

**ОСЛОВСЬКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
ЩОДО МОВНИХ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН
І ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

Лютий 1998 року

**ОСЛОВСЬКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
ЩОДО МОВНИХ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН
І ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

Лютий 1998 року

Адреса Фонду міжетнічних відносин

ISBN 90-7598904-0

Ця брошура опублікована Фондом міжетнічних відносин. Копіювання і розповсюдження цієї публікації дозволяється. Видавництво буде вдячне за посилання на джерело.

Адреса Фонду міжетнічних відносин:

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

The Netherlands

Тел.: +31 (0) 70 312 5555

Факс: +31 (0) 70 346 5213

E-mail: FIER@euronet.nl

ВСТУП

Гельсінськими рішеннями Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) у липні 1992 року була заснована посада Верховного комісара з питань національних меншин, який має виступати «інструментом запобігання конфлікту на якнайраннішій стадії його розвитку». Необхідність заснування цієї посади була продиктована розвитком ситуації в колишній Югославії, адже існували побоювання стосовно можливості виникнення подібного конфлікту в будь-якій іншій країні Європи – особливо в країні, яка перебуває на етапі переходу до демократичного суспільства, - що могло підірвати мир і прогрес, проголошені Паризькою хартією для нової Європи, яку глави держав та урядів прийняли в листопаді 1990 року.

1 січня 1993 року пан Макс Ван дер Штоель (Max van der Stoel) першим узяв на себе обов'язки Верховного комісара з питань національних меншин (ВКНМ). Використовуючи свій великий особистий досвід, нагромаджений на посадах колишнього члена парламенту і міністра закордонних справ Нідерландів, постійного представника в Організації Об'єднаних Націй та під час його тривалої діяльності як захисника прав людини, пан Ван дер Штоель зосередив увагу на багатьох суперечках, які існують між меншинами та центральними органами влади в країнах Європи і мають, на його думку, тенденцію до подальшого загострення. За допомогою зважених дипломатичних засобів, ВКНМ уже взяв участь у розв'язанні суперечок у таких державах, як Албанія, Хорватія, Естонія, Угорщина, Казахстан, Киргизстан, Латвія, колишня югославська республіка Македонія, Румунія, Словаччина та Україна. Він зосередив свої зусилля передовсім на тих ситуаціях, у які втягнені представники національних та етнічних груп, що становлять більшу за чисельністю частину населення в одній державі, тимчасом як в іншій (як правило, сусідній державі) вони складають меншину і таким чином є предметом уваги з боку органів державної влади кожної з цих держав, виступаючи при цьому потенційним джерелом виникнення напруженості в міждержавних відносинах або навіть конфлікту. Такі напружені стосунки значною мірою визначали європейську історію.

Розглядаючи суть конфліктів, у які втягуються національні меншини, ВКНМ вирішує питання як незалежна, безстороння і готова до співробітництва особа. Хоча Верховний комісар не має контрольних повноважень, у своїй діяльності він спирається на визнані кожною державою міжнародні норми, які являють собою принципове підґрунтя для здійснення ним аналізу та основу його конкретних рекомендацій. У зв'язку з цим важливо нагадати про зобов'язання, взяті усіма державами - учасницями ОБСЄ, зокрема ті, що містяться в Копенгагенському документі 1990 року, прийнятому Конференцією з питань людського виміру, а саме в розділі IV, де сформульовано конкретні зобов'язання стосовно національних меншин. При цьому важливо зазначити, що всі держави - учасниці ОБСЄ мають виконувати зобов'язання ООН щодо прав людини, включаючи права меншин, а переважна більшість держав - учасниць ОБСЄ має також додержувати стандартів, встановлених Радою Європи.

Після п'яти років напруженої роботи Верховному комісарові вдалося визначити певні постійно існуючі проблеми та питання, які стали предметом його уваги в багатьох державах, у яких він працює. Такою проблемою є мовні права національних меншин, тобто права осіб, що належать до національних меншин, використовувати свою мову у сферах приватного і суспільного життя. У міжнародних документах з прав людини це право згадується у кількох різних контекстах. З одного боку, питання мови має особистий характер і безпосередньо пов'язане із самобутністю. З іншого боку, мова виступає невід'ємним інструментом соціальної організації, який часто становить предмет державного інтересу. Звичайно, питання використання мови позначається на багатьох аспектах функціонування держави. Отже, в демократичній державі, яка взяла на себе обов'язки стосовно прав людини, забезпечення мовної багатоманітності стає важливим предметом політики і права. Неспроможність забезпечити належний баланс може призвести до виникнення напруги в міжетнічних відносинах.

Виходячи з цих міркувань, влітку 1996 року ВКНМ попросив Фонд міжетнічних відносин звернутися до невеликої групи визнаних міжнародних експертів, для того щоб отримати їхні рекомендації стосовно належного й послідовного застосування мовних прав осіб, які належать до національних меншин у державах - учасницях ОБСЄ. Подібну пропозицію ВКНМ уже висував раніше, і завдяки їй було

підготовлено Гаазькі рекомендації щодо освітніх прав національних меншин та Пояснювальна доповідь¹. Оскільки Гаазькі рекомендації містять вичерпні відповіді на питання щодо використання мови (мов) національними меншинами в освітній сфері, було вирішено виключити це питання із розгляду експертів.

Фонд міжетнічних відносин - неурядова організація, заснована 1993 року з метою надання спеціалізованої допомоги Верховному комісарові з питань національних меншин, - сприяв проведенню низки консультацій з експертами у різних галузях, зокрема двох зустрічей в Осло та однієї - в Гаазі. Серед експертів, з якими проводилися консультації, були юристи, що спеціалізуються в міжнародному праві, а також лінгвісти, адвокати і політичні аналітики, які займаються проблемами і потребами національних меншин. Серед цих експертів були:

професор Гудмундур Альфредссон (Gudmundur Alfredsson), співдиректор Інституту Рауля Валленберга (Raoul Wallenberg) (Швеція); професор Асбйорн Ейд (Asbjorn Eide), старший співробітник Норвезького інституту прав людини (Норвегія); пані Анджеліта Каменська (Angelita Kamenska), старший науковий співробітник Латвійського центру прав людини та етнічних досліджень (Латвія); пан Доналл О Ріагайн (Donall O Riagain), генеральний секретар Європейського бюро менш поширених мов (Ірландія); пані Біата Слідал (Beate Slydal), консультант Норвезького форуму свободи вираження поглядів (Норвегія); доктор Мігуель Струбелл (Miquel Strubell), директор Інституту каталонської соціолінгвістики при уряді Каталонії (Іспанія); професор Георгі Сепе (Georgy Szepe), факультет мовних досліджень при університеті Януса Паноніуса (Угорщина); професор Патрік Торнберрі (Patrick Thornberry), факультет права Кільського університету (Сполучене Королівство); доктор Фернанд де Варенн (Fernand de Varenes), директор Азіатсько-Тихоокеанського центру прав людини та запобігання етнічним конфліктам (Австралія); професор Бруно де Вітт (Bruno de Witte), факультет права Маастріхтського

¹ Копії Гаазьких рекомендацій щодо освітніх прав національних меншин та Пояснювальну доповідь (жовтень 1996 року) можна отримати кількома мовами у Фонді міжетнічних відносин.

університету (Нідерланди); пан Жан-Марі Вьорлінг (Jean-Marie Woehrling), Інститут ельзасько-мозельського місцевого права (de droit local alsacien-mosellan) (Франція).

