



Лілія Невара

Особливості структурної побудови Європейської хартії регіональних мов або мов меншин

В статті автор розглядає особливості структурної побудови Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, визначає основні принципи та підходи, які стосуються усіх регіональних мов або мов меншин у країні, їх виконання, зобов'язання та застосування.

The author considers the structural features of the construction of the European Charter for Regional or Minority Languages, defines the basic principles and approaches relating to all the regional or minority languages in the country, their performance, commitment and application.

Унікальним європейським міжнародно-правовим актом у сфері захисту регіональних мов або мов меншин, який містить спрямовані на встановлення європейських стандартів та принципів спеціального характеру, є ухвалена в рамках Ради Європи 5 листопада 1992 р. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, яка набула чинності 1 березня 1998 р. (скорочено Хартія, ЄХРМ).

Потрібно зазначити, що ЄХРМ є першою міжнародною конвенцією спеціального характеру, спрямованою на захист одного з найсуттєвіших елементів самобутності національних меншин – їхньої мови.

Хартія складається з п'яти частин та 23 статей [1]. Частина I містить загальні положення, щодо визначення термінів, зобов'язань договірних держав, процедури виконання, існуючих режимів охорони, відповідності зобов'язанням за міжнародним правом та обов'язку дбати про те, щоб відповідні органи, організації та особи були поінформовані про права і обов'язки, визначені цією Хартією. У частині II цього документа окреслено цілі та принципи, яких необхідно дотримуватися при формуванні політики, законодавства та практики держав - учасниць щодо регіональних мов або мов меншин на території, де такі мови застосовуються. Частина III Хартії визначає низку спеціальних заходів, спрямованих на заохочення використання регіональних мов або мов меншин у суспільному житті відповідно до зобов'язань, взятих за п. 2 ст. 2. Ці заходи охоплюють такі галузі: освіту (ст. 8), судову владу (ст. 9), адміністративні органи та публічні послуги (ст. 10), засоби масової інформації (ст. 11), культурну діяльність та засоби її здійснення (ст. 12), економічне і соціальне життя (ст. 13), транскордонні обміни (ст. 14). Кожна стаття містить певну кількість пунктів і підпунктів, що визначають рівень (від найнижчого до найвищого) забезпечення прав, визначених в них.

Особливість структури Хартії, перш за все, полягає у тому, що у Частині II визначено загальні основні принципи, які стосуються усіх регіональних мов або мов меншин у країні. З іншого боку, Частина III Хартії містить низку конкретних положень відносно місця і рівня захисту (від нижчого до вищого) регіональних мов або мов меншин в різних сферах життя громади: кожна держава є вільною, за певних обмежень, визначати, які з цих положень застосовуватимуться до кожної з мов, якими громадяни спілкуються в межах її кордонів. Окрім того, значна кількість положень містить декілька варіантів рішень різних об'ємом зобов'язань, кожен з яких має застосовуватися «відповідно до стану кожної мови».

Іншою особливістю побудови і застосування положень Хартії є так звана «система меню», відповідно до якої кожна сторона зобов'язується застосувати на власний вибір щонайменше тридцять п'ять пунктів або підпунктів з тих положень, що наведені в її третій частині (відповідно до п. 2 ст.

НЕВАРА Лілія Михайлівна,

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

2 кожна сторона зобов'язується застосувати щонайменше тридцять п'ять пунктів або підпунктів з тих положень, що наведені в її третій частині, включаючи щонайменше три з кожної зі статей 8 і 12 та один – із кожної зі статей 9, 10, 11 та 13). У зв'язку з цим зазначимо, що частина III Хартії містить 7 статей, 63 пункти та 49 підпунктів. Тобто, вимога щодо зобов'язань у 35 пунктів або підпунктів є далеко не захмарна.

Така гнучкість, на думку творців, враховує головні особливості, які характеризують реальний стан регіональних мов або мов меншин (кількість носіїв, рівень розпорошеності населення тощо). Це також стосується витрат, які пов'язані з реалізацією багатьох зі згаданих положень, а також різного рівня адміністративних та фінансових можливостей різних країн європейського регіону.

Частина IV «Застосування хартії» передбачає механізм контролю за виконанням її положень, створення Комітету експертів для моніторингу виконання положень Хартії. Частина V містить «Заключні положення».

