Ю. БЕСТЕРС-ДІЛЬГЕР

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ АБО МІНОРИТАРНИХ МОВ ЯК ЗНАРЯДДЯ ЗАХИСТУ МОВНИХ ПРАВ У СЛОВ'ЯНСЬКИХ КРАЇНАХ

Статтю присвячено оглядові результатів імплементації Європейської хартії регіональних або міноритарних мов у дев'яти слов'янських країнах, у яких вона набрала чинності. Наслідки її впровадження неоднозначні: поряд із суттєвим покращенням вона призводить також до виникнення нових конфліктів.

Ключові слова: Європейська хартія регіональних або міноритарних мов, людські права, мовні права, слов'янські країни, слов'янські мови, національні меншини, русинська мова, кашубська мова, роми, ромська мова.

У цій статті розглянемо дієвість Європейської хартії регіональних або міноритарних мов (далі — Хартія) у країнах зі слов'янськими державними мовами. Про те, що дія Хартії не завжди позитивна, було показано нами на прикладі країн Західної Європи — Швеції, Норвегії, Франції та Німеччини [1]. Для дослідження були використані такі джерела: звіти слов'яномовних країн («Periodical reports» [2]), які ратифікували Хартію та надали їй чинності; доповіді Комітету експертів («Reports of the committee of experts on the application of the Charter»); Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи («Recommendations of the committee of ministers of the Council of Europe on the application of the Charter»), а також відповіді держав на доповіді Комітету експертів. З усіма цими документами можна ознайомитися в Інтернеті [3].

Отже, що таке мовні права? Це не мови, що користуються певними правами, а самі носії мов. У правовому контексті поняття «мова» згадується експліцитно з середини XX ст. (і раніше) насамперед у сфері прав людини і прав меншин. Про права людини йдеться у Конвенції про права людини ООН від 1948 року. У ній ми можемо прочитати у статті другій: «Кожен має право на всі права та свободи, проголошені в цьому документі незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших поглядів, національного чи соціального походження, майна, народження чи іншого стану».

Подібний текст ми знаходимо і в Європейській конвенції про права людини від 1950 року у статті 14 під заголовком «Заборона дискримінації». Стаття шоста регулює додатково право на справедливе судове розслідування: «Кожна

[1] Див.: *Бестерс-Дільгер Ю.* Сильні та слабкі сторони Європейської хартії регіональних або міноритарних мов : Західноєвропейський досвід // Мовознавство.— 2010.— № 1.— С. 94–99.

[2] Перший «Periodicalreport» складається через рік, наступні — через кожні три роки.

[3] Пор.: www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp.

© Ю. БЕСТЕРС-ДІЛЬГЕР, 2013

обвинувачувана особа має щонайменше такі права: а) бути негайно і детально поінформованою зрозумілою для неї мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти неї; б) отримати безкоштовну допомогу перекладача, якщо обвинувачувана особа не розуміє мови судового розслідування або не розмовляє нею».

В обох текстах ідеться, очевидно, про захист осіб, котрі не володіють активно чи пасивно державною мовою або мовою більшості, від дискримінації чи зловживання. Тобто мовні права формулюються завжди тоді, коли йдеться про захист прав носіїв мов меншин. Отже, немає чіткої межі між мовними правами в дискурсі прав людини і в дискурсі меншин.

Права меншин та заборона дискримінації зафіксовані в численних угодах ЄС, проте тільки побічно. Першим документом, присвяченим виключно меншинам, був «Копенгагенський заключний документ про людський вимір» ОБСЄ від 1990 року. Він є важливою віхою в міжнародно-правовому закріпленні прав людини в Європі. Самі Копенгагенські документи в міжнародно-правовому розумінні не є обов'язковими для виконання, це просто домовленості, на які повинні орієнтуватися країни — члени ОБСЄ. Проте численні формулювання знаходимо і в пізніших, обов'язкових до виконання документах.

У четвертій частині Копенгагенських документів дуже детально розглядаються *колективні права членів національних меншин*: їм повинно надаватися право користування всіма правами людини і базовими свободами при абсолютній рівності перед законом. Крім цього, члени ОБСЄ зобов'язані вжити «особливих заходів для забезпечення рівноправності їх з іншими громадянами». Далі кожному повинно надаватися право самому вирішувати, чи належить він до автономної національної меншини чи ні.