Оскільки існуючі стандарти щодо прав національних меншин є частиною тих стандартів, які стосуються загальних прав людини, при консультаціях з експертами було вирішено виходити із того припущення, що всі держави - учасниці ОБСЄ додержують своїх зобов'язань щодо всіх інших прав людини, включаючи, зокрема, право на рівність перед законом і свободу від дискримінації, свободу вираження поглядів, свободу зібрань та об'єднання, а також усі права та свободи осіб, які належать до національних меншин.

За основу бралось також те, що остаточною метою захисту всіх прав людини має бути повний і вільний розвиток людської особистості в умовах рівності. Відтак, учасники консультацій виходили з того, що громадянське суспільство має бути відкритим і постійно розвиватися, тобто має об'єднувати всіх людей, включаючи представників національних меншин. Оскільки мова є перш за все засобом спілкування, було вирішено також вважати її невід'ємним соціальним виміром людського досвіду.

Завдяки консультаціям в Осло було підготовлено Рекомендації щодо мовних прав національних меншин, у яких досить зрозумілою мовою пояснюється зміст мовних прав національних меншин та їх застосовність у ситуаціях, з якими зіткнувся у своїй роботі Верховний комісар. Крім того, ці стандарти тлумачаться таким чином, що це забезпечує гармонійність їх застосування. Рекомендації поділені на підрозділи, присвячені окремим мовним проблемам, які виникають на практиці. Більш докладні пояснення Рекомендацій містяться в Пояснювальній записці, де даються посилання на відповідні міжнародні стандарти. Отже, кожену рекомендацію необхідно читати в поєднанні саме з відповідними положеннями Пояснювальної записки.

Сподіваємося, що ці Рекомендації стануть корисним у застосуванні матеріалом при розробленні державної політики та підготовці законів і що вони сприятимуть ефективному здійсненню мовних прав національних меншин, зокрема у державній сфері.

Хоча ці Рекомендації стосуються використання мови особами, які належать до національних меншин, слід зауважити, що принципи цих Рекомендацій, а також міжнародні документи, з яких їх було запозичено, могли б також застосовуватися і до інших видів меншин. Рекомендації, які наведено нижче, мають на меті роз'яснити сутність існуючої сукупності прав. Вони не спрямовані на обмеження прав тієї чи іншої особи або групи осіб.

ОСЛОВСЬКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО МОВНИХ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

ВИКОРИСТАННЯ ІМЕН ТА НАЙМЕНУВАНЬ

- 1) Особи, які належать до національних меншин, мають право користуватися особистими іменами і прізвищами рідною мовою відповідно до своїх традицій та лінгвістичної системи. Такі імена і прізвища мають офіційно визнаватися і використовуватися органами державної влади.
- 2) Таке саме право щодо використання найменувань рідною мовою належить суб'єктам права, - таким як культурні асоціації та підприємства, засновані особами, які належать до національних меншин.
- 3) У регіонах, де значну частину населення складають особи, які належать до національної меншини, органи державної влади - виходячи із наявності достатньої потреби, - забезпечують право на використання місцевих назв, найменувань вулиць та інших топографічних знаків громадського призначення, виконуючи їх додатково мовою національної меншини.

ВІРОСПОВІДАННЯ

- 4) Сповідуючи релігію або займаючись релігійною діяльністю одноособово чи спільно з іншими людьми, кожна особа має право використовувати мову (мови) на свій вибір.
- 5) При виконанні релігійних церемоній, а також актів цивільного стану, що мають юридичну силу у відповідній державі, держава може вимагати виконання відповідних документів додатково офіційною мовою (мовами) цієї держави. Держава має право вимагати від релігійних установ ведення запису актів цивільного стану додатково офіційною мовою (мовами) даної держави.

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ТА НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ

- 6) Усі громадяни, включаючи тих, що належать до національних меншин, мають право засновувати свої неурядові організації, об'єднання та установи і управляти їхньою діяльністю. Ці суб'єкти права можуть використовувати мову (мови) на власний вибір. Держава не має права дискримінувати таких суб'єктів за мовною ознакою, а також незаконно обмежувати їхнє право на пошук державних, міжнародних або приватних джерел фінансування.
- 7) Якщо держава активно підтримує заходи, зокрема в соціальній, культурній і спортивній сферах, рівна частка сукупних ресурсів, що виділяються державою на ці заходи, має бути спрямована на підтримку подібної діяльності, якою займаються представники національних меншин. Державна фінансова підтримка заходів, які проводяться у таких сферах мовою (мовами) національних меншин, має надаватися без будь-якої дискримінації.

ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

- 8) Особи, які належать до національних меншин, мають право засновувати і використовувати власні засоби масової інформації мовами своїх національних меншин. Державне регулювання щодо засобів теле- і радіомовлення має ґрунтуватися на об'єктивних і недискримінаційних засадах і не може використовуватися з метою обмеження прав меншин.
- 9) Особи, які належать до національних меншин, повинні мати доступ до електронних засобів мовлення, що фондуються із суспільних джерел фінансування, для передач мовами своїх меншин. На національному, регіональному та місцевому рівнях обсяг та якість часу, що надається для теле- і радіомовлення мовою даної національної меншини, має відповідати розмірові її частки у складі населення та концентрації цієї національної меншини, а також обумовлюватися її конкретним становищем і потребами.

- 10) Незалежний характер передач державних і приватних засобів масової інформації мовою (мовами) національних меншин має забезпечуватися відповідними гарантіями. Редакційні колегії державних засобів масової інформації, які здійснюють нагляд за змістом та орієнтацією передач, повинні бути незалежними і мати у своєму складі представників національних меншин, які мають незалежний статус.
- 11) Доступ до іноземних засобів масової інформації не може бути обмежений неправмірно. Такий доступ не повинен виправдовувати скорочення часу для теле- і радіомовлення, наданого для меншини в засобах масової інформації, що фінансуються за рахунок державних фондів, у країні, де проживає зазначена меншина.

ЕКОНОМІЧНЕ ЖИТТЯ

- 12) Усі громадяни, включаючи тих, що належать до національних меншин, мають право управляти приватними підприємствами мовою (мовами) на власний вибір. Держава може зажадати додаткового використання офіційної мови (мов) лише в тих випадках, коли законний публічний інтерес є очевидним, наприклад, коли йдеться про забезпечення захисту працівників чи споживачів або у відносинах між підприємством і державною владою.

АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ І ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ФУНКЦІЙ

- 13) Якщо у регіонах чи місцевостях проживає значна кількість осіб, які належать до національної меншини, то на їхнє бажання їм має бути надано право отримувати цивільно-правові документи та посвідки, виконані регіональними та/або місцевими органами державної влади як офіційною мовою (мовами) даної держави, так і мовою цієї національної меншини. Крім того, регіональні та/або місцеві органи державної влади мають додатково вести відповідні цивільні реєстри мовою національної меншини.

- 14) Особи, які належать до національних меншин, повинні мати належні можливості використовувати свою мову у відносинах з адміністративними органами, особливо в регіонах та місцевостях, де ці особи висловлюють таке бажання і де вони складають значну частину населення. Водночас, адміністративні органи повинні забезпечити, де це можливо, здійснення громадських функцій додатково мовою національної меншини. З цією метою вони здійснюють відповідну кадрову політику та/або затверджують необхідні навчальні програми.
- 15) У регіонах чи місцевостях, де проживає значна кількість осіб, які належать до національної меншини, держава вживає заходів, які спрямовані на те, щоб обрані члени регіональних чи місцевих органів державної влади у своїй діяльності могли також використовувати мову даної національної меншини.

