

ДОКЛАД
ПО ЯЗЫКОВЫМ ПРАВАМ
НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В
РЕГИОНЕ ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Верховный Комиссар по национальным меньшинствам

ПРЕДИСЛОВИЕ

В конце декабря 1996 г., обнаружив в ходе своей работы, что мне часто приходится заниматься делами, связанными с языковыми правами национальных меньшинств, я решил провести сравнительный анализ осуществления языковых прав во всех странах-участницах ОБСЕ. Я подумал, что будет особенно полезно рассмотреть существующую практику использования языка при получении образования, поскольку образование является основным фактором не только для сохранения языка, но и для сохранения самоопределения. Следовательно, я обратился с письмом к министрам иностранных дел всех стран-участниц ОБСЕ. К письму был приложен краткий вопросник. Я надеялся, что содержание официальных ответов выявит общие практические методы в этой области, также как и разнообразие существующих подходов, что будет полезно для каждого из нас.

К сожалению, чтобы ответить на мое письмо странам-участницам понадобилось намного больше времени, чем я предполагал вначале. Но в конце концов мне удалось получить ответы от всех, за исключением двух стран. После этого я поручил своим сотрудникам начать анализ полученной информации, что для них представляло собой дополнительное задание к их повседневной работе. Ввиду разнообразия ситуаций и используемых методов, разделение на категории и сравнение ответов оказались довольно трудным делом. Я, конечно, также осведомлен о том, что некоторые страны провели законодательную реформу после представления ответов на мой вопросник - факт, который должен быть принят во внимание при ознакомлении с этим докладом.

Несмотря на трудности, связанные с проведением данного исследования, я надеюсь, что полученная информация и содержащийся здесь анализ будут полезны и интересны как политикам, так и другим лицам, заинтересованным в решении этой важной проблемы. В этой связи я хотел бы поблагодарить всех стран-участниц, откликнувшихся на мое обращение и предоставивших информацию. Я также хочу поблагодарить сотрудников моего аппарата, особенно моих юрисконсультов, за ту бесценную помощь, которую они мне оказали, а также профессора Стивена Ратнера (старшего преподавателя в Фулбрайте по вопросам, связанным с ОБСЕ), аналитический и литературный опыт которого внес большой вклад в составление первоначального проекта данного доклада.

Согласно нашим общим ценностям, любой человек в странах-участницах ОБСЕ должен полностью осуществлять свои права человека, включая и языковые права. Я знаю, что это особенно важно для национальных меньшинств, которых беспокоит сохранение и развитие их самоопределения. Я уверен, что мы можем построить открытую, безопасную и процветающую Европу, которая уважает и извлекает пользу из всего богатого многообразия культур и языков. Я надеюсь, что этот доклад внесет свой вклад в этом направлении.

Макс Ван дер Штул

Верховный комиссар по национальным меньшинствам

Гаага, 10 марта 1999 года

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Вступление	1
II.	Процесс сбора информации	2
III.	Обзор международных стандартов касательно языковых прав	4
	А. Механизмы ОБСЕ	
	Б. Договора	
	В. Международное обычное право	
	Г. Другие документы	
	Д. Основные цели защиты языковых прав	
IV.	Анализ ответов государств на вопросник	9
	А. Наличие государственного и официального языков и языков со специальным статусом	
	Б. Использование языков меньшинств в официальном общении	
	В. Обучение языкам меньшинств и обучение на языках меньшинств	
	Г. Включение вопросов, связанных с национальными меньшинствами, в программу общеобразовательной школы	
	Д. Осуществление права создавать частные школы	
	Е. Доступ к средствам общественной информации	
	Ж. Другие средства защиты для меньшинств	
V.	Выводы	34
	Приложение: Вопросник, разосланный государствам	38

I. ВСТУПЛЕНИЕ

Согласно условиям Хельсинкского документа Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе 1992 года, Верховный Комиссар по национальным меньшинствам является "инструментом предотвращения конфликтов, по возможности на наиболее ранней их стадии". Его особый мандат предусматривает деятельность в качестве механизма раннего предупреждения конфликтов, а также раннего реагирования на те "связанные с национальными меньшинствами проблемы, которые ... потенциально могут перерасти в конфликт", в странах СБСЕ (ныне - ОБСЕ). Посредством постоянных консультаций с правительствами стран-участниц ОБСЕ и рекомендаций этим государствам, а также действуя согласованно с действующим Председателем и другими институтами ОБСЕ, Верховный Комиссар пытается в ряде стран разрешить проблемы меньшинств.

Со времени своего вступления в должность в январе 1993 года, ныне действующий Верховный Комиссар обнаружил, что во многих странах ОБСЕ вопрос языковых прав для национальных меньшинств, приобрел большое значение. Этот вопрос возникает из того, что многие люди, принадлежащие к национальным меньшинствам, тесно связывают возможность свободно пользоваться собственным языком с вопросом самоопределения. Для большинства меньшинств язык так же, а может и больше, чем любой иной атрибут самоопределения (такой как общая религия или история), служит средством единения группы и источником самоопределения личности. Использование и сохранение культуры меньшинства оборачивается свободой передавать мысли, обычаи и другие признаки культуры на исходном языке меньшинства. Именно эта их способность говорить на данном языке, в основном, и отличает их от групп большинства в странах ОБСЕ.

Каждая страна в рамках ОБСЕ сталкивается с рядом различных вопросов, касающихся языковых прав, но в то же время, не найдется и двух стран проводящих в отношении них одинаковую политику. Страны-участницы ОБСЕ разными путями признают значение языковых прав в осуществлении прав меньшинств. Некоторые приняли специальные меры по защите и развитию языков меньшинств, используемых на их территории. Однако ряд проблем возник в тех странах, где государства, посредством внутреннего законодательства и иной практики, стремились ограничить возможности меньшинств говорить на их собственном языке, или позволили другим осуществить действия, которые привели к аналогичному результату.

Напряженность, возникшая в ситуации, когда национальным меньшинствам, не предоставляются достаточные права, подтолкнуло Верховного Комиссара к мысли подключить свой офис к ряду проблем языкового характера как к части своего мандата по предотвращению конфликтов. Государства, которые вводят или допускают подобную политику и практику, обычно оправдывают их доводом, что язык большинства, часто принятый в качестве официального или государственного языка, является важным объединяющим фактором в государстве, и что использование конкурирующих языков может предотвратить или нарушить национальное единство. Этот аргумент особенно часто используют, когда национальные меньшинства, вместе или отдельно, составляют значительную часть от общего населения страны. Однако международное право обеспечивает ряд прав для национальных меньшинств беспрепятственно пользоваться своим языком. ОБСЕ неоднократно поднимала и разрабатывала вопросы, касающиеся таких прав в ряде важных документов, самым значительным из которых является Документ Копенгагенской встречи Конференции по человеческому измерению 1990 года. Страны могут защищать эти права, используя различные подходы.

В качестве мандата Верховного Комиссара по предотвращению конфликтов, а также вследствие предложений некоторых стран, в 1996 году комплексный подход был определен как наиболее подходящий для проблемы языковых прав. Анализ и сравнение законов и действий всех стран-участниц вместе с учетом действующих правовых стандартов могли бы предоставить государствам понимание ряда возможностей для выполнения ими обязательств в этой области, а также осознание тех действий, которые не отвечают этим стандартам. Такой анализ мог бы повысить осведомленность государств в важности этого вопроса и возможностей защиты языковых прав как средства гарантировать внутрисударственное спокойствие и права человека. В результате было принято решение провести исследование политики, которую государства ОБСЕ проводят в сфере языковых прав результаты которого будут подытожены в открытом докладе Верховного Комиссара.

II. ПРОЦЕСС СБОРА ИНФОРМАЦИИ

Мандат Верховного Комиссара (параграф 23) дает ему право на сбор и получение информации относительно положения национальных меньшинств из любого источника, за исключением того, который практикует или открыто поощряет терроризм или насилие. После консультаций с экспертами в области языковых прав, были определены те девять вопросов, которые должны были быть поставлены перед странами-участницами ОБСЕ.¹ Эти вопросы даны в Приложении, а также приведены до аналитического подведения итогов опроса в части IV этого доклада. Вопросы составлены по четырем основным аспектам языковых прав:

- статус отдельных языков в стране;
- пределы прав и возможностей для национальных меньшинств, использовать свой язык в отношениях с административными и судебными органами страны;
- роль языков меньшинств в общеобразовательной программе, в частности, в какой степени студенты имеют возможность изучать языки и культуры меньшинств а также получать образование на языке меньшинства; и
- доступ национальных меньшинств к общественным средствам информации на их языке.

В своем письме от 10 декабря 1996 года Верховный Комиссар разослал вопросник министрам иностранных дел стран-участниц ОБСЕ. Большинство ответов было получено в первой половине 1997 года, а малая часть - осенью 1997 года. В некоторых ситуациях Верховный Комиссар послал напоминания тем государствам, которые не отвечали. За исключением Албании и Бельгии, все страны, получившие вопросник, ответили на поставленные в нем вопросы. Кроме того, три страны - Исландия, Лихтенштейн и Люксембург – заявив, что у них нет национальных меньшинств, не ответили на вопросы. (Другие государства, которые утверждали, что не имеют национальных меньшинств, тем не менее предпочли ответить на либо на некоторые либо на все вопросы). Полный текст ответов 51 государства напечатан в Дополнении к этому докладу, который публикуется в отдельном томе.

¹ Правительству Федеративной республики Югославии (Сербия-Черногория) вопросник не был послан вследствие приостановления ее членства в Организации; Ватикану вопросник не был послан вследствие его уникального политического статуса и исключительно малого числа постоянных жителей.

Приведенные ниже анализ и сравнения целиком основываются на ответах государств, охваченных этим исследованием. Мы не консультировались с негосударственными источниками и не изучали официальные государственные источники, если они только в качестве дополнения не были включены в ответы, предоставленные государствами. В результате такого методологического решения Верховный Комиссар принимал во внимание пять факторов, присущих использованной здесь форме сбора информации:

1. Демографические аспекты каждой страны в отношении наличия меньшинств значительно различались среди стран-участниц ОБСЕ, включая численность национальных меньшинств, количество групп меньшинств и их географическую концентрацию. Мы столкнулись с различными ситуациями, начиная с многоязычных стран, чьи лингвистические группы не считаются меньшинствами, и странами, где проживает только небольшое число национальных меньшинств, и кончая теми странами, где меньшинств много. Кроме того, страны сталкиваются с различными экономическими ситуациями, которые могут повлиять на их действия в этой сфере. Вопросы формулировались достаточно широко для того, чтобы охватить всех стран-участниц ОБСЕ, но ответы отражают ряд конкретных ситуаций.
2. Отвечая на вопросы, разные страны предоставили различный уровень ответов и подробностей. Ответы были разнообразными начиная с заявления трех вышеуказанных стран, согласно которому у них нет национальных меньшинств или языков национальных меньшинств, и кончая ответами, присланными иногда в сопровождении соответствующей документации², в которых подробно описывались законы, действия и методы. Одни страны предпочли скомбинировать свои ответы, объединив несколько вопросов; другие предпочли ответить лишь на некоторые вопросы. Очевидно только, что отражение политики государств настолько полно и точно, насколько это позволяет официальный ответ. В результате, идеальные сравнения сделать невозможно.
3. Кроме различной степени подробностей, диапазон используемых государствами возможностей и методов для сравнения вызывает необходимость прибегнуть к некоторым обобщениям и группированию. Такое группирование не всегда отражает различия между странами, но оно необходимо для обеспечения определенной формы сравнительного анализа. Чтобы получить полную картину ответов разных стран, читатели могут обратиться к тексту ответов, целиком публикуемому в дополнении к данному Докладу.
4. Анализ ограничивается законами, политикой и практикой государства, которые нашли отражение в ответах государств. Он не дает ни независимого исследования реальной практики, ни оценки специфического контекста, в рамках которого приняты и применяются законы и проводится конкретная политика в каждой стране. Хотя в отношении некоторых стран ОБСЕ Верховный Комиссар сосредоточился на подобных вопросах в рамках своей функции, направленной на предотвращение конфликтов, целью этого анализа не являлось оценка соответствия национальных законов и практики каждого государства с международными стандартами. (В самом деле, хотя обязательства ОБСЕ разделяются всеми странами-участницами ОБСЕ, специфические правовые

² В этом контексте необходимо отметить, что две страны не ответили на вопросы непосредственно, а приложили отчеты, которые ранее были ими подготовлены для других целей: Люксембург приложил свой доклад 1996 года Комитету ООН по уничтожению расовой дискриминации, а Соединенные Штаты Америки приложили свой доклад 1994 года Комитету ООН по правам человека. Эти отчеты были исследованы, и в некоторых случаях они дали ответы на поставленные вопросы.

обязательства могут различаться в соответствии с договорами, в которых эти страны являются сторонами). Скорее, как уже было отмечено, целью исследования является выявить диапазон существующей по этому вопросу практики в странах-участницах ОБСЕ и предложить общие комментарии по этому поводу.

5. Результаты, обсуждаемые в этом докладе, относятся ко времени, когда были получены ответы; в большинстве случаев это первая половина 1997 года. Вследствие временных ограничений и желания избежать другого раунда обращений к респондентам, мы не стремились получить никаких поправок или новых данных от государств. Таким образом мы признаем, что определенная часть методов, описанных в этом докладе, на сегодняшний день может уже и не отражать политику того или иного государства. Верховный Комиссар, безусловно, осведомлен о проводимых в настоящее время законодательных реформах в ряде стран.

III. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ПО ЯЗЫКОВЫМ ПРАВАМ

Языковые права национальных меньшинств подпадают под действие различных международных инструментов. Этот раздел доклада описывает в общем те механизмы, которые касаются языковых прав. Более подробно эти положения будут рассматриваться в контексте обсуждения конкретных вопросов.

