

УДК 323.15

Оксана Мишловська

**ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВИРІШЕННЯ
ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

У статті проаналізовано основні підходи до вирішення проблем національних меншин, викладені у документах європейських міжнародних організацій.

У європейських процесах сьогодення, які характеризуються ознаками синхронізації, уніфікації, економічної глобалізації, проблемою, повною суперечностей, залишається намагання держав досягти консенсусу у справі захисту прав національних, етнічних, релігійних та інших меншин. Проблема міждержавного регулювання не має однозначного розв'язку через відмінності й особливості фактичного становища меншин у різних євро-

пейських державах і через небезпеки, що становлять меншини для державної цілісності, залежно від офіційно закріплених відносин на рівні держава · меншина. Отож, держави прагнуть зайняти якнайвигіднішу, гнучку позицію, водночас, намагаючись міжнародне підтримати свій статус держав, у яких "дійсно забезпечуються права національних меншин", що повинно свідчити про їх демократичність та виконання ними міжнародних зобов'язань,

а, з іншого боку, максимально забезпечити права найуразливіших груп без будь-яких дезінтеграційних наслідків всередині держави. Тому важливим чинником внутрішньої та зовнішньополітичної стабільності виступає система заходів міжнародного і національного характеру, спрямованих на забезпечення режиму дотримання та ефективної реалізації прав національних меншин. Основною практикою діяльності таких міжнародних європейських організацій, як Рада Європи та ОБСЄ у галузі захисту прав національних меншин, є встановлення стандартів та гарантій захисту прав цих осіб на міждержавному рівні. Проблема міжнародного захисту меншин, особливо міжнародно-правового захисту, – одна зі складних проблем у сучасних міжнародних відносинах. У рамках міжнародних європейських організацій та на рівні кожної окремої держави європейського регіону вже прийнято ряд документів, що гарантують захист прав меншин, проте реальна ситуація свідчить про багато суперечливих моментів та небажання багатьох держав реально вирішити проблеми, що стосуються існування на їх територіях національних меншин. У Європі правову базу захисту національних меншин становлять такі документи: Європейська Конвенція про захист прав людини й основних свобод (1950), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992), Рамкова конвенція про захист національних меншин (1994) (Рада Європи); Віденський заключний документ НБСЄ (1989), Документ Копенгагенської Конференції з людського виміру НБСЄ (1990), Московський заключний документ НБСЄ (1991), Гельсінський документ НБСЄ: Мандат Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин (1992) (НБСЄ/ОБСЄ).

Захист прав національних меншин у рамках міжнародних європейських організацій звичайно базується на узагальненні міжнародної правової бази, створеної в рамках ООН, але при цьому діяльність цих організацій повинна враховувати регіональні особливості європейського регіону. Діяльність міжнародних європейських організацій у галузі захисту національних меншин здійснюється переважно у двох напрямках:

- нормотворча діяльність (Рада Європи, ОБСЄ, ЄС);
- превентивна дипломатія (ОБСЄ, посада Верховного Комісара у справах національних меншин).

Сутність проблем меншин – у необхідності прийняття додаткових заходів щодо їхнього захисту, а також із метою забезпечення фактичних можливостей користуватися всіма конституційно закріпленими правами людини. Піклування про меншини – це не тільки відновлення порушених прав у результаті різних дискримінаційних актів, а й превентивні заходи щодо відвернення будь-яких несприятливих наслідків для меншин. Додаткові заходи щодо меншин не можна розглядати як привілеї, тому що вони вживаються з метою створення фактично рівноправних умов для здійснення принципу формальної рівності і дія їх припиняється після досягнення поставленої цілі. Загалом існує європейський досвід (наприклад, Рамкова конвенція) чіткого встановлення умов та механізмів процесу прийняття рішень стосовно національних меншин у рамках Ради Європи. Особливістю цього підходу є те, що проблеми захисту національних меншин не розглядаються окремо, незалежно, а лише у контексті загального співробітництва між державами у рамках уже встановленого дієвого механізму захисту прав людини у Європі [1].