НЕЗАЛЕЖНІ НАЦІОНАЛЬНІ ІНСТИТУЦІЇ

- 16) Держави, де проживають особи, які належать до національних меншин, повинні забезпечити такий стан справ, щоб, крім можливості звернення до відповідних судових установ, ці особи - у випадках, коли, на їхню думку, порушуються їхні мовні права, - мали доступ до незалежних національних інституцій, таких як інститут омбудсмена або комісії з прав людини.

СУДОВІ ОРГАНИ

- 17) Усі громадяни, включаючи представників національних меншин, мають право бути негайно поінформованими зрозумілою для них мовою про причину їх арешту та/або тримання під вартою, про характер і причину будь-якого обвинувачення проти них, а також право захищати себе своєю мовою і, в разі необхідності, отримувати безоплатну допомогу перекладача до та під час розгляду справи, а також упродовж апеляційного провадження.
- 18) У регіонах чи місцевостях, де значну частину населення складають особи, які належать до національної меншини, такі

особи, на їхнє бажання, повинні мати право висловлюватися під час судового розгляду рідною мовою, а в разі необхідності отримувати безоплатну допомогу усного та/або письмового перекладача.

- 19) У регіонах чи місцевостях, де проживає значна кількість осіб, які належать до національної меншини, держави повинні належним чином розглянути можливість здійснення всіх судових проваджень стосовно таких осіб мовою даної національної меншини, якщо з боку меншини було висловлено таке побажання.

ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

- 20) Начальник пенітенціарного закладу та інші працівники цього закладу повинні вміти розмовляти мовою (мовами), якою спілкується більшість в'язнів, або мовою, зрозумілою для більшості з них. З цією метою мають бути запроваджені відповідні програми комплектування працівників та/або їх навчання.
- 21) Затримані особи, які належать до національних меншин, повинні мати право використовувати мову на свій вибір при спілкуванні з особами, що перебувають під вартою, та іншими особами. Повноважні органи вживають усіх можливих заходів, щоб надати в'язням можливість спілкуватися рідною мовою як у розмовах, так і при особистому листуванні - в рамках обмежень, передбачених законом. У зв'язку з цим затримані або ув'язнені особи повинні, як правило, триматися в місцях затримання чи ув'язнення, що знаходяться поблизу місця їхнього проживання.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА ДО ОСЛОВСЬКИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО МОВНИХ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

ВСТУП

Згідно зі статтею 1 Загальної декларації прав людини, природна гідність людини розглядається як основоположна концепція, на якій ґрунтуються всі стандарти у галузі прав людини. У статті 1 Декларації зазначається: «Усі люди народжені вільними і рівними у своїй гідності та правах...». Значення цієї статті неможливо переоцінити. Вона стосується не лише прав людини загалом, а й забезпечує підвалини для мовних прав осіб, які належать до національних меншин. Рівність у гідності та правах передбачає повагу до особистості кожної конкретної людини. Мова є одним з найголовніших компонентів людської самобутності. Звідси випливає, що повага до гідності людини невід'ємно пов'язана з повагою до особистості цієї людини, а отже, з повагою до її мови.

У зв'язку з цим неабиякого значення набуває Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Стаття 2 Пакту зобов'язує держави забезпечувати захист і повагу до прав кожної людини, що проживає на її території і перебуває під її юрисдикцією, "без обмежень за будь-якими ознаками, ...включаючи мову...». Стаття 19 Пакту гарантує свободу вираження поглядів, що, як це сформульовано у Пакті, гарантує не тільки право повідомляти або отримувати інформацію та ідеї будь-якого характеру незалежно від кордонів, а й здійснення цього права у мовному середовищі чи мовою на власний вибір. Право на повідомлення та отримання інформації також передбачає право людини на діяльність у співтоваристві. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають статті 21 та 22 Пакту, які гарантують свободу мирних зібрань та об'єднання.

Свобода вираження поглядів також гарантується статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Відповідно до статті 14 цієї Конвенції, свобода вираження поглядів «гарантується без будь-якої дискримінації за ознакою... мови...». У

прийнятій Радою Європи Декларації свободи вираження та інформації, що спирається як на Загальну декларацію прав людини, так і на Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод, підтверджується, що «свобода вираження та інформації є необхідною для соціального, економічного, культурного та політичного розвитку кожної людини, і створює умови гармонійного розвитку соціальних і культурних груп, народів та міжнародного співтовариства». У зв'язку з цим важливого значення набуває свобода мирних зібрань та об'єднання, яка гарантується статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод.

Такі самі ідеї свободи вираження, зібрань та об'єднання сформульовані також у пунктах 9.1 - 9.3 Документа Копенгагенської зустрічі в рамках Конференції з питань людського виміру, яку провела Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ).

У Паризькій хартії для нової Європи глави держав та урядів держав - учасниць ОБСЄ «підтверджують, що кожна людина має право, без будь-якої дискримінації, на ... свободу вираження, свободу об'єднання та мирних зібрань...».

Іще одним важливим положенням, яке безпосередньо стосується мовних прав національних меншин, є стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. У цій статті зазначається, що «особи, які належать до... меншини, не можуть бути позбавлені права, разом з іншими членами своєї групи ... використовувати рідну мову».

Крім того, пункт 1 статті 2 Декларації ООН прав осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин, проголошує право національних меншин «використовувати свою мову приватно і публічно, вільно і без будь-якого втручання чи дискримінації». Пунктом 1 статті 10 прийнятої Радою Європи Рамкової конвенції про захист національних меншин передбачено, що держави визнають право осіб, які належать до національних меншин, «вільно і без будь-якого втручання використовувати свою мову приватно і публічно, усно і письмово».

Хоча у названих документах ідеться про використання мов меншинами у сферах громадського та приватного спілкування, самі ці документи не

протиставляють їх між собою. Насправді ці сфери тісно взаємопов'язані. На підтвердження цього можна навести приклад, коли особи, діючи окремо або разом з іншими, збираються заснувати свої приватні засоби масової інформації або школи. Те, що починається як приватна ініціатива, може стати предметом законних громадських інтересів. А такі інтереси можуть диктувати необхідність певного державного регулювання.

Питання використання мови «публічно і приватно» особами, які належать до національних меншин, не може розглядатися без урахування проблем освіти. Ці проблеми, у контексті їх зв'язку з мовами національних меншин, докладно розглядаються в Гаазьких рекомендаціях щодо освітніх прав національних меншин, що були підготовлені для Верховного комісара з питань національних меншин Фондом міжетнічних відносин у співпраці з відомими міжнародними експертами в галузі прав людини та освіти. Гаазькі рекомендації було розроблено з метою забезпечення кращого розуміння міжнародних документів, які стосуються прав національних меншин у мовній сфері, яка має надзвичайно важливе значення для збереження і розвитку особистості кожного, хто належить до національної меншини.

Міжнародні документи з прав людини передбачають, що права людини є всеосяжними і мають здійснюватися за принципом рівності і без дискримінації. Однак здебільшого права людини не є абсолютними. Адже у зазначених документах передбачається обмежена кількість випадків, у яких держава має право обмежувати застосування певних прав. Обмеження, передбачені міжнародними документами з прав людини, можуть застосовуватися в життєво небезпечних надзвичайних ситуаціях та ситуаціях, коли існує загроза для прав і свобод інших осіб або коли необхідно забезпечити збереження моралі, здоров'я громадян, національної безпеки та загального благополуччя демократичного суспільства². У законодавстві щодо прав людини обмеження свобод має тлумачитися в рамках цих обмежень.