А. Инструменты ОБСЕ

Документ Копенгагенской встречи Конференции по человеческому измерению 1990 года является наиболее значительной попыткой разработать стандарты защиты национальных меньшинств, что включает в себя также и языковые права. Как будет рассмотрено ниже, Копенгагенский документ обращен к целому ряду вопросов, таких как недискриминация, использование родного языка, его изучение и получение на нем образования. Не являясь договором, Копенгагенский документ имеет как политическое, так и правовое значение вследствие принятия его консенсусом стран-участниц ОБСЕ. Его политическая значимость заключается в готовности стран ОБСЕ принять положение, согласно которому защита, предоставляемая национальным меньшинствам, в частности та, что относится к языковым правам, является достойным делом, служащим на пользу Организации в сфере человеческого измерения, то есть: "права человека, основные свободы, демократия и принцип верховенства закона."³ ОБСЕ уже давно признает, что нарушение политических обязательств так же неприемлемо, как любое другое нарушение международного права. ОБСЕ занимается вопросами нарушения этих инструментов так же, как и вопросами нарушения документов, подлежащих обязательному выполнению. О важности приверженности Копенгагенскому документу неоднократно упоминалось в последующих документах ОБСЕ. Заключительный акт Хельсинкского соглашения также включает обязанность придерживаться положений международного права.

Б. Договора

Кроме объявленных ОБСЕ стандартов, страны-участницы могут быть сторонами одного или более из трех отдельных групп договоров с обязательствами, подлежащими выполнению в законном порядке: всеобщие договора; европейские договора; и специальные договора,

³ Документ Московской встречи Конференции по человеческому измерению 1991 года, пункт 1.

особенно на субрегиональном и двухстороннем уровнях, которые имеют отношение к вопросам, касающимся меньшинств. Основными всеобщими договорами являются Международный Пакт по гражданским и политическим правам ("ICCPR")⁴, а также Международный Пакт по экономическим, социальным и культурным правам ("ICESCR")⁵, заключенные в Нью-Йорке в 1966 году. Хотя эти соглашения напрямую не касаются прав меньшинств, ряд их положений имеет особое значение для языковых прав национальных меньшинств. Пятьдесят одна страна ОБСЕ являются сторонами как Международного пакта по гражданским и политическим правам, так и Международного пакта по экономическим, социальным и культурным правам..⁶

Основными европейскими договорами являются Конвенция по защите прав человека и основных свобод 1950 года ("ECHR")⁷ и Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств 1995 года ("Рамочная Конвенция"), обе принятые под эгидой Совета Европы.⁸ Первый во многих отношениях аналогичен Международному пакту по гражданским и политическим правам, в то время как последний является первой современной пана-европейской конвенцией, специально направленной на защиту национальных меньшинств, и содержит ряд статей, связанных с языковыми правами. Сорок стран-участниц ОБСЕ являются сторонами Европейской конвенции по правам человека⁹; 23 страны ОБСЕ являются сторонами Рамочной Конвенции.¹⁰

Третью группу договоров составляют специальные соглашения между европейскими государствами, которые не предназначены для принятия на пана-европейском или всеобщем уровне. Она включает в себя все еще действующие договора, заключенные после Первой и Второй мировых войн, касающиеся национальных меньшинств, такие как Лозаннский Договор 1923 года между Грецией и Турцией¹¹ и Мирный Договор с Италией 1947 года.¹² Таким же значением обладают и договора, которые недавно были заключены между

⁴ 999 UNTS 171

⁵ 993 UNTS 3

⁶ Все страны кроме Андорры, Ватикана, Казахстана и Турции.

⁷ ETS No. 5, 213 UNTS 221

⁸ ETS No. 157. Также большое значение имеет Европейская хартия по региональным языкам или языкам меньшинств 1992 года. Надо отметить, что "первостепенной целью Хартии является культурная [и она] устанавливает принципы защиты и развития региональных языков или языкам меньшинств, а не языковязыковязыковязыковязыковязыков меньшинств." Совет Европы, Европейская хартия по региональным языкам или языкам меньшинств, Комментарии, пункты 10-11.

⁹ Албания, Андорра, Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, бывшая Югославская Республика Македонии и Эстония.

¹⁰ Австрия, Армения, Великобритания, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Италия, Кипр, Лихтенштейн, Мальта, Молдова, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Хорватия, Чешская Республика, бывшая Югославская Республика Македонии и Эстония.

¹¹ 28 LNTS 11

¹² 49 UNTS 3

различными соседними странами ОБСЕ, содержащие положения о меньшинствах.¹³ Некоторые из этих договоров, например между Румынией и Венгрией и Словакией и Венгрией, включают в себя Рекомендацию 1201 Совета Европы по Дополнительному протоколу к Европейской конвенции по правам человека, касающейся прав национальных меньшинств (хотя сама Рекомендация была отклонена Комитетом министров Совета Европы). Также надо отметить Соглашение по образованию Содружества независимых государств¹⁴ и Конвенцию СНГ 1994 года, гарантирующую права национальных меньшинств.

Эти три группы международных договоров не исчерпывают действующее договорное право, касающееся языковых прав. Ряд других конвенций содержит общие положения по правам меньшинств, включая Конвенцию ЮНЕСКО против дискриминации в образовании 1960 года,¹⁵ Конвенцию Международной организации труда 1958 года (№ 111), касающуюся дискриминации в отношении занятости и профессии,¹⁶ Международную конвенцию 1965 года по искоренению всех форм расовой дискриминации,¹⁷ и Конвенцию по правам ребенка 1989 года.¹⁸

В. Международное обычное право

В равной степени обязательно для выполнения всеми государствами международное обычное право, которое имеет большое значение постольку поскольку оно имеет отношение к защите национальных меньшинств. Обычное право относится к тем правилам, которые опираются на последовательную практику государств при необходимом понимании ими того, что поведение должно быть юридически оправданно (убежденность в правомерности - *opinio juris*).¹⁹ В области прав человека ряд норм, включая некоторые из них, которые касаются меньшинств, рассматриваются как международное обычное право. Надо отметить, что Комитет ООН по правам человека, образованный в соответствии с Международным пактом по гражданским и политическим правам, заявляет, что право меньшинств пользоваться своей собственной культурой, исповедовать собственную религию или пользоваться собственным языком представляет собой международное обычное право.²⁰ Однако не так уж ясно, являются ли также обычными более подробные стандарты ОБСЕ или региональные методы.

¹³ Представительскую выборку можно найти у Fernand de Varenes, Язык, меньшинства и права человека, 352-80 (1996)

¹⁴ 8 декабря 1991 года, 31 ILM 138 (1992). См в частности статью 3

¹⁵ 429 UNTS 93

¹⁶ 362 UNTS 31

¹⁷ 660 UNTS 195

¹⁸ Резолюции Ген. Асс. . 44/25, 20 ноября 1989, UN GAOR, 44-ая сессия, Доп. №49, п. 166, документы ООН A/44/49 (1989)

¹⁹ Континентальный североморский шельф (ФРГ/Дания, ФРГ/Нид.), 1969 ICJ 3,45

²⁰ Комитет ООН по правам человека, Основной комментарий № 24, Вопросы, связанные с оговорками, сделанными после ратификации или присоединения к Пакту или Дополнительным протоколам к нему, или в связи с декларациями, сделанными в соответствии со статьей 41 Пакта, 4 ноября 1994 года, пункт 8, в Докладе Комитета по правам человека, UN GAOR, 50-ая сессия, Доп. №40, приложение V, ст. 124, Документы ООН a/50/40 (1995).

Г. Другие документы

Наряду с вышеуказанными стандартами, имеются и другие важные документы, которые направлены на защиту языковых прав, хотя они и не создают для государств никаких обязательств юридического порядка. На всеобщем уровне в 1992 году Генеральная ассамблея ООН приняла Декларацию по правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам ("Декларация ООН 1992 года"), определяющую некоторые положения, которые делают попытку заняться многими вопросами, связанными с меньшинствами, которые не охвачены ни Международным пактом по гражданским и политическим правам, ни Международным пактом по экономическим, социальным и культурным правам.²¹ В Европе, на субрегиональном уровне, 16 государств Центральной Европейской Инициативы разработали Механизм по защите прав меньшинств.²²

На европейском уровне Верховный Комиссар пытался предоставить странам руководство относительно желательной политики посредством созыва двух конференций независимых экспертов по правам меньшинств, которые представили ряд рекомендаций. Гаагские рекомендации 1996 года касательно прав национальных меньшинств на образование и Ословские рекомендации 1998 года касательно языковых прав национальных меньшинств, попытались конкретизировать различные существующие правовые и другие документы с целью предоставления странам четкого руководства по осуществлению обязательств ОБСЕ по меньшинствам.²³ Хотя эти рекомендации, по своей природе, официально являются негосударственными и не были приняты государствами посредством механизмов ОБСЕ, они, тем не менее, были представлены Верховным Комиссаром странам-участницам в качестве отправной точки и в основном были положительно приняты этими государствами.

Д. Основные цели защиты языковых прав

Защита языковых прав национальных меньшинств основана на двух основных принципах защиты национальных меньшинств, приведенных в вышеуказанных международных документах: праве на недискриминационное обращение при осуществлении всех прав человека и праве на содействие и развитие личности через свободу пользования таких специфических и особых аспектов жизни меньшинства, как свойственные этому меньшинству культура, религия и язык.

Первый такой принцип защиты, к примеру, предусмотрен параграфом 31 Копенгагенского Документа, статьями 2(1) и 26 Международного пакта по гражданским и политическим правам, статьей 14 Европейской конвенции по правам человека, статьей 4 Рамочной конвенции и статьей 3(1) Декларации ООН 1992 года. Этот принцип гарантирует меньшинствам получение любого рода защиты своих прав в независимости от их этнического,

²¹ Резолюции Ген. Асс. ООН. 47/135, 18 декабря 1992, UN GAOR, 47 сессия, Доп. № 49, ст. 210, документы ООН A/47/49 (1992).

²² Австрия, Албания, Беларусь, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Италия, бывшая Югославская республика Македония, Молдова, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Украина, Хорватия и Чешская Республика.

²³ Фонд межэтнических отношений, Гаагские рекомендации касательно прав на образование национальных меньшинств и пояснения (1996 г.); Фонд межэтнических отношений, Ословские рекомендации, касательно языковых прав национальных меньшинств и пояснения (1998). Историю Гаагских рекомендаций и дальнейшие взгляды на соответствующие стандарты см. 4(2) Международный журнал по правам групп и меньшинств (1996/97).

национального или религиозного статуса;²⁴ таким образом, они должны пользоваться теми же языковыми правами, которыми пользуются все лица в государстве, такими, как свобода самовыражения и право при уголовном преследовании быть информированным о выдвинутых против них обвинений на понятном им языке, в случае необходимости посредством бесплатно предоставляемого переводчика.

Второй основной принцип, обеспечивающий утвердительные обязательства защиты помимо недискриминации, предусматривается, к примеру, параграфом 32 Копенгагенского документа, статьей 27 Международного пакта по гражданским и политическим правам, статьей 5 Рамочной конвенции и статьей 2(1) Декларации ООН 1992 года. Этот принцип подразумевает права, относящиеся к меньшинствам именно в силу их статуса как меньшинства, например, право использовать свой язык.²⁵ Этот основной принцип необходим, поскольку чистая норма недискриминации может привести к принуждению лиц, принадлежащих к меньшинствам, тесно придерживаться языка большинства, и таким образом на деле отказу им в праве на самоопределение, поскольку с ними обращаются так же, как с любым другим членом большинства.²⁶

Как право на недискриминацию, так и право на содействие и развитие личности служат продвижению вперед основной функции закона о правах человека - уважения к человеческому достоинству. Наиболее определенно об этом говорится в первой статье Рамочной конвенции: "Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, образует неотъемлемую часть международной защиты прав человека."²⁷ Языковые права и права меньшинств в общем помогают гарантировать то, что меньшинства могут реализовать и использовать те права, которыми пользуется большинство, либо сами по себе, либо при условии защиты только лишь общими для всех документами по правам человека.²⁸

²⁴ Параграф 31 Копенгагенского документа гласит:

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право полно и действительно осуществлять свои права человека и основные свободы без какой-либо дискриминации и при полном равноправии перед законом.

Статья 2(1) ICCPR гласит:

Каждая страна- участница настоящего соглашения берет на себя обязательство уважать и гарантировать всем индивидуумам на своей территории и под своей юрисдикцией права, признанные настоящим Соглашением, без какого-либо различия по признаку расы, цвета кожи, полу, языку, религии, политическим или другим взглядам, национальному или социальному происхождению, статусу при рождении или другому.

²⁵ Например, статья 27 Международного пакта по гражданским и политическим правам гласит следующее:

В тех странах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства, лица, принадлежащие к таким меньшинствам, не должны быть лишены права в сообществе с другими членами своей группы, пользоваться своей собственной культурой, исповедовать и соблюдать свою собственную религию, или использовать свой собственный язык.

²⁶ См. Патрик Торнберри, *Международное право и права меньшинств* 394 (1991)

²⁷ См также Рамочную конвенцию, статьи 22-23 (где отмечается, что ничего в Рамочной конвенции не ограничивает права человека, гарантированные внутренним законодательством, или для участниц Европейской конвенции по правам человека - этой конвенцией).

²⁸ См. Франческо Капоторти, *Исследование прав лиц, принадлежащих этническим, религиозным и языковым меньшинствам* (1991), ст. 40-41; Джон Пакер, "О содержании прав меньшинств," в *Нужны ли нам права меньшинств?* ст. 121, 146-149 (Дж. Райка, ред. 1996).

Право на содействие и развитие личности не может существовать без определенной ответственности самих меньшинств. Одним важным обязательством, изложенным в статье 20 Рамочной конвенции и статье 8(2) Декларации ООН 1992 года, является то, меньшинства не должны осуществлять свои специальные права, включая языковые права, тем способом, который препятствует осуществлению прав человека другими лицами, принадлежащими как к национальному большинству, так и к другим меньшинствам (или даже членами их собственного меньшинства). Во-вторых, рамки, в пределах которых государство обязуется осуществить положительные шаги для стимулирования самоопределения меньшинства, пока еще не очень определены. Безусловно, государство обязано осуществлять шаги для искоренения дискриминации против меньшинств в осуществлении основных прав человека.²⁹ Однако правовые стандарты также принимают во внимание и другие факторы, которые могут повлиять на способность государства поддерживать группы меньшинств, например, финансовые проблемы могут ограничить способность государства предлагать образование на языке меньшинства всем лицам, принадлежащим к этому меньшинству. Подробнее этот вопрос обсуждается ниже.

IV. АНАЛИЗ ОТВЕТОВ ГОСУДАРСТВ НА ВОПРОСНИК

A. Наличие государственного и официального языков и языков со специальным статусом

Вопрос 1: Какие языки имеют статус "государственного" или "официального" в вашей стране? Пожалуйста, предоставьте также соответствующую информацию касательно любых других языков, которые могут иметь специальный статус в вашей стране.