На сучасному етапі проблеми, що стосуються національних меншин, можна розглядати у двох напрямках:

1) проблеми, зумовлені механізмами та рамками міжнародного співробітництва:

- у результаті відмінності правового та фактичного становища меншин у різних країнах – відсутність (чи дуже важке досягнення) консенсусу щодо універсальних норм для всіх (багато держав все ще не приєдналося до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин і Рамкової конвенції про захист національних меншин і не ратифікувало їх, а інші, такі, наприклад, як Ліхтенштейн, Люксембург та Мальта, при ратифікації зазначали, що на їх території немає національних меншин, але вони ратифікують дані конвенції з почуття солідарності з іншими державами-членами); отже, той факт, що стільки держав зволікають з ратифікацією даних конвенцій, свідчить, що їх положення не відбивають повністю сподівання та національну політику держав щодо меншин;

- суперечності та неузгодженість самого механізму прийняття рішень у рамках однієї міжнародної організації (суперечності між Парламентською Асамблеєю РЄ та Комітетом Міністрів Ради Європи); діяльність Ради Євро-

пи щодо встановлення норм захисту національних меншин ускладнюється не тільки різними позиціями з цього питання окремих держав (які або повністю відкидають існування на їх території національних меншин [2], або максимально вимагають їх захисту), а також різними підходами до деяких питань членів делегацій урядів та парламентів Парламентської Асамблеї РЄ та Комітету Міністрів (наприклад: чи повинні ці норми бути інкорпоровані в Рамковій конвенції або Додатковому протоколі до ЄКПЛ? Чи потрібно включити визначення "національної меншини", чи ні? Забезпечувати індивідуальні чи колективні права меншинам? тощо);

- нерозмежування повноважень між Радою Європи та ОБСЄ щодо захисту меншин; очевидно, що інституційна взаємодія ОБСЄ і Ради Європи здійснюється на основі розширення останньої за рахунок східноєвропейських країн, через що виникає необхідність гнучко поєднати соціальні критерії, прийняті ОБСЄ, з відповідними конвенціями Ради Європи; експерти нині вирішують питання про те, у який спосіб зобов'язання в рамках ОБСЄ варто погоджувати з діяльністю Ради Європи для удосконалення стандартів, аби забезпечити їх дотримання. На наш погляд, необхідно розмежувати сфери діяльності Ради Європи й ОБСЄ: за Радою Європи треба визнати перевагу в галузі захисту індивідуальних прав людини, а проблеми захисту меншин повинно вирішувати ОБСЄ; потребують підсилення процедури встановлення об'єктивних фактів порушення прав меншин; необхідно також удосконалювати Віденський механізм, за яким держави звітують про виконання ними зобов'язань щодо прав меншин, а також процедуру подання скарг державами - учасниками ОБСЄ;

- слабкість моніторингових механізмів; європейський досвід характеризується недосконалістю виробленого контрольного механізму: наприклад, що стосується Рамкової конвенції, то належна імплементація гарантується самими державами-учасниками, не передбачається також жодних санкцій за невиконання сторонами своїх зобов'язань. Понад те, Комітет Міністрів на вимогу ряду держав-членів Ради Європи відмовився навіть передбачити систему петицій, яка б дозволила меншинам звертатися до контрольного органу з приводу порушення однією з держав-учасниць своїх зобов'язань. Така відмова обґрунтовується небезпекою постійних зазіхань на

державний суверенітет з боку певних опозиційних до влади меншин чи їх представників, які, у разі можливості офіційного подання петицій, отримали б прямий доступ до загально-визнаного міжнародного органу.

2) *проблеми, пов'язані з природою національних меншин:*

- співвідношення прав людини і прав національних меншин;
- колективні чи індивідуальні права національних меншин;
- співвідношення принципів права на самовизначення та територіальної цілісності;
- співвідношення між статусом належності до меншини і громадянством та ін.

Загальнотеоретичною проблемою є співвідношення прав людини і прав національних меншин. В актах міжнародного права стандарти прав людини стосуються досить широкого пакету індивідуальних прав. Той факт, що ці права належать, зокрема, окремим членам меншин, підтверджується неодноразовим повторенням положень про недискримінацію в договорах, про права людини та документах ОБСЄ. Очевидно, що особи, що належать до меншин, мають той самий обсяг прав людини, що й особи, що становлять більшість. Необхідно пам'ятати, однак, що ця рівність прав не веде автоматично до рівності у фактичному становищі меншини і більшості, хоча і є необхідною його передумовою. Тому права меншин повинні забезпечуватися *додатковими гарантіями*. Додаткові заходи, або "позитивна дискримінація", визначаються конкретними проблемами меншин і, звичайно, вони не стільки правові, скільки адміністративні, фінансові, організаційні тощо. У цьому зв'язку справедливо твердження С.М.Пунжина, згідно з яким ефективний захист прав меншин вимагає забезпечення такого їх юридичного і фактичного становища, що не відрізнялося б від становища більшості населення [3]. Найважливішу роль у цьому процесі відіграють принципи рівності, недискримінації, забезпечення додаткових прав. Рівність і недискримінацію можна в повному обсязі розглядати як основу і мету захисту меншин. Ця мета може бути досягнута тільки через додаткові заходи в порівнянні з можливостями і правами більшості у захисті меншин. Таким чином, права національних меншин є співвідносними з правами і свободами людини, тобто меншинам належить міжнародне визнаний повний обсяг прав.

