1998 р. (скорочено Хартія, ЄХРМ). Станом на 1 травня 2013 р., за 15 років чинності Хартії, із 47 членів Ради Європи її ратифікували 25 європейських країн (Австрія, Вірменія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Німеччина, Угорщина, Ліхтенштейн, Люксембург, Чорногорія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Україна та Сполучене Королівство). Вісім країн підписали, але не ратифікували документ (Азербайджан, Ісландія, Італія, Мальта, Молдова, колишня республіка Югославії Македонія, Росія, Франція). Чотирнадцять країн не підписали і не ратифікували акт (Албанія, Андорра, Бельгія, Болгарія, Грузія, Греція, Ірландія, Естонія, Латвія, Литва, Монако, Португалія, Сан Марино, Туреччина) [8]. Україна ратифікувала Хартію 19.09.2005 р., яка набула для неї чинності 01.01.2006 р. Виходячи з положень Хартії, її учасницею може бути й держава, яка не є членом Ради Європи.

Проте, Хартія не є новим документом, вона з'явилася на світ задовго до того, як фактично набула чинності. Як зазначається у Пояснювальній доповіді до Хартії [9], протягом багатьох років різні органи Ради Європи висловлювали занепокоєння щодо становища регіональних мов або мов меншин. Дійсно, стаття 14 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р. встановлює принцип недискримінації, зокрема, оголошує поза законом, принаймні стосовно користування правами і свободами, які гарантовані цією Конвенцією, будь-яку дискримінацію, що ґрунтується на таких особливостях, як мова або зв'язок з національною меншиною. Однак, попри всю її важливість, вона лише надає особам право не бути підданими дискримінації, а зовсім не створює систему рішучого захисту мов меншин та громад, що їх використовують, як було вказано Консультативною асамблеєю ще у 1957 р. в її Резолюції 136. У 1961 році у Рекомендації 285 Парламентська асамблея Ради Європи закликала доповнити Європейську конвенцію захисним механізмом, метою створення якого було б забезпечення меншинами права мати свою власну культуру, використовувати свою власну мову, створювати свої власні школи тощо.

Головною метою Хартії є культурний розвиток. У Хартії не йдеться про національні меншини або їхній захист, там навіть не застосовується такий термін, захисту підлягають мови меншин, що безпосередньо стосуються існування мовних меншин. Хартія має захищати й сприяти розвитку регіональних мов або мов меншин, що перебувають під загрозою, як європейської культурної спадщини. Ця мета знаходить своє відображення у Преамбулі, де проголошується: «Держави - члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, усвідомлюючи, що охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин у різних країнах та регіонах Європи є важливим внеском у розбудову Європи, що ґрунтується на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності, вважають, що охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи, деякі з яких знаходяться під загрозою відмирання, сприяє збереженню та розвитку культурного багатства і традицій Європи» [10, с. 175-196]. З огляду на ці завдання вона не лише містить у собі антидискримінаційні застереження, але й передбачає реальні заходи, спрямовані на активну підтримку таких мов.

Метою Хартії є також, наскільки це дозволяють умови, забезпечення вживання регіональних мов або мов меншин у сфері освіти й у засобах масової інформації, в судах та адміністративних установах, в економічному, соціальному житті та культурній діяльності. Лише у такий спосіб ці мови можуть отримати компенсацію там, де це є необхідним, за несприятливі умови їхнього існування в минулому, лише так вони можуть бути збереженими та розвиватися як жива грань європейської культурної ідентичності.

Хартія не розв'язує проблем сучасної імміграційної ситуації, які виникають у зв'язку з існуванням груп, які розмовляють іноземною мовою в країні імміграції або, подеколи, в країні походження в разі їх повернення. Хартія також не має стосунку до ситуації з неєвропейськими групами, які нещодавно іммігрували до Європи і здобули громадянство європейських країн. Хартія охоплює лише «історичні» мови, спілкування якими здійснювалося протягом тривалого часу, що знаходяться під загрозою (п. 10 Доповіді).

Більшість держав-учасниць Хартії саме таким чином сприймають ці положення. Наприклад, у Норвегії такими мовами визнані саамська мова (чотири її різновиди) та мова квенів (яка дійсно знаходиться у критичному стані). Визнані мови меншин у Швеції – саамі, фінська, меянкіелі (торнедальська фінська). У Великій Британії: валійська, шотландська-гальська, ірландська.

Проте, враховуючи положення п. 21 Пояснювальної записки, де підкреслюється, що «Хартія не конкретизує, які європейські мови відповідають поняттю «регіональні мови або мови меншин», перелік регіональних мов або мов меншин значною мірою залишається правом кожної із Сторін учасниць. Існують країни, які приділяють увагу не тільки мовам, які знаходяться у критичному стані, а визнають також і мови сусідніх країн, яким вочевидь, загроза зникнення, принаймні найближчим часом, не загрожує.

1. Minority language protection in Europe: into a new decade. Regional or minority languages. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010. – No.8.
2. Manuel Lezertua Rodriguez. The European Convention on Human Rights and minority languages // Minority language protection in Europe: into a new decade. Regional or minority languages. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010. – No 8.
3. Конвенція про захист прав людини і основних свобод людини (ETS №. 5) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К.: Парламентське видавництво, 2000.
4. Case of Lagerblom v. Sweden (Application no. 26891/95). [Електронний ресурс]: Judgment. Strasbourg. Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60884>.
5. Case Cyprus v. Turkey (Application No. 25781/94). // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59454>.
6. Мищик В.В. Європейське міжнародне право щодо мовних прав національних меншин та вітчизняний досвід // Юриспруденція: теорія і практика. – К.: Центр правових досліджень Фурси, 2006. – № 8 (22).
7. Див.: Мищик В.В. Права національних меншин у міжнародному праві. –К.: Видавничо - поліграфічний центр «Київський університет», 2004.
8. European Charter for Regional or Minority Languages CETS No.: 148 // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=&CL=ENG>.
9. European Charter for Regional or Minority Languages and explanatory report. - [Електронний ресурс]: Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000. – Р. 3-5; Режим доступу: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/148.htm>.
10. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (ETS № 148) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – Київ: Парламентське видавництво, 2000.