Стаття 1 має ключове значення для визначення предмету та об'єктів правового регулювання договору, що містить наступне визначення: «Для цілей цієї Хартії:

- a) термін «регіональні мови або мови меншин» означає мови, які:
 - i) традиційно використовуються в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави; та
 - ii) відрізняються від офіційної мови (мов) цієї держави; він не включає діалекти офіційної мови (мов) держави або мови мігрантів;
- b) термін «територія, на якій використовується регіональна мова або мова меншини» означає географічну місцевість, де така мова є засобом спілкування певної кількості осіб, яка виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів, передбачених у цій Хартії;
- c) термін «нетериторіальні мови» означає мови, якими користуються громадяни держави і які відрізняються від мови (мов), що використовується рештою населення держави, але які, незважаючи на їхнє традиційне використання в межах території держави, не можуть вважатися найбільш поширеними в межах конкретної місцевості цієї держави».

Слід зауважити, що у Хартії відсутні окремі самостійні визначення термінів «територіальна мова» і «мова меншини», що дає привід для постійних дискусій та авторських пропозицій до тлумачення словосполучення «регіональні мови або мови меншин» щодо змісту документа. Автори Хартії передбачали, на нашу думку, таку ситуацію і зафіксували свою позицію у Пояснювальній доповіді – розділі «термінологія що використовується». Прикметник «регіональні» позначає мови, якими розмовляють на обмеженій частині території держави, де, крім того, ними можуть розмовляти більшість громадян. Термін «меншин» відноситься до випадків, коли мовою користуються особи, які не проживають компактно на певній території держави, або коли такою мовою розмовляє група осіб, яка компактно проживає на певній території, проте є чисельно меншою ніж населення такої області, яке користується мовою більшості. Тому обидва прикметники стосуються фактичних обставин, а не юридичних понять і стосуються ситуації у певній країні (наприклад, мова меншини в одній країні може бути мовою більшості в іншій» (п. 18). Проте, немає чіткої юридичної чи соціолінгвістичної основи цієї відмінності, яку можливо було б знайти у будь-якому міжнародно визнаному документі, і це представляє певні проблеми реалізації положень Хартії на практиці.

Згідно формулюванню Статуту, в дійсності кожна держава вільна розглянути її мови як регіональні мови або мови меншин, за умови, що вона дотримується своїх зобов'язань за Статутом і тим самим ставить своєю метою захистити, принаймні, на основі положень частини II, всі мови, на яких традиційно говорять на її території, які не є офіційною державною мовою. Всі ці мови мають вписуватися в загальну категорію «регіональні мови або мови меншин», і всі держави мають право використовувати цей вираз в повному обсязі або частково. Це знайшло своє відображення, в деякій мірі, в аналізі документів про ратифікацію на зберігання різних держав [2, 42-45].

Фактична ситуація свідчить, що більшість держав-учасниць Хартії не проводять відмінності між мовними категоріями - регіональних мов або мов меншин - в їх заявах про ратифікацію. З 25 країн, які ратифікували Статут, вісім використовують дві категорії взаємозамінні у своїх документах про ратифікацію (Фінляндія, Румунія, Ліхтенштейн, Словаччина, Великобританія, Швеція, Іспанія та Словенія). Чотири країни визнають виключно мови меншин (Данія, Чехія, Вірменія та Австрія). Україна у документі про ратифікацію застосовує термін «етнічні меншини». Ще дев'ять країн обмежуються посиленням на мови, які повинні бути захищені, не уточнивши, чи є вони регіональними мовами або мовами меншин (Боснія і Герцеговина, Сербія, Нідерланди, Норвегія, Хорватія, Чорногорія, Швейцарія). У кінцевому рахунку, тільки дві країни після ратифікації документа зробили деякі відмінності між двома категоріями мов (Угорщина і Кіпр).

За змістом статті держави не можуть заперечувати існування мов на своїй території, але вони можуть сумніватися в їх індивідуальності, розглядаючи їх як діалекти. Це може вказувати на те, що є деяка об'єктивна свобода щодо мовних реалій і певний ступінь суб'єктивної свободи в їх визначенні, що впливає на відмінність між класифікацією в якості мови для цілей Статуту або розгляду мови у якості діалекту, який не захищається Статутом. На практиці все складається набагато складніше. Так, наприклад, в Норвегії склалася така ситуація, коли у ратифікаційному документі йдеться про єдину саамську мову, а в країні існують і захищаються п'ять саамських мов (діалектів): південносаамська мова, саамська мова уме, лулі-саамська мова, піті-саамська мова, північносаамська мова. Ці саамські мови (діалекти), незважаючи на існуючу між ними граматичну і лексичну схожість, досить відрізняються одна від одної, при цьому представники різних саамських мов (діалектів) вимагають їх окремого захисту бо нерідко не розуміють один одного. Такий приклад на теренах Європи непоодинокий (Німеччина, Іспанія, Польща, Велика Британія та ін.). Це питання вимагає доопрацювання фахівцями в майбутньому.