² Згадані вище обмеження включено, наприклад, у такі положення:
стаття 30 Загальної декларації прав людини;
пункт 3 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права;
пункт 2 статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод.

В Ословських рекомендаціях щодо мовних прав національних меншин право національних меншин використовувати свою мову (мови) у сферах громадського та приватного спілкування має розглядатися в гармонійному поєднанні з правом широкої участі цих меншин у всіх інших сферах суспільного життя. Рекомендації пропонують не політику ізоляції, а навпаки, таку політику, яка забезпечує рівновагу між правом осіб, які належать до національних меншин, зберігати і розвивати свою особистість, культуру та мову, з одного боку, і можливостями інтеграції в усі інші сфери суспільного життя як повноправних і рівних членів суспільства. Така інтеграція навряд чи можлива без доброго володіння цими особами мовою (мовами) даної держави. Необхідність мовного навчання передбачено в статтях 13 та 14 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, а також у статтях 28 та 29 Конвенції про права дитини, які гарантують право на освіту і зобов'язують держави забезпечувати обов'язкове навчання своїх громадян. Водночас, згідно з пунктом 3 статті 14 Рамкової конвенції про захист національних меншин, навчання мови національної меншини «повинно відбуватися, не завдаючи шкоди вивченню офіційної мови або її навчанню».

ВИКОРИСТАННЯ ІМЕН ТА НАЙМЕНУВАНЬ

- 1) У пункті 1 статті 11 Рамкової конвенції про захист національних меншин говориться, що особи, які належать до національних меншин, мають право використовувати своє ім'я, по батькові та прізвище рідною мовою. Це право, здійснення якого має важливе значення для кожної особистості, має застосовуватися з урахуванням конкретних обставин у кожній державі. Наприклад, органам державної влади можна надати право транскрибування фонетичної форми імен осіб, які належать до національних меншин, літерами офіційної мови (мов) даної держави. Однак при цьому необхідно забезпечити додержання мовної системи і традиції національної меншини. З огляду на це дуже важливе право, яке безпосередньо стосується як мови, так і особистості людини, особам, які під тиском органів державної влади були змушені відмовитися від своїх справжніх чи успадкованих імен або імена яких було змінено супроти їхньої

волі, слід надати право повернути собі ці імена без оплати будь-яких витрат.

- 2) Ім'я чи найменування є також важливим елементом фірмового стилю, особливо у контексті діяльності осіб, які належать до національних меншин, «разом з іншими». Пункт 1 статті 2 Декларації ООН прав осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин проголошує право таких осіб «використовувати свою мову приватно і публічно, вільно і без будь-якого втручання чи дискримінації». Згідно з пунктом 1 статті 10 прийнятої Радою Європи Рамкової конвенції про захист національних меншин, держави визнають право осіб, які належать до національних меншин, «вільно і без будь-якого втручання використовувати свою мову, приватно і публічно, усно і письмово». Стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права проголошує, що «особа, яка належить до... меншини, не може бути позбавлена права, разом з іншими представниками своєї меншини, ...використовувати рідну мову». Існування права особи використовувати свою мову у сфері громадського спілкування, разом з іншими особами і без втручання чи будь-якої форми дискримінації є безпосередньою передумовою здійснення суб'єктами права - такими як установи, асоціації, організації або підприємства, що засновані та управляються особами, які належать до національних меншин, - права обирати назву на свій вибір мовою своєї національної меншини. Такі найменування суб'єктів мають визнаватися органами державної влади і використовуватися відповідно до існуючої в даному суспільстві мовної системи і традицій.
- 3) У пункті 3 статті 11 Рамкової конвенції зазначається, що «в регіонах, де традиційно значну частину населення складають особи, які належать до національної меншини, Сторони докладають зусиль для того, щоб забезпечити право на використання традиційних місцевих назв, найменувань вулиць та інших топографічних знаків громадського призначення додатково мовою цієї національної меншини, виходячи з наявності достатньої потреби в цьому». Відмова визнати чинність таких історичних назв може розглядатися як спроба

виправлення історії та асиміляції меншин, що становить серйозну загрозу для самобутності осіб, які належать до меншин.

ВІРОСПОВІДАННЯ

- 4) У статті 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права зазначається, що «у тих державах, де існують етнічні, релігійні або мовні меншини, особи, які належать до таких меншин, не можуть бути позбавлені права, разом з іншими членами своєї меншини, ... сповідувати свою релігію чи займатися релігійною діяльністю або використувати рідну мову». Пунктом 1 статті 3 Декларації ООН прав осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин передбачено, що «особи, які належать до меншин, мають право здійснювати свої права ... одноособово та разом з іншими членами своєї групи... без будь-якої дискримінації».

Для багатьох осіб, які належать до національних меншин, свобода релігійних переконань та «колективної» релігійної діяльності має величезне значення. З цього приводу необхідно зауважити, що право сповідувати свою релігію є необмеженим і гарантується пунктом 1 статті 18 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та пунктом 1 статті 9 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Однак свобода віросповідання та релігійних переконань, включаючи свободу церковної служби, може обмежуватися законом у ряді випадків, які входять до переліку в тих самих статтях. Такі обмеження мають передбачатися законом в інтересах охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я і моралі населення або захисту основних прав і свобод інших людей. Обмеження мають бути обґрунтованими і відповідати цілям, для яких вони встановлені, і держави не мають права застосовувати їх з метою придушення законних духовних, мовних чи культурних прагнень осіб, які належать до національних меншин.

У житті національної меншини релігійна діяльність часто безпосередньо пов'язана із збереженням культурної і мовної самобутності. Право меншини використовувати свою мову в релігійних ритуалах є так само невід'ємним, як і її право засновувати релігійні установи, а також право здійснювати саме богослужіння. Отже, органи державної влади не мають права запроваджувати будь-які незаконні обмеження щодо богослужіння або щодо використання мови в релігійних ритуалах - чи то рідної мови національної меншини, а чи мови, якою здійснюються ритуали богослужіння у даній громаді.

- 5) У деяких країнах релігійні акти, такі як одруження або похорони, можуть також становити собою правові цивільні акти, які визначають цивільний статус. У таких випадках необхідно враховувати загальні інтереси. Дотримуючись принципу, за яким адміністративні міркування не стоять на перешкоді здійсненню прав людини, органи державної влади не повинні встановлювати мовні обмеження на діяльність релігійних громад. Ця вимога має застосовуватися рівною мірою до будь-яких адміністративних функцій, що їх беруть на себе релігійні громади і які перетинаються зі сферою цивільно-правового регулювання. Проте держава має право зажадати від релігійної громади вести цивільні акти, на здійснення яких вони уповноважені, додатково офіційною мовою (мовами) цієї держави, забезпечуючи таким чином можливість виконання державою своєї законної регулювальної та адміністративної ролі.

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ТА НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ

- 6) Колективне життя осіб, які належать до національних меншин, їхня діяльність «разом з іншими», про що йдеться в міжнародних документах, знаходить своє відображення в численних заходах та багатьох сферах. Не останньою серед них є діяльність неурядових організацій, об'єднань та інституцій, які часто відіграють дуже важливу роль у збереженні та розвитку самобутності національної меншини. Їх існування, як правило, вважається тим чинником, який сприяє розвитку

громадянського суспільства та збереженню демократичних цінностей держави.