1. Международные стандарты

Ни один из всеобщих или региональных инструментов, описанных выше, не содержит официального определения "государственного" или "официального" языка.³⁰ На самом деле эти термины иногда употребляются государствами на взаимозаменяемой основе. Государства также могут использовать первый термин по отношению к историческому национальному языку (который часто берет начало в этой стране или является для нее единственным в своем роде), а второй термин - по отношению к языку, заимствованному у другого государства, который настолько широко используется в повседневной жизни, что воспринимается государством как официальное средство общения со своими гражданами. Кроме того, нет никаких международных стандартов относительно того, должны ли государства признать более чем один язык государственным для того, чтобы удовлетворить потребности национальных меньшинств (и, конечно, не существует обязательства иметь официальный язык), равно как не существует такого международно-принятого определения языков со специальным статусом. Скорее, стандарты относятся к особым потребностям

²⁹ См. Комитет ООН по правам человека, Основной комментарий № 23, статья 27 ICCPR, пункт 6.2, 8 Апрель 1994, в Докладе Комитета по правам человека, UN GAOR, 49-ая сессия, Доп. №40, приложение V, ст. 107, Документы ООН A/49/40 (1994).

³⁰ Европейская Хартия по региональным языкам или языкам меньшинств не определяет эти термины, хотя в Статье 1(а) "региональные языки или языки меньшинств" определяются как языки

- i) традиционно используемые в пределах данной территории государства гражданами этого государства, которые образуют группу, численно меньшую, чем остальная часть населения государства; и
- ii) отличающиеся от официального языка (языков) этого государства.

национальных меньшинств для общения друг с другом в своей группе и с теми, кто находится вне их группы.

2. Результаты опроса

Из 51 страны, вернувших заполненный вопросник, три (Венгрия, Швеция и США) ответили, что у них нет официального или государственного языков; в то время как Чешская Республика сообщила, что не существует определения такого термина, хотя статус чешского языка как официального языка подразумевается в некоторых законах.³¹ Три страны (Греция, Лихтенштейн и Люксембург) не ответили на данный вопрос. Из остальных стран, 34 заявили, что имеют только один официальный язык; восемь стран заявили, что у них два официальных языка³², а две страны (Швейцария и Босния и Герцеговина) заявили, что имеют три и более официальных языков. В то же время, надо подчеркнуть, что 22 из 34 стран отметив, что имеют только один официальный язык, дают специальный статус другим языкам. И в ряде этих случаев, государства особенно указали, что другой язык имеет статус "официального" в конкретном регионе страны.³³ Два государства с двумя официальными языками также отметили, что они предоставили специальный статус другим языкам.³⁴ В результате, только 12 стран, отвечая на вопрос, заявили, что имеют только один язык без предоставления специального статуса другим.³⁵

3. Анализ результатов

Отсутствие международных стандартов в этой области делает трудным определение эталона для сравнений. Может показаться похвальным, что относительно немногие государства с одним официальным языком не дают специальный статус другим. В некоторых случаях это может отражать реальное отсутствие лиц, говорящих на других языках; в других случаях, это может представлять государственную политику ведения всего официального общения посредством официального языка (языков), даже хотя это может потенциально мешать осуществлению языковых прав национальных меньшинств. По тому, насколько государства решают принять более чем один официальный язык, или дать специальный статус другим языкам по всей стране или в отдельных регионах, можно определить уровень защиты

³¹ Соединенные Штаты Америки ответили, что некоторые из их штатов имели законы, дающие полномочия официального языка, некоторые из которых были оспорены в суде.

³² Беларусь (белорусский и русский); Канада (английский и французский); Кипр (греческий и турецкий); Финляндия (финский и шведский); Ирландия (ирландский как первый официальный язык, английский как второй официальный язык); Казахстан (казахский как государственный язык, русский как официальный язык); Мальта (мальтийский как национальный язык, английский как официальный язык) и Норвегия (норвежский и саами).

³³ Грузия (абхазский является официальным в Абхазии); Дания (гренландский и фарезский, официальные на этих островах); Италия (французский, немецкий и словенский - официальные в трех разных районах); Испания (каталанский, галлего, баскский, валенсийский официальные в каждом из четырех автономных сообществ); Молдова (гагаузский и русский официальные в Гагаузии); Российская Федерация (национальные языки являются официальными в семи республиках); Словения (итальянский и венгерский официальные в некоторых областях); Хорватия (другие, неутонченные языки в определенных местных единицах). Ряд других государств отметил, что вторые языки де юре имеют специальный статус в определенных регионах без определения их как "официального").

³⁴ Канада (аборигенный) и Финляндия (саами).

³⁵ Андорра, Болгария, Исландия, Монако, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Турция, Узбекистан, Франция и Эстония.

языковых прав лиц, говорящих на этих языках. В таких государствах лица смогут более свободно общаться с государственными чиновниками, понимать официальные документы, видеть, как их дети обучаются на языке меньшинства, и иметь доступ к средствам массовой информации на своем языке. Следствием этого может быть лучшая защита от дискриминации. Так или иначе, ясно, что большинство стран дает (различными способами и в различной степени) официальный статус более чем одному языку.

Б. Использование языков меньшинств в официальном общении

Вопрос 2: Могут ли национальные меньшинства пользоваться своим собственным языком при контактах с административными органами и коммунальными службами по всей стране? Является ли это их правом согласно национальному законодательству на территории, где язык меньшинства традиционно используется значительной частью местного населения?

Вопрос 3: Могут ли национальные меньшинства пользоваться своим собственным языком в судебных процессах и других контактах с судебными органами по всей территории страны? Является ли это их правом согласно национальному законодательству на территории, где язык меньшинства традиционно используется значительной частью местного населения?

1. Международные стандарты

Возможность людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, общаться с государственными чиновниками и структурами на своем собственном языке является существенным языковым правом. Такая возможность гарантирует, что они могут понимать действия государства, которые их затрагивают, и выражать свои взгляды на соответствующие государственные инструментарии. Она также позволяет таким лицам активно включаться в гражданскую жизнь страны для того, чтобы создавать плюрастическое и открытое общество, где члены групп меньшинства чувствуют свое единение с другими, не жертвуя при этом самоопределением.³⁶ Вопросы, предложенные государствам, концентрируются на административных и судебных органах; кроме того, государствам был задан конкретный вопрос, является ли такая возможность предметом права (т.е. законного полномочия) по национальному законодательству в областях, где этот язык традиционно используется значительной частью местного населения.

Международные стандарты образуются из ряда механизмов. В качестве отправной точки, пункт 34 Копенгагенского Документа выражает четкий стандарт, принятый всеми государствами ОБСЕ:

Страны-участницы будут прилагать усилия, чтобы гарантировать национальным меньшинствам, несмотря на необходимость изучать официальный язык или языки определенного государства, наличие соответствующих возможностей для изучения своего родного языка или обучению на нем, а также, где возможно и необходимо, пользование этим языком перед общественными властями в соответствии с действующим национальным законодательством.

³⁶ См., например, де Вареннес выше, в сноске 13, стр. 176-78.

Что касается общения с административными органами, 23 страны ОБСЕ, являющиеся сторонами Рамочной Конвенции³⁷, имеют правовое обязательство согласно Статье 10(2) этой Конвенции, которая гласит:

В областях, традиционно населенных национальными меньшинствами, или же где проживает их значительное число, если такие лица потребуют этого и там где такое требование совпадает с реальной потребностью, Стороны должны предпринять попытки обеспечить, насколько это возможно, условия, которые сделают возможным использование языка меньшинства в отношениях между этими лицами и административными органами.

Кроме того, некоторые государства имеют обязательства в этой области по двухсторонним договорам со своими соседями.³⁸

И Копенгагенский документ, и Рамочная Конвенция выражают одну и ту же идею: там, где национальные меньшинства сталкиваются с необходимостью общаться с государственными институтами на своем собственном языке, что типично, но не исключительно, для районов их компактного или традиционного проживания, государство должно приложить все усилия для того, чтобы предоставить им эту возможность. Оба инструмента признают, что государство не всегда может предоставить такую возможность каждому такому лицу в любой ситуации, и что финансовые ограничения могут сыграть свою роль.³⁹ Также, там, где существуют такие ограничения, государство должно обратить внимание на такие важнейшие для местного населения государственные институты, как налоговая служба, полиция, структуры здравоохранения и безопасности и аварийная служба.

Что касается общения с судебными органами, международные инструменты в этой области более разнообразны. Самое важное здесь то, что страны-участницы Международного пакта по гражданским и политическим правам, Европейской конвенции по правам человека и Рамочной Конвенции по праву обязаны гарантировать, что индивидуумы, столкнувшиеся с уголовными обвинениями, независимо от того, являются ли они членами национального меньшинства или нет, получали информацию о выдвинутых против них обвинениях на их собственном языке и получали бы бесплатные услуги переводчика, если они не могут понять язык, используемый в суде.⁴⁰ Это важное право тесно связано со специальным положением закона о правах человека для лиц, лишенных свободы. Что касается не уголовных судебных процессов, ОБСЕ не имеет опубликованных действующих стандартов, хотя двухсторонние договоры, включающие Рекомендацию 1201 Совета Европы, обеспечивают право

³⁷ См выше, сноска 10.

³⁸ См. например, Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Словацкой Республикой и Республикой Венгрия [далее - Словацко-Венгерский Договор], 19 марта 1995 года, ст. 15(2)(ж):

лица, принадлежащие к венгерскому меньшинству в Словацкой Республике и лица, принадлежащие к словацкому меньшинству в Венгерской Республике должны ... иметь право, в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами, взятыми двумя сторонами, использовать языки своих меньшинств в контактах с административными органами, включая общественную администрацию, и в судебных процессах...

³⁹ См. Совет Европы, Комментарии к Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств, пункты 64-66, Рекомендации, принятые в Осло, Объяснительная записка, ст. 29.

⁴⁰ См. Международный пакт по гражданским и политическим правам, ст. 14(3); Европейская конвенция по правам человека, ст-и 5(2), 6(3); Рамочная Конвенция, ст. 10(3)

использования родного языка во всех судебных процессах,⁴¹ а Рекомендации, принятые в Осло, поддерживают такое право.⁴²

2. Результаты опроса

Что касается общения с административными органами, вопросник выявил широкое разнообразие заявленной политики, начиная от настойчивого требования использовать один официальный язык посредством гарантированных законом бесплатных услуг переводчика для лиц, использующих языки меньшинства. Анализу результатов препятствует разная степень полноты ответов. Большинство стран, к примеру, в обсуждении возможности "общения" не объясняли, включает ли это возможность получать ответы от государства на языке меньшинства, или эти ответы устно или письменно переводятся на язык меньшинства. Ответы, тем не менее, можно разделить на 6 категорий.

К первой категории отнесено одно государство, которое заявило, что не разрешает такого общения - Франция. Вторая категория объединила те страны, которые не указали, разрешают они или нет такое общение - Армения, Беларусь, Болгария, Киргизстан, Польша, Таджикистан и Турция. (В эту группу можно также включить те страны, которые ответили, что не имеют национальных меньшинств - Исландия, Кипр, Лихтенштейн, Люксембург и Сан-Марино).

Третья группа объединяет страны, которые заявили, что разрешают такое общение, но только на тех языках, которые определены как официальные языки для всего государства в целом: Канада (право общения либо на английском, либо на французском "по мере значительного требования", с вариациями между различными провинциями); Ирландия (право общения на английском или ирландском); Мальта (мальтийский или английский); Норвегия (саами - в административных областях, где пользуются саамским языком); и Швейцария (право общения на любом официальном языке с федеральными органами, но только на официальном языке (официальных языках) кантона или коммуны с кантональными или коммунальными органами, соответственно).

Четвертая группа государств заявили, что они разрешают общение, но только на тех языках, которые определены как языки меньшинств и/или в определенных районах страны: Австрия (словенский и хорватский в районах со смешанным населением); Финляндия (саами на родине Саами); Германия (сорбский в сорбских областях); Греция (турецкий); Италия (французский в Валь д'Аоста, немецкий в Альто-Адиже и словенский в частях Фриули-Венеция Джулия); Латвия (русский); Нидерланды (фризский в Фриз Ланде); Российская Федерация (официальный язык отдельной республики, составляющей административную власть); Словения (итальянский и венгерский в районах с "первичным" населением меньшинств этих национальностей); Испания (региональный язык каждого из четырех автономных сообществ); Великобритания (валлийский в Уэльсе, гаэльский в Шотландии и ирландский в Северной Ирландии); и Соединенные Штаты (аборигенные американские языки).

Пятая группа государств ответила, что они разрешили такое общение без ограничения его определенными языками, но регулируя его количественным соотношением населения: Хорватия (в муниципалитетах, где меньшинство составляет большинство местного

⁴¹ См. Словацко-венгерский Договор, ст. 15 (2) (ж).

⁴² Рекомендации, принятые в Осло, пункты 18-19 (рекомендующие бесплатный перевод и рассмотрение всех юридических процессов на языке меньшинства в регионах, где проживает значительное число меньшинств и они этого желают).

населения); Эстония (в местах, где половина постоянно проживающего населения принадлежит к меньшинству); Литва (в районах "плотно заселенных" меньшинством); Молдова (в местах к "компактным" населением);⁴³ бывшая югославская республика Македония (в местах, где меньшинства составляют большинство или присутствует в "значительном количестве"); и Туркменистан ("где большинство населения представляет собой другую этническую группу").

Страны шестой группы просто ответили утвердительно на вопрос без указания каких-либо ограничений на определенные языки, регионы или пропорции. Эти страны: Андорра (которая указала, что ответы будут только на каталанском языке), Босния и Герцеговина, Чешская Республика, Дания, Грузия, Греция, Венгрия, Казахстан, Монако (указав, что зарубежные граждане могут "очень часто" употреблять свой собственный язык), Португалия ("возможность потребовать" переводчика), Румыния, Словакия, Швеция, Украина и Узбекистан. Кроме особых федеральных положений, касающихся аборигенных американских языков, Соединенные Штаты Америки ответили, что такая политика различается по штатам.

Помимо этих шести категорий некоторые страны отметили, что административные органы обязаны отвечать лицам, желающим использовать язык меньшинства на этом языке: Эстония, Италия (требование владения двумя языками для чиновников в Альто-Адиже и Валь д'Аоста); Норвегия (только "саами"); Мальта и Великобритания (только валлийский). Другие страны (например, Финляндия для языка "саами") заявили, что публичные заявления должны быть опубликованы на языке меньшинства; или заявили, что язык меньшинства (меньшинств) может быть использован для местного самоуправления (Российская Федерация и бывшая югославская республика Македония).