Визначення терміну «нетериторіальні мови» також дають привід фахівцям для роздумів щодо його принципової відмінності від мов меншин. Як зазначається у п. 36 Доповіді «Нетериторіальні мови» виключено з категорії регіональних мов або мов меншин тому, що їм бракує територіальної бази. Однак, з іншої точки зору, вони відповідають визначенню, що міститься у ст. 1, пункт а, оскільки вони є мовами, якими традиційно розмовляють громадяни відповідної держави. Прикладами нетериторіальних мов є ідиш та ромська (циганська) мова.

На практиці ореол поширення таких мов набагато ширший. У даний час 13 європейських мов, на яких говорять у 12 різних країнах, охороняються як нетериторіальні мови: вірменська (Кіпр, Угорщина), мароніти арабська маронітів (Кіпр), біаш (відноситься до групи ромських мов) (Угорщина), болгарська (Угорщина), кало (ромський діалект) (Іспанія), грецька (Угорщина), караїмська (Польща), ромська та романська (циганські) (Нідерланди, Норвегія, Австрія, Фінляндія, Угорщина, Польща, Іспанія та Словенія), російська (Вірменія, Фінляндія), татарський (Фінляндія), українська (Угорщина), єніш (ромська) (Швейцарія), ідиш (Фінляндія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Швеція, Швейцарія) [3, 71-73].

У ст. 3 Хартії згадується «офіційна мова, яка менш широко використовується», яка теж чітко не визначена. При розробці Хартії було вирішено зробити таке посилання, щоб покрити ситуації за яких деякі офіційні національні мови поширені на обмежених територіях з обмеженим колом спікерів, тим не менше, вимагають певного захисту, враховуючи їх соціолінгвістичні особливості і бажання їх носіїв. На практиці, наприклад у Швейцарії, термін «офіційна мова, яка менш широко використовується», поширюється на італійську та ретороманську на її території.

Стаття 2 розрізняє дві головні частини хартії, а саме, Частину II та Частину III. Стаття 2 ЄХРМ передбачає: «1. Кожна Сторона зобов'язується застосовувати положення частини II до всіх регіональних мов або мов меншин, які вживаються в межах її території і які відповідають визначенням, наведеним у статті 1.

2. Стосовно кожної мови, визначеної під час ратифікації, прийняття або затвердження відповідно до статті 3, кожна Сторона зобов'язується застосовувати якнайменш тридцять п'ять пунктів або підпунктів з тих положень, що наведені у частині III Хартії, включаючи якнайменш три з кожної зі статей 8 і 12 та один з кожної зі статей 9, 10, 11 і 13».

Вираз «пункти або підпункти» стосується певних положень Хартії, які розглядаються окремо. Отже, якщо держава обирає п. 3 ст. 9, цей пункт вважатиметься одиницею виміру щодо пункту 2 статті 2. Те ж саме є справедливим, якщо держава приймає підпункт д пункту 1 статті 8. Там, де даний пункт або підпункт містить декілька варіантів, вибір одного з них становитиме підпункт пункту 2 ст. 2. Наприклад, в ст. 8, якщо держава обирає варіант а.ii з пункту 1, цей текст вважатиметься «підпунктом». Ситуація буде іншою, якщо варіанти не є обов'язково альтернативними, а можуть бути прийнятими разом. Так, у Статті 9, якщо держава обирає варіанти а.iii та а.iv з пункту 1, ці тексти вважатимуться двома підпунктами в межах змісту статті 2. Метою забезпечення цього вибору є надання Хартії, як зазначалось, більшої гнучкості, щоб уможливити врахування найбільш широкого кола варіантів фактичного становища регіональних мов або мов меншин.