Заключний документ Копенгагенських документів містить також так звані *індивідуальні права членів меншин*: використання рідної мови, здійснення релігійних обрядів, гарантії контактування з представниками своєї народності, незважаючи на кордони, свобода об'єднань, право на проведення культурних акцій, викладання рідної мови або проведення уроків рідною мовою, захист і сприяння ідентичності національних меншин та організація локальних чи автономних органів управління.

Першим документом, присвяченим мовним правам меншин і обов'язковим до виконання за нормами міжнародного права для держав, що його підписали, була Європейська хартія регіональних або міноритарних мов від 1992 року, яка вступила в силу 1998 року. Цей документ розроблений Радою Європи. Особливість Хартії полягає в тому, що на відміну від звичних заборон дискримінації вона захищає не людей, як носіїв мови, а самі мови. Обидва українські закони [4], які її ратифікують, вказують на те, що на цю обставину в Україні не звернули уваги. Особливістю Хартії є те, що вона не передбачає жодних санкцій. Система звітів слугує єдиним контрольним інструментом. Рада Європи сподівається на те, що оприлюднення критичних доповідей Комітету експертів в інтернеті спонукатиме держави до покращення ситуації. Необов'язкові і нечіткі формулювання завдячують своїм виникненням деяким європейським державам, які не хотіли визнавати мовні права своїх меншин у зв'язку зі своїм розумінням поняття «нація» та через побоювання щодо єдності держави: Франція, Великобританія, Греція, Туреччина. Три з них не ратифікували Хартію і досі. Те, що Хартія не викликала захоплення у країн — членів Ради

[4] Хартія пройшла в Україні дві ратифікації — 24 грудня 1999 р. та 15 травня 2003 р.

Європи, видно хоча б з того, що її ратифікували і надали чинності лише 25 із 47 держав.

З-поміж 13-ти слов'яномовних держав Європи [5] дев'ять держав Хартію не лише підписали, а й ратифікували: це Боснія і Герцеговина, Польща, Сербія, Словаччина, Словенія, Україна, Хорватія, Чехія, Чорногорія (див. табл.). Привертає увагу той факт, що член ЄС Болгарія ані підписала, ані ратифікувала Хартію. Правда, коли Болгарія вступала в ЄС 1992 р., ця умова ще не була обов'язковою. Обов'язкове підписання і ратифікацію протягом одного року для країн, що вступають до Ради Європи, було введено з літа 1995 р. Україна стала першою слов'яномовною країною, яка повинна була це зробити [6]. Тим більше дивує, що Македонія [7] і Росія [8], які вступали до Ради Європи дещо пізніше, хоч Хартію і підписали, але не ратифікували, незважаючи на взяті на себе зобов'язання.

Таблиця

Ратифікація та вступ у силу Хартії у слов'яномовних державах

Держави	Ратифікація	Вступ у силу
Боснія і Герцеговина	21.09.2010	01.01.2011
Польща	12.02.2009	01.06.2009
Сербія	15.02.2006	01.06.2006
Словаччина	05.09.2001	01.01.2002
Словенія	04.10.2000	01.01.2001
Україна	19.09.2005	01.01.2006
Хорватія	05.11.1997	01.03.1998
Чехія	15.11.2006	01.03.2007
Чорногорія	15.02.2006	06.06.2006

Далі дуже коротко проаналізуємо, чи права недержавних мов справді захищалися і захищаються Хартією, особливо частиною III [9].

Боснія і Герцеговина надала Хартії чинності лише 2011 р., тому з 30.07.2012 з'явився тільки один «регулярний звіт», але без відповіді Комітету експертів. Звіти держави рівномірно позитивні і тому малопереконливі. Згідно з рапортом, найбільше користі від Хартії отримали роми. Цей звіт виділяється численними цитатами з національних законів. Можна очікувати, що Комітет експертів захоче побачити більше реальних фактів та інформацію про стан мов меншин. Боснія і Герцеговина визнала найбільше мов меншин (загалом 17) серед усіх слов'яномовних країн, і всі за третьою частиною Хартії.