Что касается того, поддержана ли законом та практическая деятельность, которую осуществляют эти страны в этой области, большинство стран ответили "да". Некоторые страны сослались на положения своей конституции (Австрия, Хорватия, Эстония, Финляндия, Словакия и Швейцария); а многие указали особые законодательные акты (Канада, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Германия, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Российская Федерация, Словения, Испания, бывшая югославская республика Македония, Украина и Узбекистан).

Что касается возможности общаться с судебными органами на национальном языке меньшинства, ответы были намного более последовательными; каждое государство, которое ответило на вопрос, заявило, что обеспечивает такую возможность общения. С другой стороны, однако, ответы не были полными в том аспекте, что ни одна страна не указала, может ли лицо просто говорить на своем языке; осуществляется ли устный перевод на этот язык во время судебного процесса, или переводятся документы; или, возможно, все судебное заседание проводится на этом языке. Кроме того, Армения, Кипр, Исландия, Киргизстан, Лихтенштейн, Люксембург и Сан-Марино не ответили на этот вопрос.

Первая группа дала утвердительные ответы без определения терминов отдельных рассматриваемых языков, районов или судов: Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Чешская Республика, Грузия, Греция, Венгрия, Казахстан, Латвия, Литва, Мальта, Молдова, Польша, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Словения, Швеция, Таджикистан, бывшая югославская республика Македония, Туркменистан, Великобритания и Узбекистан.

⁴³ Молдова отметила, что также разрешает такое общение на гагаузском языке.

Вторая группа, состоящая из Канады, Ирландии и Швейцарии, отметила, что процессы могут вестись только на официальном языке.

Третья группа заявила, что они предоставили возможность общения в судебном процессе на языке меньшинства только ограниченному числу определенных меньшинств или регионов: Австрия (словенский и хорватский языки в районах со смешанным населением); Германия (сорбский - в сорбских районах); Италия (французский язык в Валь д'Аоста, немецкий - в Альто Адидже и словенский в частях Фриули-Венеция Джулия); Нидерланды (фризский в Фриз Ланде); Норвегия (административные районы "саами"); Словения (итальянский и венгерский в районах с "первичным населением меньшинств этих национальностей"); Испания (региональные языки в соответствующих автономных содружествах); и Украина (там, где язык меньшинства "традиционно используется значительной частью местного населения"). Кроме того, некоторые страны в предыдущих двух группах заявили, что они также обеспечивают услуги устного переводчика для лиц, не говорящих на языке судебного процесса, по меньшей мере, в уголовных делах (например, Германия и Нидерланды).

Четвертая группа уточнила, что такие права используются только для определенных типов процессов, таких как уголовные процессы, или процессы на федеральном уровне: Болгария (только уголовные процессы), Канада (по усмотрению провинций для гражданских дел на уровне провинции); Дания (гражданские процессы или некоторые уголовные дела только если суд владеет этим языком); Эстония (только уголовные дела); Финляндия ("общие административные суды"); Норвегия (только национальные суды);⁴⁴ и Соединенные Штаты Америки (федеральные уголовные суды и уголовные суды штатов).

Помимо этих четырех категорий некоторые государства ответили, в частности, что сами процессы могут вестись на языке меньшинства: Беларусь (там где на этом языке говорит значительная часть местного населения района"); Латвия (если стороны процесса, их адвокаты и прокурор договорились об этом); Российская Федерация (на языке входящей в ее состав республики или меньшинства "компактно проживающего на определенной территории"); Словения (на итальянском и венгерском "если сторона в процессе использует итальянский или венгерский язык"); Испания (в четырех автономных сообществах "при условии, что ни одна из сторон не против", потому что не понимает язык); Таджикистан ("язык большинства населения в определенном районе"); Великобритания (на валлийском в Уэльсе); и Узбекистан (при этом отметив, что процесс ведется на узбекском, каракалпакском или "языке большинства на этой территории").

Относительно вопроса о доступе к административным органам, большинство стран обеспечивает доступ к ним законом. Некоторые государства сослались на свою конституцию (Австрия, Азербайджан, Эстония, Грузия, Литва, Румыния, Таджикистан, бывшая югославская республика Македония и Узбекистан). Большинство стран, упомянув отдельные законы, отметило, что так требовалось в их уголовно-процессуальных и гражданско-процессуальных кодексах (Болгария, Канада, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Венгрия, Литва, Норвегия, Словакия, Словения, бывшая югославская республика Македония и Узбекистан); а малая часть из них сослалась на законы о языке (Беларусь, Литва, Молдова, Нидерланды, Российская Федерация, Туркменистан и Узбекистан). Две страны сослались на специальные договора, регулирующие это вопрос: Германия на Договор об Объединении 1990 года, а Турция - на Лозаннский Договор 1923 года. Кроме того, Германия,

⁴⁴ Как указано выше, Норвегия также разрешает употребление языка "саами" в "саамских" судах.

Мальта и Швейцария сослались на требования Европейской Конвенции о правах человека (см выше).

3. Анализ результатов

Что касается вопроса об административных органах, ответы почти всех государств, отвечающих на вопрос, наводят на мысль, что декларируемая ими политика соответствуют стандартам Копенгагенского Документа о том, что меньшинства должны "иметь соответствующие возможности [использовать свой родной язык]... где и как это возможно и необходимо... при соблюдении действующего национального законодательства." Исключения представляют собой страны, которые не позволяют общение на языке меньшинства; и все из тех стран, которые предусматривают право на общение на языке меньшинства только для ограниченного круга лиц (определяемых по языку, меньшинству, месту или количественного соотношения населения - третья, четвертая и пятая группы, указанные выше) если в этих странах было "возможно и необходимо" обеспечить "соответствующие возможности" помимо тех, что были там обеспечены. Тем не менее, во многих странах языки меньшинства могут быть использованы для контактов с административными органами там, где меньшинство проживает традиционно или где оно составляет значительную часть местного населения.

Из 23 стран, которые присоединились к Рамочной Конвенции,⁴⁵ все 20, которые ответили на вопрос⁴⁶, в своих ответах предположили высокую степень соответствия со Статьей 10(2) процитированной выше Конвенции. Решающей мыслью в Конвенции является та, что государства "должны предпринять все попытки для того, чтобы обеспечить насколько это возможно" условия для использования языка "[в] районах, традиционно населенных национальными меньшинствами или там, где они проживают в значительном количестве, если такие лица требуют этого, и там, где такое требование соответствует реальным нуждам." Некоторые из 20 стран, как видно, выполняют это положение по отношению к отдельным языкам или регионам (например, Германия, Италия и Великобритания). Другие используют пропорциональный барьер, который имеет сходство с формулировкой Конвенции (Эстония, Молдова и бывшая югославская республика Македония). Надо указать, что какую бы группу или барьер не выбрали государства, их обязательство должно охватывать любые районы, населенные меньшинствами "традиционно, или в значительном количестве" там, где в этом имеется "реальная потребность".

Хотя ни Копенгагенский Документ, ни Рамочная Конвенция, ни другие стандарты ОБСЕ не определяют, что возможность общения с административными органами должна быть гарантирована законом, надо отметить, что немногим менее половины стран ОБСЕ ответила, что их законы обеспечивают такую возможность. Надо надеяться, что законодательство в скором времени будет гарантировать такие права во всех странах-участницах ОБСЕ.

Практика, описанная государствами и применяемая для возможности общения с судебными органами кажется более согласующейся с тем, что предусмотрено соответствующими международными стандартами, чем возможность общения с административными органами. Явно преобладающее количество положительных ответов на вопрос относительно судебных органов, видимо, связано с теми четкими обязательствами стран, которые они взяли на себя согласно Международному пакту по гражданским и политическим правам и Европейской конвенции по правам человека и которые касаются устного перевода на уголовных процессах

⁴⁵ См. выше Прим. 10

⁴⁶ Армения, Кипр и Сан-Марино не ответили на вопрос.

для тех ответчиков, которые не "понимают или не говорят на языке судопроизводства". Следует надеяться, что многие страны, которые без дальнейшего уточнения просто ответили, что разрешают общение с судебными органами на языке меньшинства и в самом деле обеспечивают перевод в обоих направлениях, требуемых Международным пактом по гражданским и политическим правам и Европейской конвенцией по правам человека.

Как было отмечено выше, вопрос, обращенный к государствам, касается не просто права на перевод в случае, когда ответчик в уголовном деле не может понять или говорить на языке, но и двух более широких категорий: (а) во всех судебных процедурах; и (б) даже тогда когда лицо понимает официальный язык, но желает использовать язык национального меньшинства. Если положительные ответы на поставленный вопрос означают, что национальные меньшинства могут пользоваться своим языком в районах, где они представляют значительную часть местного населения, и могут также применять его во всех судебных процедурах, то это будет полностью соответствовать положениям Ословских рекомендаций. Некоторые из стран четко заявили, что они даже пошли еще дальше по направлению к проведению процедур на языках меньшинств, указанных в Европейской хартии по региональным языкам и языкам меньшинств.⁴⁷ И, наконец, некоторые страны конкретно указали способы, которые делают возможным употребление языков меньшинств при общении с административными и судебными органами, например, чиновники, владеющие двумя языками, в некоторых районах Италии.

В. Обучение языкам меньшинств и обучение на языках меньшинств

Вопрос 4: Какие языки меньшинств преподаются в вашей стране? На каких уровнях образования они преподаются (напр., в начальной, средней, средней специальной школе, педагогическом институте, университете)? Преподают ли эти языки только в некоторых населенных пунктах? Если так, то по каким критериям определяется те населенные пункты, где доступно такое образование?

Вопрос 5: Пользуются ли национальные меньшинства правом на образование на своем языке, т.е. право на получение образования, полностью или частично, на своем собственном языке? Если такое право ограничено, пожалуйста, укажите, какие предметы преподаются на языках меньшинств и какие предметы должны преподаваться на государственном или официальном языке (языках) на каждом уровне обучения. Пожалуйста, укажите также, осуществляется ли это право по всей стране. Если оно осуществляется только в определенных местностях, по каким критериям определяются те местности, в которых доступно такое образование?

1. Международные стандарты

Вопросы 4 и 5 касаются двух важных тем: (1) обучения языкам меньшинств членов национального меньшинства и других, желающих изучить его; и (2) обучение членов национального меньшинства на языках меньшинства по учебной программе. Готовность государств предоставить обе эти возможности важна для защиты прав меньшинств во многих смыслах.

⁴⁷ Европейская Хартия перечисляет среди своих возможностей (Ст. 9) обязательство обеспечить, чтобы лица, принимающие участие в любой юридической процедуре могли иметь возможность использовать свой язык меньшинства даже, если они могут общаться на языке большинства.

Во-первых, осуществление основного права человека "использовать свой язык" (Международный пакт по гражданским и политическим правам, ст. 27) лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, естественно зависит от их способности знать этот язык. Как говорится в Гаагских рекомендациях, "право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сохранять самоопределение может быть полностью осуществлено, если они получают соответствующее знание родного языка во время процесса образования."⁴⁸ Хотя устное знание языка может быть обеспечено внутри семьи, письменный и литературный аспекты требуют активной деятельности учебных заведений. Взрослое население, кроме того, может желать получать образование по специальной программе для взрослых.

Во-вторых, обучение языку меньшинства лиц, которые не являются членами меньшинства, может внести определенный вклад в большее общение, и, таким образом, понимание между большинством и меньшинствами. Например, если обсужденные выше права, касающиеся возможности общения с административными и судебными органами на национальном языке меньшинства, должны быть полностью осуществлены, то обучение языку должно вестись и вне группы меньшинства. Совет Европы недавно признал важность знания более чем одного языка как средства межкультурного общения, понимания и толерантности.⁴⁹

В-третьих, хотя языковые курсы обеспечивают необходимый составной элемент для изучения языка и сохранения самоопределения лица, принадлежащего к национальному меньшинству, язык может быть изучен полностью только в том случае, если большая часть курса обучения преподается на национальном языке. В-четвертых, для тех лиц, кто изучает язык национального меньшинства дома и пока не изучил язык большинства или официальный язык, некоторый компонент обучения на языке меньшинства, как показало исследование, способствует образованию.

Международные стандарты, касающиеся образования, берут начало от различных документов, отражающих различные стороны учебного процесса. Копенгагенский Документ в параграфе 34 провозглашает следующее: "Страны-участницы будут предпринимать свои усилия, чтобы гарантировать национальным меньшинствам, несмотря на необходимость изучения официального языка или языков государства, где они проживают, наличие соответствующий возможности изучить родной язык или обучаться на своем родном языке..." Более широкое определение дает Рамочная Конвенция, которая гласит в Статье 14, что каждый человек, принадлежащий к национальному меньшинству, "имеет право изучать свой язык меньшинства", далее уточняя:

В районах, традиционно населенных национальными меньшинствами, или в которых значительная численность населения составляют национальные меньшинства, если имеется достаточная потребность в этом, Стороны в рамках своей образовательной системы должны стараться обеспечить, насколько это возможно, чтобы лица, принадлежащие к таким меньшинствам, имели соответствующие возможности изучать язык меньшинства или получать образование на этом языке.

Эти условия также приведены в Декларации ООН 1992 года и некоторых двухсторонних договорах.⁵⁰ Подробные рекомендации для осуществления этих стандартов можно найти в

⁴⁸ Гаагские Рекомендации, пункт 1.

⁴⁹ Комитет министров Совета Европы, Рекомендация № R (98) 6 О современных языках, 17 марта 1998 г.

⁵⁰ Декларация ООН 1992 года, Ст. 4(3); Словацко-венгерский Договор, Ст. 15 (2) (ж)

Гаагских рекомендациях 1996 года, которые определяют потребность в образовании на языке меньшинства на уровне начального, среднего, среднего специального и высшего образования. Кроме этих стандартов, другие стандарты также применяются к образованию частных школ, что рассматривается ниже в вопросе 7.