Таким чином, потрібно зазначити, що більшість положень Частини III мають на меті захист або сприяння регіональним мовам або мовам меншин по відношенню до території, на якій вони використовуються. Частину II легше застосувати до нетериторіальних мов, але лише після внесення необхідних поправок та на умовах, визначених у п. 5 ст. 7.

Хартія є багатосторонньою міжнародною конвенцією, яка вимагає, щоб держави, які її підпили, прийняли на себе правові норми, юридичні зобов'язання (принципи, цілі та правила) з ура-

хуванням їх національних мовних ситуацій. Причина гнучкого механізму приєднання до положень Хартії (можливість самостійно обирати положення для застосування) полягає у величезній різноманітності історичної та соціолінгвістичної ситуації в Європі. При розробці акта ставилось завдання формулювати положення які б найкраще влаштували всіх потенційних учасників, в яких регіональні мови та мови меншин можуть бути використані, а також сприяти приєднанню якомога більше держав до Хартії.

Положення, щоб бути запропоновані державам, які підписали конвенцію, відповідно до статей 2 і 3 розділяються на дві основні частини: перш за все, є загальне ядро або основні юридичні мінімальні зобов'язання, які повинні бути прийняті всіма державами-учасниками щодо всіх регіональних мов або мов меншин на їх території. У будь-якому випадку, мінімальні обов'язки конкретизуються в цілях і принципах Частини II, які детально описані у статті 7 Хартії. Реалізація мінімальних зобов'язань і їх реальна ефективність в захисті і заохоченні відповідних мов необхідна для застосування чинних юридичних норм, що містять позитивні юридичні норми захисту мовних прав. По-друге, існує ряд додаткових зобов'язань та обов'язків, пов'язаних з диференційованим режимом для кожної регіональної мови або мови меншини. Це передбачає пошук найбільш підходящої формули для захисту кожної мови і обмеження свободи державою вибрати мову для захисту, з метою запобігання свавіллю держави. Даткові зобов'язання зазначені у частині III (статті 8 - 13), стосуються державної і приватної сфер повсякденного життя людини, які мають найбільш важливе значення для використання мови. Головне тут, як ми побачимо, обрані державою регіональні мови або мови меншин повинні бути охоплені певними положеннями Частини III [4].

Таким чином, Частина II є загальною за сферою дії та стосується у своїй цілісній формі всіх регіональних мов або мов меншин, якими розмовляють на території держави-учасниці Хартії. Однак, потрібно зазначити, що використання словосполучення «відповідно до стану розвитку кожної мови» показує, що цю частину сформульовано так, аби врахувати велику кількість мовних ситуацій, які існують в різних європейських країнах та в межах кожної країни. Зокрема, у першому пункті від держав-сторін вимагається зобов'язатися приводити свою політику, законодавство та практику у відповідність до ряду принципів та цілей. Вони, в свою чергу, визначені доволі загальним чином та надають зацікавленим державам широкий діапазон варіантів стосовно їхнього тлумачення та застосування.

Метою Частини III є переведення загальних принципів, проголошених у Частині II, у чіткі правила. Це є обов'язковим для тих держав-учасниць, які на додаток до положень Частини II зобов'язалися виконувати обрані ними положення Частини III. Для того, щоб пристосувати Хартію до різноманітності мовних ситуацій, які існують у різних європейських країнах, автори передбачили регулювання подвійного характеру: по-перше, держави вільні обирати мови, до яких вони погоджуються застосовувати Частина III, та, по-друге, для кожної мови, стосовно якої вони визначили Хартію придатною для застосування, ними можуть обиратися ті положення Частини III, до яких вони приєднуються [5, п.п. 39, 41].

1. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (ETS 148) // Збірка договорів Ради Європи. – К.: Парламентське видавництво, 2000. – С. 175–196.

2. Eduardo J. Ruiz Vieytez. Comments on the relevant provisions: analysis of the Committee of Experts' position. 3.Regional or minority languages // Shaping language rights – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – No.9. – P. 42 – 45.

3. Eduardo J. Ruiz Vieytez. Comments on the relevant provisions: analysis of the Committee of Experts' position. 3.2. Non-territorial languages // Shaping language rights

– Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – No.9. – P. 71 – 73.

4. Jose Manuel Perez Fernandez. Flexibility as a guideline for undertakings from the ECRML // Shaping language rights – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – No.9. – P. 124.

5. Пояснювальна доповідь до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Збірка договорів Ради Європи. – К.: Парламентське видавництво, 2000.