Статті 21 і 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і стаття 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод гарантують право осіб на мирні зібрання та свободу об'єднання. Право осіб діяти «разом з іншими» представниками їхньої групи, тобто право засновувати власні неурядові організації, об'єднання та інституції і управляти ними, є однією з характерних рис відкритого і демократичного суспільства. У статті 27 того ж Пакту зазначається, що «особа, яка належить до... меншини, не може бути позбавлена права, разом з іншими представниками своєї групи, ... використовувати рідну мову». Отже, органи державної влади не повинні втручатися у внутрішні справи таких суб'єктів, що діють «разом з іншими», встановлювати обмеження щодо їхньої діяльності, крім випадків, коли це дозволяється міжнародним правом. Пункт 2 статті 17 Рамкової конвенції про захист національних меншин також зобов'язує держави «не втручатися у право осіб, які належать до національних меншин, брати участь у діяльності неурядових організацій як на національному, так і на міжнародному рівнях».

У пункті 1 статті 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права говориться, що «в рамках своєї юрисдикції» кожна держава зобов'язується «забезпечити на її території здійснення кожною особою прав, передбачених у цьому Пакті, без обмеження за будь-якою ознакою, такою як ...мова». Ця норма не дозволяє державам здійснювати дискримінацію неурядових організацій за ознакою мови або встановлювати щодо них будь-які незаконні мовні вимоги. Водночас органи державної влади мають право вимагати додержання такими організаціями, об'єднаннями та установами вимог національного законодавства з урахуванням законних громадських інтересів, зокрема вимагати використання ними офіційної мови (мов) цієї держави у тих випадках, коли існує необхідність взаємодії з такими органами.

Щодо фінансової підтримки, у пункті 32.2 Копенгагенського документа зазначається, що особи, які належать до національної меншини, мають право «засновувати свої навчальні, культурні та релігійні установи, організації або об'єднання, які можуть домагатися добровільної фінансової та іншої підтримки, а також за рахунок джерел суспільного фінансування, та управляти їхньою діяльністю». Отже, держава не має права перешкоджати таким суб'єктам права у пошуку державних, міжнародних або приватних джерел фінансування.

- 7) Щодо державного фінансування діяльності неурядових організацій, зокрема в соціальній, культурній або спортивній сфері, принцип рівності та запобігання дискримінації зобов'язує органи державної влади виділяти належну частку ресурсів на забезпечення подібних заходів, що проводяться мовою національних меншин, які проживають на території даної держави. У зв'язку з цим у пункті 1 статті 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права підкреслюється, що у ставленні до людини не може бути обмежень за мовною ознакою, а пункт 2 цієї ж статті зобов'язує держави «вжити необхідних заходів... щодо створення такої законодавчої чи іншої бази, яка може забезпечити на практиці здійснення прав, визнаних у Пакті». Крім того, у пункті 2 статті 2 Міжнародного пакту про скасування расової дискримінації (метою якого є скасування будь-яких обмежень, винятків, перешкод або переваг за ознакою раси, кольору шкіри, соціального, національного чи етнічного походження) зазначається, що «у разі необхідності держави вживають певних і конкретних заходів у соціальній, економічній, культурній та інших галузях з метою забезпечення належного розвитку і захисту певних расових груп або осіб, які належать до таких груп, а також гарантії повного і рівного здійснення ними своїх прав та основних свобод...». Оскільки мова, як правило, є визначальним критерієм етнічної належності, яка захищається згаданим вище положенням, мовні меншини також можуть мати право перебувати під захистом таких «певних і конкретних заходів» з боку держави.

Щодо європейських держав, пункт 31 Копенгагенського документа передбачає, що «у разі необхідності держави вживають певних заходів з метою забезпечення осіб, які належать до національних меншин, усіма правами нарівні з іншими громадянами у сфері здійснення прав людини та її основних свобод». Пункт 2 статті 4 Рамкової конвенції про захист національних меншин зобов'язує держави «у разі необхідності вживати належних заходів з метою забезпечення у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя, повної і справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, і тими, хто належить до більшості»; у пункті 3 цієї самої статті далі уточнюється, що такі «заходи, вжиті відповідно до пункту 2, не можуть розглядатися як акт дискримінації». До того ж, у пункті 2 статті 7 Європейської хартії місцевих мов і мов національних меншин зазначено, що «запровадження певних заходів на користь розвитку місцевих мов і мов національних меншин має на меті забезпечення рівності між тими, хто користується цими мовами, та рештою населення, при цьому такі заходи мають проводитися з урахуванням конкретних умов і їх не можна розглядати як акт дискримінації проти тих, хто користується більш поширеними мовами». Отже, у зв'язку з цим органи державної влади повинні виділяти справедливу частку ресурсів з державного бюджету на забезпечення заходів, що проводяться особами, які належать до національних меншин, зокрема в соціальній, культурній та спортивній сферах. Така підтримка може здійснюватися шляхом надання субсидій, соціальної допомоги та звільнення від оподаткування.

ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

- 8) Стаття 19 Міжнародного пакту про соціальні та політичні права, яка гарантує право на свободу поглядів та їх вираження, є вихідним пунктом, на якому ґрунтується роль і місце засобів масової інформації в демократичному суспільстві. Пункт 1 статті 19 проголошує, що «кожен має право на свободу поглядів без втручання в них», тимчасом як пункт 2 статті 19 гарантує кожному свободу «здійснювати пошук, отримувати або

передавати інформацію та ідеї будь-якого характеру, незалежно від кордонів, в усній, письмовій або друкованій формі, у вигляді твору мистецтва або через засоби масової інформації на власний вибір». Подібним чином право на свободу вираження поглядів гарантує і стаття 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. У статті 1 Декларації свободи вираження та інформації держави - члени Ради Європи знову наголошують на «твердій відданості принципам свободи вираження та інформації, що є основою демократизму і плюралізму суспільства». Виходячи з цього, держави проголосили в цьому самому документі, що «в інформаційній сфері та сфері застосування засобів масової інформації вони прагнуть забезпечити ...d. існування широкого спектру незалежних і автономних засобів масової інформації, що дає змогу відображати різноманітність ідей і поглядів».

У пункті 1 статті 9 Рамкової конвенції про захист національних меншин чітко зазначається, що особи, які належать до національних меншин, є вільними у «вираженні поглядів, отриманні і повідомленні інформації та ідей мовою своєї національної меншини, без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів...». Далі та сама стаття зобов'язує держави «в рамках їхньої правової системи забезпечувати умови, які виключають можливість дискримінації у доступі до засобів масової інформації щодо осіб, які належать до національної меншини». У пункті 3 статті 9 Рамкової конвенції передбачено, що держави «не перешкоджають створенню та використанню друкованих засобів масової інформації особами, які належать до національних меншин». Та сама стаття вимагає від держав, «вживати правових заходів у сфері теле- і радіомовлення, забезпечувати надання особам, які належать до національних меншин, якомога більших можливостей для створення та використання власних засобів масової інформації». Необхідно зауважити, що засоби масової інформації можуть засновуватися і управлятися такими суб'єктами права, про яких ідеться, зокрема, в пункті 32.2 Копенгагенського документа, який передбачає право осіб, які належать до національних меншин, «засновувати свої навчальні, культурні та релігійні

установи, організації або об'єднання та управляти ними...». Хоча засоби масової інформації прямо не згадуються в цьому положенні, саме вони часто відіграють вирішальну роль у розвитку та збереженні мови, культури і самобутності.