Эти механизмы, и в частности Рамочная Конвенция, предлагают определенные позитивные шаги, которые государство должно предпринять в области обучения языку меньшинств. В то же время, фраза "стараться обеспечить насколько это возможно... соответствующие возможности" дает государствам возможность гибкого подхода к этому вопросу, так как составители документов имеют понятие о финансовых и административных трудностях такого обучения.⁵¹ Таким образом, нет никаких подробных требований относительно уровня, на котором должно происходить такое обучение или, в случае изучения языка, относительно курса обучения, хотя Гаагские рекомендации уточняют желательные действия, направленные на осуществление обязательств, предусмотренных Копенгагенским Документом и Рамочной конвенцией. Кроме того, с государств конкретно не требуется обеспечить и обучение языку, и обучение на этом языке; тем не менее два этих условия, как указано выше, не исключают друг друга.⁵²

2. Результаты опроса

С методологической точки зрения следует отметить, что ответы государств на эти два вопроса зачастую трудно было сравнивать, поскольку многие страны, отвечая на них, не делали разницу между обучением языку и обучением на языке. Некоторые ссылались только одно, а другие – на другое. Дело еще больше осложняется тем, что во многих ситуациях, обучение на национальном языке меньшинства включает в себя обучение языку меньшинства. Однако, первое не включает в себя последнее по отношению к тем лицам, которые хотят изучать язык меньшинства, но при этом не ходят в классы на языке меньшинства, а именно, те люди, которые не являются членами национального меньшинства (напр., гражданин Нидерландов - не фризиец, который хочет выучить фризский язык). Кроме того, многие не конкретизируют, проявляются ли возможности, которые, как они говорят, обеспечивают образование, в рамках общественных школ или чаще посредством частных школ. И наконец, некоторые страны не делают различия между языками национальных меньшинств и иностранными языками, т.е. языками, на которых традиционно не говорят в стране; вместо этого их объединяют вместе как языки, отличные от языка большинства.

Что касается обучения языку меньшинства, все государства, отвечающие на этот вопрос, видимо, разрешают преподавание языков национальных меньшинств.⁵³ Число таких преподаваемых языков значительно различается, по-видимому, в зависимости от числа национальных меньшинств в государстве и числа людей, использующих этот язык. Во многих странах преподаются как минимум несколько языков, например: Армения (русский, курдский, еврейский,⁵⁴ греческий и польский), Австрия (словенский, хорватский, чешский и словацкий), Болгария (иврит, армянский, цыганский и турецкий), Чешская Республика (словацкий, польский, немецкий, цыганский, венгерский и украинский), Франция (бретонский, баскский, провансальский, корсиканский и каталанский), Германия (датский, сорбский, фризский и

⁵¹ Рамочная Конвенция, Комментарии, пункты 75-76

⁵² Там же, пункт. 77

⁵³ Страны, не ответившие на этот вопрос были: Кипр, Исландия, Лихтенштейн, Люксембург, Португалия, Сан-Марино и США.

⁵⁴ Ряд государств использовал термин "еврейский" не уточняя, относится ли это к ивриту или идишу.

цыганский), Словакия (венгерский, украинский, немецкий и рутенианский) и Испания (баскский, галисийский, валенсийский и каталанский). В некоторых государствах число преподаваемых языков было довольно большим: восемь в Беларуси, Латвии и Молдове; 11 в Литве; 12 в Хорватии и Венгрии; 14 в Казахстане; 15 в Румынии и 18 на Украине. В небольшой группе государств преподают только официальные языки страны (вместе с основными зарубежными языками) в связи с их политикой по отношению к вопросу о национальных меньшинствах: Канада, Ирландия и Швейцария.

В свете уровня образования трудно различить отдельные модели по данным ответам. Многие страны ответили, что на начальном уровне обучение ведется на большем количестве разных языков, однако меньше - на среднем или университетском уровне. В некоторых случаях, однако, неясно, ссылаются ли они на обучение на языке меньшинства (например, переходные классы для учащихся, которые говорят на языке меньшинств только дома) или обучении языку меньшинства как специального курса. Ряд государств, видимо, обеспечивает больший уровень обучения для одного или более языков национальных меньшинств, чем для других: русский в Армении, немецкий в Дании, русский в Эстонии, русский, польский, белорусский и украинский в Литве, венгерский и немецкий в Румынии, венгерский и украинский в Словакии и валлийский и гаэльский в Великобритании.

В отношении мест, где обучают языкам меньшинств, большинство государств не привели подробные ответы на этот вопрос, и в ответах в основном ссылались на обучение на языках меньшинства, чем на обучение языкам меньшинств. Некоторые государства ограничивают обучение некоторых или всех языков меньшинств отдельными районами, где проживают меньшинства, например: Австрия (словенский в Каринтии и хорватский и венгерский в Бургенланде), Финляндия (саами на родине саами), Грузия (абхазский в Абхазии), Германия (сорбский в свободном государстве Саксония и Земле Бранденбург), Греция (турецкий в Трасе), Италия (словенский в словенских районах Фриули-Венеция Джулия); Нидерланды (фризский в Фриз Ланде), Российская Федерация (в автономных республиках и "местах компактного проживания меньшинств"), Словения (области "традиционного расселения и автохтонного происхождения национальных меньшинств", определенных законом) и Испания (четыре языка автономных сообществ в этих регионах). Другие указали более общие ограничения: Польша (по просьбе родителей в начальных школах, по просьбе учащихся в средних школах, а также в "районах плотного расселения данного меньшинства в течение поколений или в результате последних политических событий и современных исторических процессов (перемещение в послевоенный период)") и Румыния ("там где имеется значительное число учащихся", принадлежащих к национальным меньшинствам).

Что касается обучения на языке меньшинства, по-видимому, каждое ответившее на вопрос государство предоставляет право на какое-то обучение на языке меньшинства, хотя из большинства ответов неясно, имеет это место в общественных или частных школах.⁵⁵ Тем не менее вырисовывается несколько примеров. Во-первых, все 14 стран бывшего Советского Союза (дополнительно к России) обеспечивают довольно значительное обучение на русском языке. Некоторые ответы этих государств дают возможность предположить, что русский является вторым языком обучения для учащихся (например, в Казахстане, Кыргызстане и Туркменистане), другие ответы предполагают, что учащиеся имеют выбор идти в школу с обучением на русском языке или в школу со смешанным языковым обучением (например,

⁵⁵ Некоторые страны, которые не ответили на Вопрос 4 не ответили и на Вопрос 5, исключая США, которые в своем ответе сделали несколько ссылок по этому вопросу на свой доклад Комитету по правам человека ООН 1994 года.

Эстония, Грузия, Латвия и Литва). Во-вторых, большинство государств обеспечивают возможности обучения более чем на одном языке меньшинства, хотя во многих случаях число языков, на которых могут обучаться учащиеся меньше, чем число языков, которые учащиеся могут изучать как отдельные предметы.

Географические районы, где учащиеся могут учиться на этих языках в основном соответствуют регионам, где они могут изучить язык сами. Как правило, это районы наибольшей концентрации меньшинств. Некоторые государства указали, что формирование классов зависит от спроса и числа учеников, которым нужны такие классы (например, бывшая югославская республика Македония и Великобритания), другие заявили, что они делают больший акцент на праве родителей решать, на каком языке будут получать образование их дети (Словакия). Три страны, которые заявили, что предлагают курс обучения только на официальном языке (языках) (Канада, Ирландия и Швейцария) имеют иной подход к этому вопросу, исходя из демографических принципов.

Наконец, ряд предметов, доступных для обучения на национальном языке меньшинства, значительно различается. В некоторых случаях весь курс обучения по отдельным классам или школам был составлен на языке меньшинства (Чешская Республика, Эстония, Латвия и Литва); в некоторых такие предметы составляли лишь часть курса обучения (сорбский и фризский наряду с немецким в Германии, немецкий и французский наряду с итальянским в Италии, равное количество классов на польском языке и языке меньшинства в Польше), а в некоторых имелось небольшое количество классного времени, уделяемого таким предметам (от трех до пяти уроков в неделю на родном языке в Дании). Соединенные Штаты Америки заявили, что неанглоговорящие учащиеся имеют право на равные возможности образования и что государство обеспечивает гранты для двуязычного обучения.

Некоторые государства указали особые курсы или типы курсов, где обучение ведется на официальном языке: Латвия ответила, что ей необходимо, чтобы по меньшей мере два предмета от первого до девятого класса, и три предмета от 10 до 12 класса преподавались на латышском языке "по гуманитарным или точным наукам;" а Румыния ответила, что румынская история, литература и география должны преподаваться на румынском. Одна страна, Хорватия, заявила, что сочетает несколько возможностей: в некоторых школах все обучение ведется на языке меньшинства, в некоторых естественные науки преподаются на хорватском, а гуманитарные и общественные науки на языке меньшинства, а в некоторых основной курс обучения ведется на хорватском, а дополнительные классы - на языке меньшинства. Австрийский закон гарантирует членам словенского, хорватского и венгерского меньшинств в Каринтии и Берген Ланде индивидуальное право использовать свой язык как язык обучения или изучать его как обязательный предмет, и также предлагает возможности для такого обучения в других районах страны в зависимости от спроса.

3. Анализ результатов

Самое прямое заключение, которое можно вывести из полученных результатов, это просто указать на многочисленные подходы стран ОБСЕ к вопросу обучения языкам меньшинств и обучению на языке меньшинств. Принимая во внимание количество языков или мест, уровней или предметов обучения, государства имеют широкое разнообразие подходов, иногда предлагая различные возможности внутри одного и того же государства. При этом ответы указывают на уровень восприимчивости к потребностям национальных меньшинств в аспекте их языка. Большинство государств, желая подчеркнуть свой интерес к этому вопросу, предоставили списки языков.. Однако только лишь предоставленная информация не означает действительно ли государства адекватно отвечают желаниям меньшинств.

Кроме этого основного вывода можно вывести и другие заключения. Во-первых, ответы предлагают, что государствам в своей образовательной политике нужно яснее рассмотреть различия между преподаванием языков меньшинств и преподаванием на языках меньшинств. Хотя стандарты ОБСЕ требуют чтобы была обеспечена только одна из этих форм образования, высшей целью остается создание условий, благоприятных для сохранения и развития самоопределения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Образование на языке меньшинства как раз и может быть той предпосылкой, которая поможет осуществлению этой цели. Однако обучение языку меньшинства людей, не принадлежащих к меньшинству, имеет, как отмечено выше, благотворный результат, важный для поощрения толерантности и общения.

Во-вторых, опыт некоторых стран показывает, что возможно обеспечить обучение на языках меньшинств даже когда численность национального меньшинства невелика.

В-третьих, ответы дают основание предположить, что государства должны внимательно рассмотреть ряд возможностей доступных им для сбалансирования обучения языкам меньшинств с обучением основному или официальному языку. Диапазон ответов показывает, что может быть неблагоразумным делать априорные выводы о том, какие предметы должны преподаваться на одном языке и какие на другом. Многое здесь зависит от взглядов лиц, принадлежащих к меньшинствам, хотя очевидно государство должно быть заинтересовано в поощрении понимания всеми гражданами основного или официального языка.

В-четвертых, ответы позволяют предположить, что некоторым государствам не мешало бы рассмотреть разницу между языками национальных меньшинств и собственно иностранными языками. Хотя обучение последним может служить средством интеграции между государством и его соседями или важными экономическими партнерами, обучение языкам национальных меньшинств направлено на поощрение понимания внутри государства.

Г. Включение вопросов, связанных с национальными меньшинствами в программу общеобразовательной школы

Вопрос 6: В какой степени обучают вопросам, связанным с культурой, историей, религией и вероисповеданием национальных меньшинств в общеобразовательном курсе обучения?

1. Международные стандарты

Преподавание культуры, истории, религии и вероисповедания национальных меньшинств в общеобразовательном курсе обучения имеет две стороны: первое - это то, что таким образом учащиеся, принадлежащие к меньшинству, как и учащиеся, принадлежащие к большинству, будут получать официальное образование, учитывающее их собственный опыт. Второе - и более важное - это влечет за собой преподавание этих предметов более широкому кругу учащихся, в частности учащихся, которые не являются членами меньшинства, а следовательно могли и не получить представление об них в другом месте. Такое обучение имеет больше значение для построения толерантного, многонационального общества, стойкого к этнической ненависти, которая так часто произрастает из незнания или введения в заблуждение насчет культур меньшинств.⁵⁶ Знание и понимание, таким образом, являются предпосылками внутренней стабильности и социальной гармонии.

⁵⁶ См Рамочную Конвенцию, Комментарии, пункт 71.

Подходящие для этого международные стандарты были приняты совсем недавно. В качестве общего вопроса, Статья 29 (1) Конвенции ООН по правам ребенка предусматривает, что "обучение ребенка должно быть направлено на ... (г) подготовку ребенка к ответственной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, толерантности, равноправия полов и дружбы между всеми людьми, этническими, национальными и религиозными группами и лицами коренного происхождения." Параграф 34 Копенгагенского Документа гласит: " В контексте обучения истории и культуры в учебных заведениях, они [страны-участницы] также будут принимать во внимание историю и культуру национальных меньшинств." Статья 12 Рамочной Конвенции обязывает страны "принимать меры, там, где необходимо, в сфере образования и исследования для поощрения знания культуры, истории, языка и религии их национальных меньшинств и большинства." Статья 4(4) Декларации ООН 1992 года гласит: "Государства должны там, где необходимо, принимать меры в области образования для поощрения знания истории, традиций, языка и культуры меньшинств, существующих в пределах их территории. Лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь соответствующие возможности для приобретения знаний, характерных для общества в целом." И, наконец, Гагские рекомендации разъясняют подробности таких обязательств убеждая "государственные структуры образования обеспечить включение в общее обязательное образование обучения истории, культуры и традиций их соответствующих национальных меньшинств."⁵⁷

Эти международные стандарты таким образом предусматривают процесс обучения в двух направлениях - лицами, представляющими большинство, получающими этим представлением о меньшинствах, и лицами, представляющими меньшинство, получающими этим представлением о большинстве. Поскольку последнее в основном легче обеспечить, так как представители меньшинства будут во многих аспектах привязаны к культуре большинства, внимание сосредоточено на степень, в которой страны-участницы поощряют изучение меньшинства лицами, представляющими большинство. Надо отметить, что вопрос касается "культуры, истории, религии и вероисповедания национальных меньшинств." Подразумевалось что вопрос побудит страны отчитаться обо всех тех мерах, которые они предприняли по обучению контингента учащихся вопросам, связанным с национальными меньшинствами, в объеме всей программы обучения.