Права національних меншин можна аналізувати, виходячи з трьох перспектив:

1) як права *індивідів*, тобто права осіб, що належать до національних, етнічних, релігійних чи мовних меншин;

2) як права, що здійснюються індивідами *разом з іншими членами спільноти*;

3) як права *меншин*, тобто *групові* права [4].

Усі ці концепції базуються на фундаментальних відмінностях у філософських та політичних традиціях і підходах. Різні традиції та підходи призводять до різного розуміння таких понять, визначальних для національних меншин, як свобода, рівність та недискримінація. Це так звана проблема колективних чи індивідуальних прав, яку можна розглянути з двох позицій:

- "складової", коли меншина розглядається як сукупність осіб, кожна з яких має індивідуальні права;

- "органічної", коли національна меншина розглядається як цілісна група, що наділена особливим видом прав - груповими правами [5].

Особливістю європейського підходу є невизнання у прийнятих документах колективних прав національних меншин. Зокрема, ст. 1 Рамкової конвенції про захист національних меншин розмежує захист національних меншин як таких та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин. Зазначене розмежування, як наголошується у п.31 Пояснювальної доповіді до конвенції, має на меті саме пояснення, що про колективні права тут не йдеться. Разом з тим, сторони-учасниці визнають, що захист усієї національної меншини може бути досягнутий шляхом захисту прав окремих осіб, які належать до такої меншини. П. 2 ст. 3 Рамкової конвенції також заперечує визнання колективних прав національних меншин, вводячи вислів "одноособове або разом з іншими" [6]. Це компромісне формулювання пояснюється, на думку європейських експертів, побоюваннями ряду країн-членів Ради Європи, що визнання колективних прав надало б чудову можливість поширення автономістських та сепаратистських рухів. У правовій основі індивідуальні права національних меншин (акцентування на суб'єктивний чинник власного вибору) визнаються. У національній практиці переважає поєднання індивідуального і колективного підходів (визнаються права осіб, що належать до національних меншин, та права національних меншин). Отже, у європейському вирішенні проблем національних

меншин перевага надається індивідуально-правовому підходу, який більше відповідає намірам досягти консенсусу.

Щодо вирішення проблеми права на самовизначення та територіальної цілісності: подібно до Копенгагенської Декларації ОБСЄ та Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, у Рамковій конвенції робиться спроба узгодити принципи захисту прав меншин та поваги до територіальної цілісності держав з метою запобігти будь-яким вимогам щодо зміни кордонів. Для цього передбачаються вагомні обов'язки осіб, що належать до меншин, стосовно держав їх проживання, а також стосовно осіб, що належать до більшості населення та інших меншин.

Проблема співвідношення між статусом належності до меншини та громадянством вирішилася наступним чином: хоча немає загальноприйнятого визначення меншини, основним принципом, експліцитно чи імпліцитно прийнятим у міжнародній практиці, став той, що меншини фактично можуть складатися лише з громадян держави. Таким чином, з визначення було виключено спільноти іммігрантів, що не отримують статусу меншин. У співвідношенні статусу меншини та громадянства - тенденція до визнання державою лише тих меншин, що мають її громадянство. Негативний наслідок цього - труднощі з визначенням статусу спільнот іммігрантів та інших груп. У Рамковій конвенції статус національної меншини не пов'язаний з громадянством. Таким чином, негромадяни а ргіогі теж мають підпадати під захист, який передбачається конвенцією. Стало можливим набуття подвійного громадянства. Це дає надію, що статус національних меншин буде менше залежати від вимог певного громадянства.

Попри все це, європейський досвід характеризується слабкістю виробленого контрольного механізму. Наприклад, що стосується Рамкової конвенції, то належна імплементація гарантується самими державами-учасницями. Не передбачається також жодних санкцій за невиконання сторонами своїх зобов'язань. Як вже зазначалося, Комітет Міністрів на вимогу ряду держав-членів Ради Європи відмовився навіть передбачити систему петицій та звітів. Тому вважається, що форма додаткового протоколу до Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод, що автоматично вело б до імплементації

тації механізму моніторингу Конвенції, включаючи право окремих осіб звертатися до Європейського Суду з прав людини у Страсбурзі, була би юридичне сильнішою з погляду контрольного механізму, ніж прийнята Рамкова конвенція, яка такої юридичної сили не має. Якщо Рамкова конвенція, на відміну від звичайної, є юридичне зобов'язуючим документом у міжнародному праві, то термін "рамкова" означає, що принципи, які містяться у цьому документі, прямо не застосовуються у внутрішньому законодавстві держав-членів, але їх потрібно імплементувати через національне законодавство та відповідну політику уряду. Таким чином, держави-члени можуть самі доповнювати Рамкову конвенцію.