Немає сумніву в тому, що особи, які належать до національних меншин, мають право засновувати приватні засоби масової інформації і управляти ними, однак насправді це право зазнає обмежень, передбачених міжнародним правом, а також відповідним державним законодавством, що регулює діяльність засобів масової інформації. На цьому дуже чітко наголошується в пункті 2 статті 9 Рамкової конвенції, де зазначено, що свобода вираження, про яку йдеться у пункті 1 статті 9 Конвенції, «не перешкоджає Сторонам вимагати ліцензування діяльності телевізійних, радіомовних або кінематографічних підприємств без дискримінації і на підставі об'єктивних критеріїв». Вимоги регулювальних органів, що можуть висуватися, коли існує така необхідність, не можуть бути використані супроти права на свободу вираження.

- 9) Питання доступу до громадських засобів масової інформації безпосередньо пов'язане з ідеєю свободи вираження поглядів. У пункті 1 статті 9 Рамкової конвенції зазначається, що свобода вираження поглядів, надана особам, які належать до національних меншин, включає свободу повідомляти інформацію та ідеї мовою цієї національної меншини, без втручання органів державної влади. Далі у статті йдеться про те, що мають бути створені умови, які «виключають можливість дискримінації у доступі до засобів масової інформації щодо осіб, які належать до національної меншини». Пункт 4 статті 9 Рамкової конвенції передбачає, що «Сторони вживають належних заходів з метою сприяння доступу до засобів масової інформації осіб, які належать до національних меншин». Це означає, що національна меншина, яка налічує значну кількість представників, має отримати можливість доступу до виділеного для неї у справедливому пропорційному відношенні до її чисельності часу на громадському телебаченні та/або радіо.

Однак чисельність і концентрація національної меншини не можуть вважатися єдиними критеріями визначення ефірного часу, який має бути наданий даній національній меншині. У разі малочисельності національних меншин необхідно визначити ту мінімально потрібну частку часу і ресурсів, без яких така меншина була б неспроможна з користю для себе скористатися ефірним часом.

Крім того, питанням, яке потребує розумного і недискримінаційного вирішення, є якість часу, наданого для теле- і радіомовлення національній меншині. Час для теле- і радіопередач мовою національної меншини має бути таким, щоб забезпечити фактичне прослуховування цих передач особами, які належать до цієї національної меншини. Отже, органи державної влади мають піклуватися про те, щоб такі передачі транслювалися у прийнятний час дня.

- 10) У відкритому і демократичному суспільстві зміст теле- і радіопередач не може підлягати незаконній цензурі з боку органів державної влади. У зв'язку з цим важливе значення має пункт 1 статті 19 Міжнародного пакту про соціальні та політичні права і пункт 1 статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, які проголошують свободу вираження поглядів. Будь-які обмеження, які можуть встановлюватися органами державної влади, мають відповідати вимозі пункту 3 статті 19 Пакту, в якому зазначено, що це мають бути тільки ті обмеження, які «передбачені законом і є необхідними а) для забезпечення поваги до прав і репутації інших людей, б) для захисту національної безпеки або громадського порядку (*ordre public*), або для збереження здоров'я і моралі населення». Пунктом 2 статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод передбачені майже такі самі обмеження щодо втручання державних органів у свободу вираження поглядів.

Потрібен механізм, який би забезпечував у теле- і радіопередачах, що готуються і ведуться від імені національних меншин, відображення інтересів та прагнень представників цих

меншин і зберігав би їхнє ставлення до таких передач як до незалежних. У зв'язку з цим потребується іще чимало зробити для того, щоб участь осіб, які належать до національних меншин (і виступають як приватні особи), у процесі підготовки теле- і радіопрограм забезпечувала незалежний характер таких теле- і радіопрограм і відповідала потребам самих меншин.

Керуючись принципом рівності і недискримінації, громадські установи мають комплектуватися відповідно до пропорційного складу національних груп у населенні, яке обслуговується такими установами. Це положення також стосується засобів масової інформації. Стаття 15 Рамкової конвенції зобов'язує держави «створювати умови, необхідні для забезпечення дієвої участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті, а також у справах громадського характеру, особливо тих, що стосуються інтересів цих меншин». Іще чіткіше сформульована стаття 2 Конвенції № 111 Міжнародної організації праці щодо дискримінації при працевлаштуванні і в трудовій діяльності, яка зобов'язує держави «проводити національну політику, спрямовану на забезпечення ...рівних можливостей при працевлаштуванні і в трудовій діяльності та на скасування будь-якої дискримінації у цій ділянці». Недискримінаційний підхід до працевлаштування осіб, які належать до національних меншин, в засобах масової інформації сприятиме представницькому характеру та об'єктивності таких засобів.

- 11) Виходячи з пункту 2 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та пункту 1 статті 9 Рамкової конвенції про захист національних меншин, а також із принципу недискримінаційного підходу, можливість для осіб, які належать до національної меншини, доступу до теле- і радіопередач, що транслюються мовою цієї меншини з території іншої держави чи з території держави етнічного походження, не повинна виправдовувати скорочення ефірного часу, наданого такій меншині у громадських засобах масової інформації в тій державі, де проживають представники цієї меншини.

Зростає значення основоположної складової права на доступ до інформації, якою є скасування кордонів при доступі до інформаційного простору та інформаційних мереж засобів масової інформації. Відтак, здійснюючи ліцензування кабельного теле- і радіомовлення, держава не повинна відмовляти в ліцензуванні телевізійних і радіостанцій, які базуються на території етнічного походження національної меншини, у тих випадках, наприклад, коли відповідна національна меншина висловила своє бажання мати доступ до таких станцій. Це положення стосується не тільки кабельних засобів масової інформації, а й електронних інформаційних мереж, де використовується мова даної національної меншини.

Положенням загального характеру з цього питання є пункт с статті III Декларації свободи вираження та інформації, у якому держави - члени Ради Європи висловлюють намір «забезпечувати вільний потік інформації, що сприяє порозумінню між країнами, кращому розумінню поглядів та традицій, зміцненню поваги до різноманітності поглядів та культурному взаємозбагаченню». Здійснення інформаційних контактів з іноземними засобами масової інформації має ґрунтуватися на державній політиці, що відбиває дух згаданого вище положення.

ЕКОНОМІЧНЕ ЖИТТЯ

- 12) Права осіб, які належать до національних меншин, у сфері економічної діяльності згадуються в міжнародних документах не часто. Однак у цих документах ідеться про право таких осіб використовувати свою мову публічно і приватно, вільно і без будь-якої дискримінації, в усній та письмовій формі, одноособово та разом з іншими. Пункт 2 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і пункт 1 статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод гарантують свободу вираження не лише стосовно ідей та поглядів, які можуть передаватися іншим людям (тобто, може передаватися зміст інформації), а й щодо мови як засобу здійснення комунікації. Ці положення, а також

принцип рівності у правах та недискримінаційного підходу обумовлюють право осіб, які належать до національних меншин, управляти своїми підприємствами з використанням мови на свій вибір. З огляду на важливість забезпечення спроможності приватних підприємців налагоджувати ефективний контакт зі своїми клієнтами, а також справедливих умов для втілення їхніх комерційних ініціатив, свобода цих підприємців у виборі мови для такого спілкування не повинна підлягати жодному незаконному обмеженню.

У пункті 2 статті 11 Рамкової конвенції передбачено, що «кожна особа, яка належить до національної меншини, має право у сфері громадського спілкування передавати своєю мовою чи мовою своєї національної меншини позначки, написи та іншу інформацію приватного характеру». При цьому під інформацією приватного характеру слід розуміти всю ту інформацію, яка не належить до офіційної. Отже, держави не мають права запроваджувати жодних обмежень щодо вибору мови при управлінні приватними підприємствами.