2. Результаты опроса

Ответы на вопросник выявили некоторые четкие примеров. Во-первых, преобладающее большинство государств, ответивших на этот вопрос, заявило, что их учебный процесс действительно включает изучение одного или более их национального меньшинства⁵⁸. Исключениями стали: Армения, которая заявила, что вопросы, связанные с меньшинствами изучаются только на университетском уровне или в воскресных школах; Грузия, которая

⁵⁷ Гагские Рекомендации, пункт 19. Они также рекомендуют другие меры для развития диалога: поощрение членов большинства изучать языки меньшинств, вовлечение групп меньшинства в подготовку учебного процесса и учреждение центров по обучению языку меньшинства, там же пункты 19-21.

⁵⁸ Странами, не ответившими на вопрос, были Кипр, Франция, Греция, Исландия, Лихтенштейн, Португалия, Сан-Марино, Таджикистан и США. Кроме того, Канада ответила, что этот вопрос относится к компетенции провинциальных властей; Монако ответила, что придерживается французского курса обучения с дополнением материалов по монагезской культуре; а Российская Федерация отметила, что защита и развитие национальных и региональных культур является частью государственной политики образования, но не предоставила дальнейшие детали о процессе обучения.

сообщила, что эти вопросы изучаются только в специальных обществах, и Мальта, которая сказала, что ее школы "сфокусированы на мальтийской культуре."

Во-вторых, и в какой-то степени вступая в противоречие с многообещающими результатами первого примера, ответ значительного числа государств - 15 - указывал на то, что культуры меньшинств не преподаются в общеобразовательном курсе обучения в том смысле, в каком это обычно понимается, т.е. процесс образования или обучения для всех учащихся, как большинства, так и меньшинства. Вместо этого, в этих государствах культуры меньшинств изучаются только членами меньшинств (или только теми учащимися, которые посещают школы, где обучение ведется на языке меньшинства). Среди стран, ответивших таким образом, были: Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Германия (датские и сорбские традиции только в особых Землях, хотя культура цыган преподается по всей стране), Италия, Казахстан, Молдова, Нидерланды, Румыния, бывшая югославская республика Македония, Украина, Великобритания и Узбекистан. Тот же результат - обучение культурам меньшинства только в определенных районах и не по обычной программе обучения - можно применить и к тем странам, которые ответили, что они имеют национальную программу обучения (без указания, что такая программа включает изучение культур меньшинства), но отметив, что отдельные районы могут посвятить часть классных часов изучению местных проблем, включая местные меньшинства: Финляндия, Ирландия, Латвия и Испания. Общее число государств, чьи ответы на вопрос предполагают отсутствие обучения по национальной программе обучения таким образом составляет 21 (если не включать сюда Германию, поскольку в ней изучаются вопросы, связанные с цыганами в общеобразовательной программе).

В-третьих, 16 государств предложили ответы, предполагающие существование программы обучения по своим национальным меньшинствам в общеобразовательной программе: Австрия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Германия (только по цыганам), Венгрия, Киргизстан, Литва, Норвегия, Польша, Словакия, Словения, Швеция, Швейцария, Турция и Туркменистан. Некоторые из этих государств указали определенные меньшинства, которые изучались в классах: Эстония (балтийские немцы), Литва (евреи, татары и караиты) и Швеция (саами).

В-четвертых, ряд стран указал, что они предлагают общеобразовательные курсы по обучению толерантности и межкультурному пониманию. В некоторых государствах такие курсы проводились вместо курсов по национальным меньшинствам, а в других - в дополнение к этим курсам: Австрия, Чешская Республика, Люксембург, Нидерланды и Великобритания.

В-пятых, государства имеют различные подходы к обучению по религии меньшинства, при том что некоторые страны указали, что там такой предмет не преподается, а другие указали, что преподается. Беларусь и бывшая югославская республика Македония отметили, что религиозное обучение не было включено в программу общеобразовательной школы; а Венгрия, Киргизстан, Швеция и Швейцария указали, что там ведется преподавание истории и культуры национальных меньшинств, но не упомянули о религии. Хорватия, Дания, Финляндия, Латвия, Польша, Румыния, Словакия и Узбекистан заявили, что религия меньшинства преподавалась, хотя, как отмечалось выше, во многих из этих стран преподавание этих религий велось только для членов групп меньшинства (часто как религиозное обучение по желанию родителей), а не в объеме общей учебной программы в качестве обучения религии (религиям) национальных меньшинств.

И наконец, ответы, полученные от относительно небольшого числа стран, которые описывали тот уровень, на котором преподается культура меньшинства, выявили различные

методы. Некоторые заявили, что такое обучение начинается на уровне начальной школы (Чешская Республика, Киргизстан и Словения), а другие отметили, что эти вопросы изучаются в средних школах (Австрия, Дания, Туркменистан и Узбекистан).

3. Анализ результатов

Результаты опроса таким образом несколько разочаровывают в части того, как ответили страны на этот вопрос. Менее одной трети стран ответила утвердительно, что у них культура меньшинства преподается в общеобразовательном курсе обучения (хотя, как было отмечено, некоторые государства не ответили на этот вопрос). Это предполагает, что хотя государства обеспечивают меньшинства возможностями изучать свою собственную культуру, в основном большинство не проходит этот предмет в том виде, в котором он мог бы помочь развить дух понимания, толерантности и национального единства. Невозможность рассказать о национальных меньшинствах более широким кругам учащихся может свести на нет попытку обеспечить меньшинства возможностью изучать собственную культуру, так как возросшее самосознания меньшинства такими лицами будет встречать лишь продолжающееся незнание или непонимание культурой большинства. Деятельность некоторых государств, направленная на преподавание толерантности, только приветствуется.

Причина этой проблемы, видимо, комплексная. Ответы государств на этот вопрос предполагают, что некоторые из них не знают о том, что вышеуказанные стандарты касаются общеобразовательного курса обучения, а не только обучения учащихся национального меньшинства. Таким образом, они могут предполагать, что выполняют свои обязательства перед ОБСЕ, а также и другие обязательства в области прав меньшинства путем добавления уроков по культуре меньшинства к предметам, изучаемым в школах меньшинства или в школах в районах со значительным числом национальных меньшинств. Помимо этого, некоторые в пределах своей системы образования могут обращаться к другим приоритетам. Тем не менее следует надеяться, что государства рассматривают межкультурное понимание и диалог как приоритет для себя и в себе и посвятят этой цели необходимые для ее достижения ресурсы.

Международные стандарты не дают указаний насчет уровней, на которых должны преподаваться такие курсы, а число стран, ответивших на этот вопрос, слишком мало, чтобы выявить какие-либо четкие примеры. Тем не менее, процесс налаживания понимания между лицами, принадлежащими к культурам меньшинства и большинства, должен начинаться с раннего возраста. Так же, как предполагается, что лица, принадлежащие к меньшинству населения, будут изучать культуру большинства с самого раннего возраста, также хотелось бы надеяться, что лица, принадлежащие к большинству, также смогут начать изучать культуру национальных меньшинств с раннего возраста и создавать потенциал для большей толерантности.

И наконец, что касается преподавания религии национального меньшинства в общеобразовательном курсе обучения, стандарты не требуют, чтобы студенты получали официальные уроки о религии меньшинства. Более того, они не отвергают действия, отделяющие церковь и государство и конечно не отвергают права учащихся практиковать свою собственную религию без принуждения со стороны других вероисповеданий. Скорее, религия включается в эти стандарты как часть создания понимания культур меньшинств. Таким образом, для ясности можно привести пример, хорватского большинства в Хорватии, которое будет иметь потребность определенного понимания восточной православной веры для того, чтобы в общем понять культуру сербского меньшинства в Хорватии. Там где

национальное меньшинство не выделяется по религиозному признаку, как например, французское меньшинство в Италии, обучение религии возможно и не будет необходимым.

Д. Осуществление права учреждать частные школы

Вопрос 7. Каким образом ваша страна осуществляла право образования частных управляемых учебных заведений для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам? Имеют ли такие заведения право на получение общественного финансирования?

1. Международные стандарты

Способность лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, учреждать частные школы является еще одним важным составляющим элементом реализации языковых и других прав национальных меньшинств. Такие школы либо представляют собой замену общественных школ, либо служат в качестве важного дополнения к общественным школам для дополнительного обучения языкам и культуре меньшинств. Способность лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, создавать частные школы означает не отмену правомочности общественной школьной системы, а создание дополнительных возможностей изучать свою культуру и язык, при этом отвечая основным требованиям государства к образованию.

Международные стандарты в этом смысле отражают баланс между потребностями меньшинств и законными действиями государства относительно стандартов образования и использования общественного финансирования. Так, параграф 32.3 Копенгагенского Документа гласит, что меньшинства имеют право "учреждать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные институты, организации и ассоциации, которые могут использовать добровольные финансовые и другие вложения а также общественную помощь в соответствии с национальным законодательством." Статья 13(3) Международного пакта по экономическим, социальным и культурным правам предусматривает следующее:

Страны-участницы настоящего пакта обязуются уважать свободу родителей или законных опекунов выбирать своим детям школы, отличные от тех, которые учреждены общественными органами власти, которые соответствуют тем минимальным стандартам образования, которые могут быть установлены или одобрены государством и которые могут обеспечить религиозное и духовное образование для их детей в соответствии с их собственными убеждениями.

Статья 13(1) Рамочной Конвенции гласит: "В рамках своих систем образования Стороны должны признавать, что лица, принадлежащие к национальному меньшинству, имеют право учреждать свои собственные частные учебные заведения и управлять ими." К тому же, определенные двусторонние договора также предусматривают такие права⁵⁹.

Таким образом, международные стандарты обеспечивают меньшинствам право образовывать частные школы, но не право отходить от национальных стандартов образования и не право на общественное финансирование. Тем не менее, как указано в Гагских рекомендациях, государство не может, во имя стандартов образования, устанавливать чрезмерно обременительные правовые и административные требования к частным школам меньшинств

⁵⁹ См, например, Словацко-венгерский договор, ст. 15 (2) (г).

(Пункт 9), а также не может вмешиваться в возможности таких школ получать финансирование от частных источников как внутри страны, так и за рубежом (параграф 10).

2. Результаты опроса

Каждое государство, ответившее на этот вопрос, указало, что национальные меньшинства имеют право учреждать частные школы.⁶⁰ Семь стран отметили, что это право записано или вытекает из их Конституции (Андорра, Армения, Австрия, Германия, Нидерланды, Швейцария и США), а шесть отметили, что это право специально гарантировано законом (Андорра, Хорватия, Эстония, Латвия, бывшая югославская республика Македония и Великобритания). Армения, Австрия и Турция отметили, что такие школы гарантированы согласно специальным договорам, в которых эти страны являются сторонами - соответственно Конвенция СНГ, гарантирующая права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Сен-Жерменский и Лозаннский Договоры. Тем не менее, некоторые государства ответили, что они не имеют частных школ специально для меньшинств (Армения, Венгрия, Мальта, Норвегия, Польша и Туркменистан), а другие ответили, что такие школы довольно необычное дело, часто вследствие широко-распространенного посещения общественных школ (Беларусь, Финляндия, Молдова и бывшая югославская республика Македония). Некоторые также заявили, что школы для меньшинств существуют только на определенных уровнях: Азербайджан (университетский уровень), Дания (начальный уровень), Молдова (средняя школа и колледж), Таджикистан (начальный уровень), бывшая югославская республика Македония (средняя школа) и Узбекистан (начальный уровень).

Многие страны, ответившие на этот вопрос, указали, что школы для меньшинства должны отвечать определенным стандартам, установленным государством и поэтому должны получить лицензию или другую форму аккредитации. Некоторые отметили определенные требования для получения такой лицензии, например, обучение на уровне равном или эквивалентном уровню государственных школ (Дания, Швеция). Швейцария заявила, что к таким школам может предъявляться требование использовать официальный язык. Однако, неясно, применяются ли эти стандарты ко всем частным школам, учреждаемым меньшинствами или только к тем, которые предназначены в качестве замены, а не дополнения, к общественным школам.

Что касается финансирования, ответы были менее однообразны. Следующие государства ответили, что такие школы имеют право на общественное финансирование: Австрия, Канада, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Грузия, Германия, Венгрия, Ирландия, Италия, Казахстан, Латвия, Литва, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Словения, Швеция, Швейцария (кроме начальных школ), Турция и Великобритания. Монако и Испания заявили, что частные школы не получают общественное финансирование, а США ответили, что их конституционное разделение церкви и государства устанавливает строгие ограничения на такое финансирование. Из тех стран, которые не обеспечивают финансирование, некоторые заявили, что финансирование зависит от минимальной посещаемости (Дания, Ирландия и Словакия), другие заявили, что это зависит от соответствия определенным стандартам образования (Чешская Республика, Литва, Нидерланды, Норвегия, Румыния и Российская Федерация). Латвия сообщила, что она обеспечивает общественное финансирование только если школьные курсы будут на латышском с исключениями, возможными для двуязычных дошкольных учреждений и

⁶⁰ Болгария, Кипр, Франция, Греция, Исландия, Киргизстан, Лихтенштейн, Люксембург, Португалия и Сан-Марино не ответили на вопрос.

начальных школ. (Другие государства возможно также имеют подобные требования в своих стандартах, однако могли не упомянуть их в ответе на вопрос). и наконец ряд стран указал определенные лимиты на общественное финансирование частных школ: Дания (75 процентов расходов), Латвия (80 процентов от зарплаты и премий работников), Польша (50 % расходов), тогда как другие указали, что финансирование неограниченно (Литва, Словакия).

3. Анализ результатов

Из этого следует, что каждая ответившая на вопрос страна-участница ОБСЕ признает право меньшинств учреждать частные школы, и в большинстве стран такие школы существуют, хотя результаты опроса не прояснили, являются ли это школы обычными школами полного дня или дополнительными школами. Хотя только меньшая часть стран ответила, что такое право содержится в их Конституции или законе, можно вполне предположить, что число таких стран значительно больше. В любом случае, для государств, которые еще не имеют юридических положений, гарантирующих права меньшинств (и других) создавать частные школы это было бы положительным шагом, чтобы как можно скорее кодифицировать это право.

Что касается аккредитации, ни один из ответов государств не предполагал требований, которые были бы неоправданно тяжелыми или дискриминационными для меньшинств, хотя большинство государств не дали подробного описания своих стандартов для аккредитации. Повторим, что такие стандарты не должны носить дискриминационный характер по отношению к школам меньшинств или представлять собой фактические барьеры для их работы. В этом контексте, возможные стандарты, предназначенные для школ, дополняющих обычные школы (например, после основных уроков и в выходные дни) не должны быть так же высоки, как стандарты для частных школ, которые могут быть основным учебным заведением для учащегося.