Підсумовуючи, зазначимо, що основними ознаками підходу європейських організацій до вирішення прав національних меншин є:

- неможливість досягти консенсусу щодо офіційного визначення "національна меншина". Це може бути небезпечно, тому що договірні сторони самі визначатимуть групи, що підпадають під поняття "меншини". Наприклад, Федеративна Республіка Німеччина заявила, що національними меншинами на її території визнаються датчани та сорбійці з громадянством Німеччини. Рамкова конвенція поширюється також на етнічні групи, що традиційно проживають у Німеччині, такі як фризійці, цигани з громадянством. Таким чином, хорвати, португальці, греки, іспанці, турки, італійці та ін., незалежно від того, мають вони громадянство чи ні, виключаються з категорії меншин. З іншого боку, відсутність дефініції є позитивним фактором для вирішення проблематичного питання "нових меншин", а саме - робочих мігрантів, політичних емігрантів та ін., які мають надію отримати статус меншини, чи принаймні їм у цьому не відмовляють. Очевидно, що не можна захищати усі без винятку групи, що підпадають під поняття "меншина". Безсумнівно й те, що органи, створені для діяльності у галузі захисту прав меншин, повинні керуватися офіційним визначенням меншин, або класифікацією меншин, їхніх типів і конкретних ситуацій;

- визнання на правовій основі індивідуальних прав національних меншин (акцентування на суб'єктивному чинникові власного вибору). Невизнання колективних прав пов'язано з бажанням держав зберегти територіальну цілісність;

- переважне поєднання індивідуального і колективного підходів (визнаються права осіб, що належать до національних меншин, та права національних меншин) у національній практиці;

- узгодження принципу захисту прав меншин з повагою до територіальної цілісності держав;

- права національних меншин є співвідносними з правами і свободами людини, тобто їм належить міжнародно визнаний повний обсяг прав;

- відображення прав осіб, що належать до національних меншин, у формі обов'язків, які покладаються на держави (права не надаються безпосередньо членам меншин, а формулюються негативно -- у формі обов'язків (гарантій) з боку держав);

- у співвідношенні статусу меншини та громадянства - тенденція до визнання державою лише тих меншин, що мають її громадянство. Негативний наслідок цього - труднощі з визначенням статусу спільнот іммігрантів та інших груп;

- слабкість контрольного механізму, який обмежується суто політичним наглядом, тобто регулярним звітуванням сторін-учасниць про стан виконання принципів правової бази у галузі захисту національних меншин.

Як бачимо, розробка міжнародних стандартів - нелегке завдання, тому що позиція держав щодо їх тлумачення різна. Ще складніше узгодити позиції держав у сфері вироблення міжнародних стандартів з прав меншин. У цій ситуації необхідно враховувати не тільки нові тенденції і потреби сучасного розвитку світового співтовариства, а й накопичений державами досвід міжнародної нормотворчості в галузі прав людини. Держави свідомо не уточнюють зміст багатьох понять і не дають їм визначень через неможливість досягти консенсусу.

Досягнення міжнародних європейських організацій у галузі захисту прав національних меншин значні, однак брак політичної волі з боку держав-членів цих організацій та відповідно слабкі контрольні механізми гальмують цей процес. Але завдяки прагматичному підходу до цього питання Ради Європи, активізації взаємодії з ОБСЄ вже досягнуто суттєвих результатів у вигляді юридичних зобов'язань, документів значної політичної ваги та системи експертних оцінок, що є важливим для майбутнього.

1. *Mitic M.* Protection of National Minorities. Far-Reaching Importance of the Framework Convention of the Council of Europe // Review of International Affairs. - 1998. - 31 August - P. 3.
2. Council of Europe, The Parliamentary Assembly. 24th Sitting, 30 June 1995. - Official Records. - P. 699.
3. *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. - М.: Права человека, 1996. - С. 181.
4. Minorities: The New Europe's Old Issue / Ed. by I.Cuthbertson and J.Leibowitz. - Prague, New York: Institute for EastWest Studies, 1993. - P. 24.
5. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний вимір: Енциклопедія / Упор. Ю.І.Римаренко; За ред. Ю.І.Римаренка. - К., 1998. - С. 436.
6. *Mitic M.* Protection of National Minorities. - P. 4.

Oksana Myshlovska

LEGAL AND INSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR SOLVING NATIONAL MINORITIES' PROBLEMS (EUROPEAN EXPERIENCE)

The article is devoted to analysis of main approaches to minorities' issues in international European organizations' documents and considers some general trends and problems to be solved in this field.