Проте, незважаючи на зазначене, держава має право вимагати застосування офіційної державної мови (мов) у тих галузях економічної діяльності, які стосуються здійснення прав інших осіб або де потребується взаємообмін інформацією і взаємодія з державними органами. Це впливає із допустимих обмежень свободи вираження, передбачених пунктом 3 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та пунктом 2 статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Хоча низка допустимих обмежень, передбачених у зазначених статтях, може виправдовувати обмеження щодо змісту інформації, вони ніколи не можуть бути підставою для обмеження щодо використання мови як засобу комунікації. Але захист прав і свобод інших людей та обмежений перелік потреб державного управління, звичайно, можуть виправдовувати окремі вимоги щодо додаткового використання офіційної мови (мов) даної держави. Це може стосуватися, залежно від обставин, таких сфер діяльності, як додержання санітарних норм і правил безпеки на робочому

місці, захист споживачів, трудові відносини, оподаткування, фінансова звітність, державна програма охорони здоров'я, страхування від безробіття і транспорт. Виходячи із законних громадських інтересів, держава може вимагати, щоб у таких ділових сферах, як прийнята у державі система позначень та маркування, на додаток до використання будь-якої іншої мови, також застосовувалася офіційна державна мова чи мови, про що йдеться у пункті 60 Пояснювальної доповіді до Рамкової конвенції про захист національних меншин. Отже, держава ніколи не може заборонити використання мови, але вона може, керуючись законними громадськими інтересами, вимагати додаткового використання офіційної державної мови (мов).

Логіка законних громадських інтересів передбачає, що будь-яка вимога (вимоги) щодо використання мови, висунута державою, повинна відповідати відповідним громадським інтересам. Відповідність будь-якої вимоги має визначатися лише мірою необхідності. Наприклад, керуючись громадськими інтересами у забезпеченні санітарних норм та убезпеченні робочих місць, держава може зажадати від адміністрацій приватних заводів розміщення на робочих місцях відповідних попереджень, виконаних на додаток до прийнятої на цьому заводі мови (мов) також офіційною державною мовою (мовами). Так само в інтересах забезпечення правильного державного оподаткування держава може вимагати подання адміністративних форм, заповнених офіційною державною мовою (мовами), а в разі проведення ревізії державними органами - подання відповідних звітів, виконаних також офіційною мовою (мовами), прийнятою в даній державі; це не означає, що приватне підприємство має вести всі звітні документи офіційною мовою (мовами) даної держави, але при виникненні необхідності їх перекладу на офіційну мову обов'язок здійснення такого перекладу покладається на приватне підприємство. Згідно з пунктом 2 статті 10 Рамкової конвенції про захист національних меншин, це не може перешкоджати здійсненню особами, які належать до національних меншин, своїх прав використовувати свою мову (мови) при взаємодії з адміністративними органами.

АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ І ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ФУНКЦІЙ

13/14/15) Держави - учасниці ОБСЄ зобов'язалися вживати заходів з метою створення динамічного середовища, яке сприяє збереженню самобутності національних меншин (а також їхньої мови), а разом з цим сприяють і їхньому розвитку та зміцненню. Виходячи з цього зобов'язання, держави погодилися поважати «право осіб, які належать до національних меншин, брати дієву участь у державних справах», про що йдеться у пункті 35 Копенгагенського документа. Пункт 2 статті 10 Рамкової конвенції про захист національних меншин покладає, зокрема, на держави обов'язок «створювати умови, які уможливають використання мов національних меншин у відносинах з адміністративними органами». Крім того, пункт 35 Копенгагенського документа посилається на можливість створення середовища, яке б сприяло участі національних меншин у державних справах з використанням ними своєї мови. Досягати цього, згідно з Документом, необхідно шляхом заснування «відповідних місцевих чи автономних адміністрацій, виходячи з конкретних історичних обставин і територіальних умов проживання національних меншин та відповідно до політики даної держави». Стаття 15 Рамкової конвенції зобов'язує держави «створювати умови, необхідні для дієвої участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті, а також у справах громадського характеру, особливо тих, що стосуються інтересів цих меншин». Ці положення вимагають від органів державної влади надавати можливість особам, які належать до національних меншин, використовувати у відносинах з місцевою владою свою мову або отримувати цією мовою цивільні довідки та посвідки. Керуючись принципом рівності і недискримінації, ці положення також передбачають можливість розвитку відносин активної взаємодії і взаємодопомоги, у яких мова національної меншини може виступати повноцінним засобом комунікації у місцевому політичному житті та в контактах між громадянами та органами державної влади, включаючи сферу громадських послуг.

Представництво етнічних груп населення у складі адміністративних установ та органів, як правило, відображає рівень соціального плюралізму і відкритості суспільства та його недискримінаційний характер. Маючи на меті подолання наслідків минулої або й досі існуючої дискримінації, стаття 2 Конвенції № 111 Міжнародної організації праці щодо дискримінації при працевлаштуванні і в трудовій діяльності зобов'язує держави «проводити національну політику, спрямовану на забезпечення ...рівних можливостей при працевлаштуванні і в трудовій діяльності та на скасування будь-якої дискримінації у цій ділянці».

Зрозуміло, що, розробляючи і втілюючи програми, покликані служити інтересам громадськості, уряди держав, які взяли на себе згадані вище зобов'язання, мають брати до уваги побажання і прагнення національних меншин, а також принцип урахування їх кількісного співвідношення в загальній масі населення. У разі явної потреби та за наявності значної частини представників національних меншин у складі населення, принцип рівності вимагає надання платникам податків, які представляють такі національні меншини, можливості користуватися послугами, вживаючи також рідну мову. Особливо це стосується сфери охорони здоров'я та соціальних послуг, від яких безпосередньо та суттєво залежить життєвий рівень.

Керуючись принципом рівності і недискримінації, адміністративні органи при взаємодії з особами, які належать до національних меншин, проявляють увагу і справедливість. Держава повинна визнавати демографічну ситуацію, що існує в регіонах під її юрисдикцією. Передусім, державі забороняється уникати своїх зобов'язань за допомогою зміни демографічної ситуації в регіоні. Конкретну вимогу з цього приводу містить стаття 16 Рамкової конвенції, яка зобов'язує держави утримуватися від свавільних дій, що можуть призвести до зміни пропорційного співвідношення населення в районах, де проживають особи, які належать до національних меншин, - дії, які чиняться з метою обмеження прав таких меншин. Такими діями можуть вважатися свавільна експропріація, витіснення

населення або його примусове виселення, а також довільна зміна адміністративних кордонів та маніпуляції з переписом населення.

НЕЗАЛЕЖНІ НАЦІОНАЛЬНІ ІНСТИТУЦІЇ

- 16) Права людини набувають реального змісту для тих, кому вони гарантуються міжнародними конвенціями і деклараціями, якщо органи державної влади запроваджують систему забезпечення здійснення і захисту таких прав. Як доповнення до судових органів, незалежні національні установи, як правило, забезпечують швидші та дешевші можливості, і тому є більш доступними.