В отношении финансирования, необходимо поприветствовать тот факт, что многие страны действительно обеспечивают некоторое финансирование таких школ. Подобное финансирование может помочь школам для меньшинств соответствовать стандартам, предъявляемым государствами к качеству образования и в результате, поможет обеспечить работу школ. Предъявляя в качестве условия для финансирования школ для меньшинств требование предварительно фактически достигнуть стандартов государственных школ, может, в сущности, привести к отказу от финансирования. Финансирование, изначально обусловленное посещаемостью, может оказаться лучше для того, чтобы связать его с интересами меньшинств; дальнейшее же финансирование уже может быть обусловлено качеством, соответствующим стандартам образования.

Е. Доступ к средствам массовой информации

Вопрос 8: В какой степени имеют доступ к средствам массовой информации на своем языке национальные меньшинства? Например, имеют ли они доступ и эфирное время на общественных электронных средствах связи (телевидение и радио) для того, чтобы производить и передавать программы на своем языке?

1. Международные стандарты

Право лиц, принадлежащих к меньшинствам, получать и передавать информацию друг другу зависит большей частью от доступа к средствам массовой информации. Это право берет начало от основных прав человека находить, получать и выдавать информацию, как записано

в Статье 19 Международного пакта по гражданским и политическим правам и статье 10 Европейской конвенции прав человека. Согласно этим конвенциям, выбор языка не может сам по себе быть законной базой для какого-либо ограничения в общении со стороны государства. Газеты, радио и телевидение на языке меньшинств, а также растущее использование электронных форумов (например, интернета и вебсайтов) дают широкое поле для средств общения. Такие средства информации особенно важны, когда меньшинства разбросаны по большой территории. Международные стандарты, конкретно касающиеся доступа к средствам информации для меньшинств, в какой-то степени ограничены. Единственным многосторонним четко отражающим данный вопрос механизмом является Рамочная Конвенция, Статья 9(3) которой гласит:

Стороны не должны препятствовать созданию и использованию печатных средств информации лицами, относящимися к национальным меньшинствам. Правовая система радио и телепередач, насколько возможно, должна, принимая во внимание положения пар. 1 [касательно права получать и выдавать информацию без дискриминации], гарантировать лицам, относящимся к национальным меньшинствам, наличие возможности создавать и использовать свои средства информации.

Кроме этого положения, подобные требования содержат и двусторонние договора.⁶¹

Надо отметить некоторые аспекты этого положения. Во-первых, Рамочная Конвенция запрещает государствам препятствовать созданию и использованию средств информации. Во-вторых, она требует от государств предоставлять меньшинствам возможность пользоваться своими средствами информации, хотя и с двумя ограничениями - (а) государства могут предусматривать, чтобы такое пользование происходило в рамках их законодательства о вещании, и (б) государства обеспечивают такую возможность "насколько это возможно". Вторая оговорка признает, что имеются технические факторы, которые влияют на возможность государства предоставить членам групп меньшинств возможность создавать и использовать определенные средства информации, а именно радио и телевидение, количество частот которых могут быть ограничены.⁶²

В-третьих, ссылка на параграф 1 статьи 9 и его стандарты недискриминации предполагают, что кроме позитивного обязательства обеспечить доступ, любой доступ не должен дискриминировать никакой язык и, таким образом, не должен ограничивать осуществление прав меньшинств.⁶³ Это означает, что любое отличие между программами для различных языков должно быть основано на объективных факторах, таких как спрос и технические ограничения, и не предвзвешено в отношении какой-либо языковой группы. Это также должно подразумевать, что государства не должны ограничивать или подвергать цензуре содержание программ, предназначенных для меньшинств, кроме тех ограничений, которое присущи ко всем средствам информации в целом (например, подстрекательство к расовой ненависти, непристойности и т.п.).⁶⁴

Рамочная Конвенция не указывает на необходимость общественного финансирования средств информации ни через доступ к государственному радио или телевидению, ни через

⁶¹ См например, Словацко-венгерский Договор

⁶² См Рамочную Конвенцию, Комментарии, пункт 61.

⁶³ См. Рекомендации, принятые в Осло, пункт 8.

⁶⁴ Там же, пункт 10.

государственные субсидии средствам информации, предназначенных для меньшинств. Ословские рекомендации предлагают, чтобы меньшинства имели доступ ко времени вещания на общественно финансируемых средствах информации, а не только право образовывать частные станции. В то же время Рекомендации признают, что доступ должен соответствовать величине и концентрации группы.⁶⁵

Рамочная Конвенция также прямо не указывает на обязательный доступ групп меньшинств к вещанию из других государств на языке меньшинства. Параграф 32.4 Копенгагенского Документа и Статья 17(1) Рамочной Конвенции требует от государств уважать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, образовывать и поддерживать свободные и мирные контакты через границы. Для таких групп получение доступа к более полным и разработанным программам из государства их происхождения может быть особенно важно для поддержания и развития самоопределения. В любом случае, в соответствии с принципом недискриминации, в таком доступе не должно быть отказано только на основании языка общения, принцип, также нашедший свое отражение в Ословских рекомендациях.⁶⁶

2. Результаты опроса

Большинство ответивших на вопрос стран, упомянули как печатные средства информации, так и электронные, хотя некоторые выделили исключительно последние.⁶⁷ Десять государств, при обсуждении своих газет, отметили, что большое количество национальных меньшинств имеют свои собственные газеты или периодические издания, в большинстве случаев на своем собственном языке:⁶⁸ Армения (на русском, украинском, курдском и еврейском); Азербайджан (на курдском, лезгинском, талышском, русском и грузинском); Беларусь (на татарском, еврейском, украинском и польском), Болгария (на турецком, русском, армянском, валлахском и еврейском), Хорватия (на итальянском, чешском, словацком, венгерском, рутенском, украинском, сербском, немецком, австрийском, еврейском, албанском, цыганском, черногорском и македонском), Казахстан (на русском, немецком, уйгурском, корейском, украинском, курдском и узбекском), Латвия (на русском, белорусском, литовском, ливском, еврейском и эстонском), Литва (на русском, польском, белорусском, украинском, немецком, идиш, английском и французском), Украина (на русском, армянском, румынском, еврейском, болгарском, польском и татарском), и Узбекистан (на русском, таджикском, казахском, татарском, киргизском и туркменском). Некоторые государства отметили наличие многих газет или журналов на небольшом количестве языков: Азербайджан (20 на русском), Эстония (12 на русском), Греция (10 на турецком) и Турция (8 на армянском). Девять стран добавили, что они предоставляют государственные субсидии газетам и журналам: Германия, Венгрия, Норвегия, Польша, Румыния, Швеция, бывшая югославская республика Македония, Украина и Великобритания..

Что касается средств вещания, все ответившие страны отметили, что они обеспечивают доступ к таким средствам информации для меньшинств, за исключением Андорры, которая заявила, что единственной программой общественной информации является национальная служба новостей. Число языков вещания было, что неудивительно, несколько меньше, чем число языков для средств печати, однако 16 государств тем не менее сообщили, что

⁶⁵ Там же, пункт 9

⁶⁶ Там же пункт 11

⁶⁷ Кипр, Исландия, Лихтенштейн, Люксембург, Португалия и Сан-Марино не ответили на вопрос.

⁶⁸ Некоторые государства перечислили языки, в то время как другие перечислили группы меньшинств.

предлагают радио и телевидение по меньшей мере на нескольких языках меньшинств: Азербайджан, Хорватия, Чешская Республика, Франция, Германия, Италия, Казахстан, Киргизстан, Литва, Молдова, Польша, Румыния, Словакия, Швеция, бывшая югославская республика Македония и Узбекистан. Более того, многие страны отметили, что они разрешают свободное вещание из соседних стран, где такой язык является языком большинства (например, страны Прибалтики из Российской Федерации, Швеция из Финляндии, Греция из Турции).

Тем не менее, ответы выявили определенные различия и примеры. Во-первых, выявились большие различия по отношению к количеству часов или программ, предлагаемых на языках меньшинств, хотя многие страны не определили их объем. Государства, которые отметили в своих ответах сравнительно большое количество программ, предназначенных для передач на языке меньшинств - более чем два часа в день для каждого языка, были: Эстония (русский), Словения (итальянский и венгерский), бывшая югославская республика Македония (албанский и турецкий) и Великобритания (валлийский), хотя другие государства возможно также соответствуют такому показателю. Некоторые сообщили о более малом объеме программ, например Молдова (30-45 минут в месяц, преимущественно на украинском). Кроме того, Канада и Швейцария предоставили весь диапазон своих программ на радио и телевидении на официальных языках (хотя Швейцария имеет более лимитированное количество программ на романском).

Во-вторых, государства отличаются и в части обеспечения доступа через общественные средства информации по сравнению с частными средствами информации (хотя некоторые не различали между этими двумя в своих ответах). Некоторые государства с официальными станциями указали, что их законы определяют, что вещание должно учитывать интересы национальных меньшинств или что эти меньшинства должны иметь доступ к государственным средствам информации: Хорватия, Венгрия, Латвия, Литва, Польша и Российская Федерация (хотя хорватский и латышский законы также ограничивают объем времени вещания на языках меньшинства определенным процентом эфирного времени). Многие отметили, что они обеспечили доступ к государственному телевидению и радио нескольким программам и отметили, что частные станции могут также вещать или вещают на языках меньшинств: Канада, Эстония, Венгрия, Италия, Латвия, Литва, Российская Федерация, Словакия, бывшая югославская республика Македония и Великобритания. Другие отметили, что станции являются государственными, хотя включают как национальные, так и региональные станции: Австрия, Хорватия, Чешская Республика, Финляндия, Молдова, Норвегия, Румыния и Украина. (Как видно, некоторые станции, упомянутые другими государствами, также являются общественными станциями). Некоторые государства указали, что средства информации являются частными, хотя вещание на языке меньшинства в любом случае обеспечивается: Германия, Швеция, Швейцария. Эти три государства также имеют законы о прессе или договора с частными компаниями, определяющими, что составление программ должно учитывать различные языковые группы в государстве. Соединенные Штаты Америки имеют закон, разрешающий предоставление грантов организациям, производящим радио и телепрограммы на языках американских аборигенов.

В-третьих, в связи с вышесказанным можно выделить вопрос о редакционном контроле над содержанием вещательных программ на языке меньшинства на государственных каналах. В то время как небольшое количество государств предлагают, чтобы вещательные единицы были независимы от государственного контроля (Финляндия для вещания на шведском языке и языке саами; Чешская Республика; три вышеуказанных государства с исключительно частным вещанием и США), большинство стран не конкретизировали данный аспект, оставив впечатление, что они возможно ограничивают объем и определяют или проводят цензуру

содержания таких передач. Небольшое число государств отметило, что представитель меньшинства имеет право участвовать в правлении по регулированию вещания, которое может иметь или не иметь полномочий регулировать содержание (Хорватия, Германия и Венгрия), хотя возможно, что и другие государства пользуются аналогичным методом.

В-четвертых, что также связано с вопросом независимости и содержания вещания - это вопрос о вещании на темы, посвященные меньшинствам, по сравнению с вещанием, производимом меньшинствами на их собственном языке. Некоторые государства отметили, что они обеспечивают периодическое вещание определенного количества программ, посвященных меньшинствам в их стране или иным образом предоставляют информацию о группах меньшинств (Хорватия, Киргизстан и Польша); вполне возможно, что и другие государства аналогичный тип сетки программ.

3. Анализ результатов

Результаты опроса показывают некоторые обнадеживающие результаты по отношению к доступу меньшинств к средствам информации на их собственном языке. В качестве начального пункта, результаты предполагают, что печатные средства информации в регионе ОБСЕ процветают. Хотя только девять государств ответили, что они предоставляют субсидии для печатных средств информации, мы думаем, что число таких государств больше, и это тенденция, которая действительно воодушевляет.

Большое разнообразие возможностей программной сетки в странах ОБСЕ можно только приветствовать, поскольку многие страны предоставляют доступ к государственным каналам, а в некоторых это даже гарантировано законодательством. Что касается тех государств, которые предоставляют сравнительно немного времени для программ на языке меньшинств, вопрос об соблюдении ими международных стандартов определяется тем, насколько они отвечают реальным потребностям групп меньшинств в свете технических ограничений, существующих в государстве. Вероятно, те государства которые предоставляют краткий эфир на языке меньшинства каждый день, вполне могут увеличить количество часов, особенно если предоставят выпуск таких передач представителям групп меньшинств, не нанимая новых профессионалов для государственного телевидения или радио. Предоставление разрешения группе меньшинства учредить свою частную теле- или радиостанцию, как это делают многие государства, во многих случаях не заменяет доступ к государственному телевидению или радио, которые предоставляют более совершенные средства вещания, и аудитория которых среди жителей страны шире. Надо приветствовать тот факт, что вышеупомянутые три государства, которые имеют исключительно частные станции, имеют правовые гарантии того, что программы будут сделаны для сообществ меньшинств.

Что касается редакционного контроля, ответы от государств предполагают, что государственные станции выпускают большую часть программ на языке меньшинств. Хотя большинство государств прямо не ответило на вопрос о государственном контроле, важно, что функция такого контроля оставлена за группами меньшинств. Любая другая политика подорвет не только стандарты ОБСЕ по отношению к доступу к средствам информации, но и другие важные международные правовые принципы, касающиеся свободы самовыражения. Присутствие меньшинств в органах по надзору является хорошей тенденцией в этом направлении и помогает станциям сохранять осведомленность о потребностях в программах на языке меньшинств, но в то же самое время это не должно заменять собой редакторскую свободу. И, наконец, что касается программ, посвященных меньшинствам, такие программы, если они точно отражают перспективы меньшинства (точнее чем обычные государственные программы), могут повысить осведомленность о культуре и проблемах меньшинства по всей

стране; однако, они не должны рассматриваться как замена программ, подготовленных группами меньшинств и транслируемых на их собственном языке.

Ни одно из государств не ответило на вопрос о компьютерных средствах информации. Однако мы надеемся, что все страны ОБСЕ уважают право меньшинств организовывать интернетовские сайты без каких-либо государственных ограничений (за исключением предусмотренных международными стандартами по правам человека).

Ж. Другие средства защиты меньшинств

Вопрос 9: В связи с употреблением и развитием своего языка, какие дополнительными правами, если таковые существуют, пользуются в вашей стране национальные меньшинства?