Згідно з Конвенцією про скасування расової дискримінації, дискримінація може існувати не тільки за ознакою раси. У пункті 1 статті 1 Конвенції зазначається, що під расовою дискримінацією розуміється встановлення «будь-яких відмінностей, винятків, перешкод або переваг за ознакою раси, кольору шкіри, соціального, національного чи етнічного походження, що має на меті перешкодити визнанню та здійсненню на основі рівності прав та основних свобод людини у сфері політичного, економічного, соціального, культурного життя або в будь-якій іншій сфері громадського життя». Стаття 6 Конвенції проголошує, що «сторони за допомогою компетентних національних судових органів та інших державних установ забезпечують кожній людині, яка перебуває під їхньою юрисдикцією, ефективний захист та засоби судового захисту проти будь-яких актів расової дискримінації, які порушують її права та основні свободи всупереч положенням цієї Конвенції...». У зв'язку з цим заснування державою незалежних національних інститутів, які можуть виступати інструментами відшкодування і компенсації зазнаної шкоди, як, наприклад, інститут омбудсмена чи комісія з прав людини, є прикладом існуючої в такій державі демократії та плюралізму. Тому, виходячи із резолюції 48/134 ООН від 20 грудня 1993 року, Рада Європи в Рекомендації Комітету міністрів № R (97) 14 від 30 вересня 1997 року закликала своїх членів заснувати

«національні інститути прав людини, зокрема, комісії з прав людини, які формуються за принципом забезпечення плюралізму поглядів, інститут омбудсменів або інші подібні установи». Право звертатися до таких установ повинні мати також особи - представники національних меншин, які вважають, що їхні мовні або інші права було порушено.

СУДОВІ ОРГАНИ

- 17/18) Згідно з вимогами міжнародного права, органи державної влади повинні забезпечити, щоб усі особи, яких було заарештовано, обвинувачено, і притягнуто до судової відповідальності, були поінформовані зрозумілою для них мовою про характер і причину висунутих проти них обвинувачень та про всі інші питання судового провадження. У разі необхідності такі особи мають отримати безоплатну допомогу перекладача. Така норма належної правової процедури має універсальний характер застосування і не стосується безпосередньо мовних прав національних меншин. Разом з тим, вона обумовлена такими основоположними принципами, як принцип рівності та недискримінації перед законом. Додержання цих принципів має особливо важливе значення у випадках висунення кримінальних обвинувачень та порушення судових проваджень. Тому, згідно з пунктом 3(а) статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, кожен, кого обвинувачено у вчиненні злочину, має бути «негайно і детально поінформований зрозумілою для нього мовою про характер і причину обвинувачення проти нього». Таку саму вимогу сформульовано і в пункті 3(а) статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. До того ж пункт 2 статті 5 згаданої Конвенції передбачає додержання цієї вимоги при здійсненні арешту. Крім того, пункт 3 статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права надає кожному право «з додержанням повної рівності»... «(е) допитувати свідків обвинувачення або вимагати їхнього допиту, а також вимагати виклику і допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення». У зв'язку з цим, пункт 3(f) статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та пункт 3(e) статті 6

Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод гарантують право кожного, «якщо він не розуміє мову, яка використовується в суді, або не розмовляє нею, отримувати безоплатну допомогу перекладача». Ці гарантії, що безпосередньо стосуються використання мови, передбачаються для конкретних кримінальних проваджень, однак із основної гарантії рівності перед судом, сформульованої в першому реченні пункту 1 статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, випливає, що будь-яка юридична процедура є тим більш справедливою, чим суворішим є забезпечення умов рівності. Це положення, яке рівною мірою стосується і вибору мови в судовому провадженні в цілому, має спрямовувати держави в розробленні ними рівноправної та ефективної системи правосуддя.

Пункт 1 статті 7 Європейської хартії місцевих мов і мов національних меншин проголошує, що політика, законодавство і практика держав базується на принципі «визнання місцевих мов чи мов національних меншин як прояву культурного багатства...» та «необхідності рішучих дій щодо розвитку і захисту місцевих мов і мов національних меншин». У пункті 4 статті 7 Європейської хартії говориться, що «визначаючи свою політику стосовно місцевих мов та мов національних меншин, ...сторони беруть до уваги потреби та побажання, висловлені групами, які є носіями таких мов». Крім того, стаття 15 Рамкової конвенції зобов'язує держави «створювати умови, необхідні для дієвої участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті, а також у справах громадського характеру, особливо тих, що стосуються інтересів цих меншин». Зрозуміло, що, додержуючи згаданих вище норм і враховуючи важливе значення, яке має в демократичному суспільстві надання громадянам фактичної можливості звернення до органів правосуддя, держави повинні вжити усіх можливих заходів для того, щоб забезпечити право осіб, які належать до національних меншин, висловлюватися рідною мовою впродовж усіх етапів судового провадження (кримінального, цивільного чи адміністративного), зберігаючи

повагу до прав інших та цілісність самої процедури, включаючи ту, що відбувається в апеляційній інстанції.

- 19) Оскільки доступ до правосуддя має величезне значення для здійснення людиною своїх прав, важливим елементом такого доступу є ступінь вільної та безпосередньої можливості кожного користуватися своїм правом на участь у судовому слуханні його справи. Отже, можливість здійснення судового розгляду мовою (мовами) осіб, які належать до національних меншин, відкриває для них більш прямий і вільний доступ до органів правосуддя.

Виходячи з цієї передумови, стаття 9 Європейської хартії місцевих мов і мов національних меншин зобов'язує, у відповідь на прохання тієї чи іншої сторони у провадженні та тією мірою, наскільки це доцільно, проводити всі судові провадження місцевою мовою чи мовою національної меншини. Такий самий висновок дається в пункті 3 статті 7 Рекомендації 1201 Парламентської Асамблеї Ради Європи, у якому зазначається, що в регіонах, де значну частину населення складають особи, які належать до національної меншини, такі особи повинні мати право використовувати рідну мову у своїх відносинах з адміністративними органами, а також у провадженнях, що відбуваються в судах та судових органах». Отже, держави повинні запроваджувати відповідну політику кадрового укомплектування таких органів та навчальні програми для їхніх працівників.

ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

- 20) У пунктах 1 і 2 правила 51 Стандартних мінімальних правил ООН щодо поводження із в'язнями та пунктах 1 і 2 правила 60 Європейських правил Ради Європи щодо ув'язнення, наголошується на важливості права ув'язнених на те, щоб їх правильно розуміло керівництво в'язниці, а також важливості розуміння вимог керівництва в'язниці особами, які в ній тримаються. Ці положення безпосередньо не стосуються прав меншин. Однак, виходячи із необхідності урахування побажань осіб, яких це питання стосується, їх кількісного співвідношення

в загальному складі населення, а також із принципу рівності та недискримінації, згадані вище положення виявляються ще важливішими в регіонах і місцевостях, де особи, які належать до національних меншин, складають значну частину населення.

- 21) У правилі 37 Стандартних мінімальних правил ООН щодо поводження із в'язнями та в пункті 1 статті 43 Європейських правил Ради Європи щодо ув'язнення підтверджується право в'язнів спілкуватися зі своїми сім'ями, з друзями, що мають незаплямовану репутацію, та з особами або з представниками інших установ. З огляду на важливість таких прав людини, як право на свободу вираження поглядів та використання рідної мови в громадській та приватній сферах спілкування, на повноважні органи, навіть у пенітенціарному закладі, покладається обов'язок поважати ці права в рамках передбачених законом обмежень. В'язні, як правило, повинні мати змогу спілкуватися рідною мовою як з іншими в'язнями, так і з відвідувачами та використовувати рідну мову в особистій кореспонденці. Разом з тим, з метою збереження громадської безпеки певні права людини і свободи осіб, яких затримано внаслідок вчинення злочинів, можуть підлягати законному обмеженню або призупиненню в рамках, передбачених міжнародними документами. Практичному здійсненню мовних прав осіб, затриманих за кримінальні злочини, найкращим чином може сприяти тримання їх у тих місцях, де їхня мова є мовою спілкування.