1. Результаты опроса

Большинство стран предоставили ответ на этот вопрос, хотя ряд их просто отметил права меньшинств, а не употребление и развитие их языка. Некоторые отметили существование специальных объединений, школ, институтов, культурных центров, театров, фестивалей и других мероприятий, осуществляемых меньшинствами или для меньшинств, ряд которых получают государственное финансирование; некоторые также отметили наличие различных режимов автономий.

Четыре категории ответов заслуживают отдельного упоминания. Во-первых, относительно права использовать наименования: Италия заявила, что региональные законы разрешают использовать названия местности на языке меньшинства; Словакия заявила, что национальные меньшинства имеют законное право использовать языки меньшинств для личных имен и названия мест; а бывшая югославская республика Македония отметила, что меньшинства имеют право использовать свой язык в удостоверениях личности и свидетельствах о рождении/смерти/заключении брака.⁶⁹

Во-вторых, два государства указали права государственных служащих использовать язык меньшинства и говорить на нем: Канада, которая заявила, что федеральные работники имеют право работать и подвергаться контролю на своем собственном языке вкуче с официальным механизмом обжалования в случае нарушений; и Литва, которая отметила, что объем знания литовского языка, необходимый для государственных служащих варьируется в зависимости от уровня ответственности, и что только новые работники должны сдавать экзамен на знание языка при поступлении на работу, в то время как для старых работников срок сдачи такого экзамена не ограничен.

В-третьих, несколько государств отметили существование государственных структур или консультативных групп, которые защищают права меньшинств пользоваться своим языком: Австрия создала консультативные советы по этническим вопросам; Литва упомянула несколько специальных государственных структур по защите меньшинств; Швейцария отметила, что Совет кантонов обеспечивает представительство различных языковых групп, и что состав Федерального совета стремится включить представителей всех четырех языковых групп, а Федеральный суд включает лиц, кто говорит на всех четырех языках; а

⁶⁹ Чешская Республика отметила наличие двуязычных указателей в районах, где проживает большое число национальных меньшинств, хотя это не предусмотрено законом.

Великобритания отметила различные государственные структуры, которые заслушивают мнения меньшинств.

Четвертый, Хорватия и Молдова добавили, что у них имеются центральные библиотеки для национальных меньшинств, финансируемые государством.

2. Анализ результатов

Все дополнительные права, отмеченные государствами, являются, очень благоприятными дополнениями к тем, что были указаны в ответах на другие вопросы. Использование языков меньшинств в удостоверениях личности, записях гражданского состояния и наименованиях местности представляет собой хорошую тенденцию, которая соответствует требованиям Статьи 11 Рамочной Конвенции, что дает лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам право на официальное признание их имени на языке меньшинства и обязывает государства стараться использовать названия на языке меньшинств в регионах, традиционно населенных значительным числом представителей меньшинства.⁷⁰ Можно надеется, что все страны-участницы ОБСЕ, особенно присоединившиеся к Рамочной Конвенции, подобным же образом предлагают возможность использования наименований на языках меньшинств. Гибкость, продемонстрированная рядом государств по отношению к языковым требованиям к общественным служащим также заслуживает упоминания. Канадский план, предусматривающий право говорить и использовать свой собственный язык (т.е. выбирать один из двух официальных языков) имеет хорошие перспективы и соответствует обязательствам государства касательно официального двуязычия; литовский план, хотя и более скромный, использует творческий подход, приспособливает нынешних государственных служащих, говорящих только на языке меньшинства, и в то же работает над достижением цели государства, которая заключается в том, чтобы поощрять новых служащих изучать литовский язык.

Еакже очень важно создание в пределах государств институтов, непосредственно занимающихся вопросами меньшинств. Такие структуры могут проверять основные тенденции, наметившиеся в государстве, и содействовать предотвращению дискриминации меньшинств. Они должны быть независимы и иметь значительные полномочия, предусмотренные законом, что будет гарантией того, что их деятельность не будет просто символической. Кроме того, создание библиотек, посвященных культуре и литературе меньшинства, может стать важным методом поддержания самосознания и самоопределения группы. Очень важно при этом, чтобы такие библиотеки получали адекватное финансирование.

V. ВЫВОДЫ

Как и можно было ожидать, результаты исследования выявили широкий диапазон действий государств в отношении языковых прав национальных меньшинств. В самом деле, кроме первого ряда различий, в частности в ответах государств на определенный вопрос, можно увидеть и второй ряд различий – между ответом какого-либо государства на один вопрос (например, использование языка государственными структурами) и ответом того же государства на другой вопрос (например, преподавание культуры меньшинства). Многие из этих различий происходят вследствие основных демографических фактов: государства, где

⁷⁰ См. также Ословские рекомендации, параграфы 1-3.

большое количество населения говорит на языках меньшинств или где имеются много языков меньшинств, или в наличии имеется и то и другое, обычно будут иметь более широкий ряд программ по защите языковых прав, чем государства, где численность проживающего в нем меньшинства незначительно. Различия можно также проследить и в отношении других факторов, в частности экономического развития страны и соответственно ресурсов, имеющихся для осуществления программ, касающихся меньшинств, и степени укоренения концепций демократии и прав человека, включая и права меньшинств. Эти факторы более подвержены изменениям и предполагают возможность реального улучшения в вопросе использования языковых прав в тех областях, где государства в настоящее время не отвечают как стандартам ОБСЕ, так и другим международным стандартам. Тем не менее, многие из этих стран уже предпринимают позитивные попытки улучшить положение языковых прав.

Результаты предполагают несколько общих выводов, а также отдельные, более конкретные рекомендации. Во-первых, может показаться, что некоторые государства должны быть лучше осведомлены о содержании международных стандартов в этих разнообразных областях. Хотя министерства иностранных дел могут иметь представление о соответствующих международных стандартах, законотворческие органы и органы, претворяющие эти законы в жизнь, могут ничего о них не знать, включая и то, в какой степени их можно приспособить к различным ситуациям. Сами по себе стандарты являются результатом компромиссов и служат защите языковых прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, при этом соблюдая некоторые объективные ограничения, связанные с конкретными условиями в стране, например, финансовыми и инфраструктурными.

Во-вторых, результаты предполагают, что многие государства могли бы лучше применять свою политику в этой области через официальные и правовые методы, т.е. законодательство. Правовые рамки для защиты языковых прав являются решающим первым шагом для преодоления произвольного вмешательства в права меньшинств и для полного выполнения международных стандартов. Это не означает, что всеобъемлющий закон о языке необходим или даже желателен. Многие государства могут похвастаться большим уважением к международным стандартам, не имея при этом таких законов о языке, а существование такого закона само по себе, естественно, не достаточно для защиты языковых прав.

В-третьих, самое важное, ответы выявили необходимость для государств сохранять тесные каналы общения с национальными меньшинствами. Многие из международных стандартов вводят оценку реальных потребностей меньшинств, которые государства должны удовлетворять. В некоторых государствах для выявления таких потребностей имеются хорошо организованные механизмы. Но во многих других государствах представители национальных меньшинств могут быть в достаточной степени изолированы от каналов власти, иногда вследствие языковых различий, что также происходит по вине государства, которое не уделяет должного внимания школам, средствам информации, доступу к переводчикам или другим потребностям меньшинств. Предпосылкой успешного осуществления стандартов, таким образом, являются эффективные каналы общения между меньшинствами и лицами, принимающими решения. Это требует готовности к сотрудничеству с обеих сторон, даже если в конечном счете основная тяжесть по соответствию этим стандартам падает на государство.

Помимо этих основных моментов, ответы государств на отдельные вопросы предполагают ряд специфических рекомендаций, некоторые из которых уже упоминались в этом докладе выше:

1. Государства, имеющие официальные языки, должны использовать все возможности для распространения какой-то формы статуса или признания неофициальных языков там, где на этих языках говорит большое количество людей. Большинство государств уже сделали что-то в этом направлении, хотя в разных государствах практические результаты наличия подобного статуса для меньшинств значительно отличаются друг от друга. Важно, что такой статус приведет к осуществлению языковых прав.
2. Что касается доступа к административным или судебным органам, многие государства должны обратить больше внимания на правовые средства защиты в этой области. Многие представители групп меньшинств могут не говорить хорошо на официальном языке, однако если они и владеют им, все же важной частью самоопределения должна считаться возможность пользоваться языком меньшинства в обращении с государственными органами. Те страны, которые ограничивают такое общение по принципу региона или количественного соотношения, должны принять во внимание, что в таком случае, они вполне вероятно не смогут в достаточной мере решить вопрос прав меньшинств по всей стране. Государства должны использовать доступные ресурсы (например, устных и письменных переводчиков, двуязычных государственных служащих) для того, чтобы гарантировать национальным меньшинствам возможность быть в достаточной мере понятыми, а также чтобы они смогли получить ответ на своем собственном языке.
3. Государства должны обратить более пристальное внимание на преподавание языков меньшинств, равно как и преподавание на языках меньшинств. Часто неясно, в какой степени языки меньшинств преподаются вне регионов, где наиболее компактно проживает национальное меньшинство. Государства должны создать гибкую политику, которая отвечала бы различным потребностям национальных меньшинств, а также местным условиям. Кроме того, государства должны обеспечить меньшинствам возможность быть тесно вовлеченными в принятие решений по организации классов с обучением на этих языках, чтобы таким образом потребности учащихся и их родителей были отражены в учебных программах.
4. Ознакомившись с ответами, возникает впечатление, что в большинстве государств обучение культуре меньшинства не включено в общеобразовательную учебную программу. Как отмечалось выше, государства должны включать такое обучение для того, чтобы увеличить межэтническое понимание и диалог - ключевые ингредиенты демократического и толерантного общества. Специальные курсы по обучению толерантности, которые уже включены в курс обучения в некоторых государствах, также приносят пользу. Они могут служить формой перехода к полному обучению культурам меньшинств, а также повысить восприимчивость учащихся к зарубежным культурам лиц, не относящихся к национальным меньшинствам, например, недавним иммигрантам или беженцам, проживающим в стране.⁷¹ Совет Европы сейчас играет активную роль, предоставляя идеи касательно учебных программ в этой сфере.⁷²
5. Хотя в регионе ОБСЕ хорошо развита практика частных школ, важно, чтобы государства обеспечивали отсутствие дискриминации в отношении к образованию или аккредитации

⁷¹ См. Копенгагенский Документ, пункт 36 («Каждая страна-участница будет поддерживать климат взаимного уважения, понимания, сотрудничества и солидарности между всеми лицами, проживающими на ее территории без различия по этническому или национальному происхождению или религии...»)

⁷² См. Майкл Вайрам и Женевьев Зарат, Молодежь сталкивается в различиями: некоторые предложения учителям, Совет Комитета по сотрудничеству в области культуры и образования Совета Европы, 1995 г.

таких школ. В частности там, где эти школы призваны служить в качестве замены обычным школам, государства должны обеспечить объективные и непредвзятые условия работы для них.

6. И, наконец, что касается доступа к средствам информации: государства должны учитывать все доступные возможности для увеличения объема программ на языках меньшинств для того, чтобы соответствовать потребностям меньшинства. Новые технологии, позволяющие меньшинствам осуществлять свое собственное вещание, передавать зарубежные программы, а также другие методы можно использовать для расширения часов, посвященных программам меньшинств.

Вследствие приближенности языка к этническому самоопределению, процесс обеспечения языковых прав меньшинств является решающим для развития прав меньшинств и прав человека в целом. Документы ОБСЕ устанавливают важные и разумные стандарты для стран-участниц. Дополнительные двусторонние и многосторонние договоры устанавливают более высокие в правовом отношении обязательства для некоторых государств. Все они заслуживают уважения и согласованности для того, чтобы создать плюрастические и демократические общества по всему региону ОБСЕ.

Мы надеемся, что в своей политике и законотворчестве страны-участницы ОБСЕ будут исходить из разнообразия возможностей и лучших практических методов, известных в этой области, а также будут применять их в своих конкретных ситуациях соответственно.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Вопросник, разосланный государствам

Вопрос 1: Какие языки имеют статус "государственного" или "официального" в вашей стране? Пожалуйста предоставьте также соответствующую информацию касательно любых других языков, которые могут иметь специальный статус в вашей стране.

Вопрос 2: Могут ли национальные меньшинства использовать свой собственный язык при контактах с административными органами и коммунальными службами по всей стране? Является ли это их правом согласно национальному законодательству на территории, где язык меньшинства традиционно используется значительной частью местного населения?

Вопрос 3: Могут ли лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, использовать свой собственный язык в судебных процессах и других контактах с судебными органами по всей территории страны? Является ли это их правом согласно национальному законодательству на территории, где язык меньшинства традиционно используется значительной частью местного населения?

Вопрос 4: Какие языки меньшинств преподаются в вашей стране? На каких уровнях образования они преподаются (напр., в начальной, средней, средней специальной школе, педагогическом институте, университете)? Преподают ли эти языки только в некоторых населенных пунктах? Если так, то по каким критериям определяется те населенные пункты, где доступно такое образование?

Вопрос 5: Пользуются ли национальные меньшинства правом на образование на своем языке, т.е. право на получение образования, полностью или частично, на своем собственном языке? Если такое право ограничено, пожалуйста, укажите, какие предметы преподаются на языках меньшинств и какие предметы должны преподаваться на государственном или официальном языке (языках) на каждом уровне обучения. Пожалуйста укажите также, осуществляется ли это право по всей стране. Если оно осуществляется только в определенных местностях, по каким критериям определяются те местности, в которых доступно такое образование?

Вопрос 6: В какой степени обучают вопросам, связанным с культурой, историей, религией и вероисповеданием национальных меньшинств в общеобразовательном курсе обучения?

Вопрос 7: Каким образом ваша страна осуществляла право на создание частных управляемых учебных заведений для национальных меньшинств? Имеют ли такие заведения право на получение общественного финансирования?

Вопрос 8: В какой степени национальные меньшинства имеют доступ к общественным средствам массовой информации на языке меньшинств? Например, имеют ли они доступ к общественным электронным средствам информации (телевидение и радио) и эфирному времени для того, чтобы производить и транслировать программы на своем языке?

Вопрос 9: В связи с употреблением и развитием своего языка, какие дополнительные права, если таковые существуют, пользуются в вашей стране национальные меньшинства?

OSCE High Commissioner
on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
P.O. Box 20062
2500 EB The Hague
The Netherlands

E-mail: hcnm@hcnm.org
Web: <http://www.osce.org/inst/hcnm/index.htm>

Telephone: +31 70 312 5500
Telefax: +31 70 363 5910