[5] Білорусія не є членом Ради Європи.

[6] Пор. Висновок № 190 (1995) Парламентського зібрання Ради Європи від 26.9.1995, § 12, абзац VII (http://assembyl.coe.int/Documents/AdoptedText/ta95/EOPI190.htm).

[7] Пор. Висновок № 191 (1995) Парламентського зібрання Ради Європи від 27.09.2013 (http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta95/EORI191.htm) на день пізніше, ніж України.

[8] Пор. Висновок № 193 (1996) Парламентського зібрання Ради Європи (http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta95/EORI193.htm).

[9] Докладний огляд (правда, без Боснії і Герцеговини) див.: Europäische Charta der Regional-oder Minderheitensprachen. Ein Handbuch zur Sprachpolitik des Europarats / F. Lebsanft, M. Wingender (eds).— Berlin ; Boston, 2012.— 445 S. Густавссон оцінює наслідки імплементації Хартії для слов'янських літературних мікромов як досить позитивні: *Gustavsson S.* The Framework Convention for the Protection of National Minorities, The European Charter of Regional or Minority Languages, Euromosaic and the Slavic Literary Microlanguages // Славянские литературные микроязыки и языковые контакты / А. Дуличенко, С. Густавссон (ред.).— Tartu, 2006.— P. 82–101.

Польща поширює дію частини III Хартії на 15 мов меншин та регіональних мов і є слідом за Боснією і Герцеговиною державою, яка визнає більшість недержавних мов. Польща — єдина серед слов'яномовних держав. яка розрізняє мови національних меншин (такі, що мають власну державу), мови етнічних меншин (такі, що не мають власної держави) і регіональну кашубську мову. Таким чином, кашубській мові надається офіційний статус, у той час як кашубська меншина його не має, а про її представників кажуть, що вони почуваються поляками. Законодавчо мови національних та етнічних меншин рівні незалежно від кількості їх носіїв. Інша справа — регіональна кашубська мова: якщо громада хоче користуватися кашубською мовою як другою офіційною, органи місцевого самоврядування повинні внести громаду до реєстру та перейняти пов'язані з цим кошти (наприклад, за двомовні формуляри).

Сілезька меншина Польщі, яка заявляє про себе під час переписів населення, є великою, проте їхня мова не визнається і також не згадується в ратифікаційному законі, що викликає з їхнього боку велике незадоволення. У своїй відповіді на доповідь Комітету експертів польський уряд засвідчує, що, на думку всіх фахівців, у Сілезії існує не мова, а діалект або етнолект. Подальшими вразливими пунктами є нестача шкіл та вчителів мов меншин а також недостатня присутність мов у засобах масової інформації. Слід зазначити, що в Польщі в січні 2005 року було опубліковано національний закон, який відкрито посилається на Хартію і згадується в ратифікаційному документі як правова база, у рамках якої застосовуватиметься Хартія.

Сербія застосовує третю частину Хартії до 10 мов меншин. Переважна більшість її носіїв скаржиться на все меншу підтримку мов меншин, особливо в галузі освіти. Бракує вчителів та підручників для цих мов. Власні імена й топоніми сербізуються, мови, названі у третій частині Хартії, бути офіційними не можуть. Багато меншин ще чекає на визнання свого статусу. Другий звіт експертів від 11 червня 2013 р. виявився неочікувано позитивним і визнав ситуацію з угорською мовою у Воєводині дуже хорошою, але вона була такою вже до Хартії. У ньому лише висловлюється незадоволення тим, що ромська та українська мови надто мало використовуються в судовій системі та адміністрації і що хорватська поряд з названими вище мовами недостатньо використовується в системі освіти. Крім цього, у деяких регіонах відсоткова планка (15% і 20% у Воєводині) може бути занадто високою.

Словаччина визнає за третьою частиною 9 мов меншин. Використання мови меншини як офіційної було до цього часу досить значним, двадцятивідсоткової частки населення в цих регіонах вдалося досягти тільки трьом мовам меншин: угорській, русинській та українській. Експерти схвалюють ту обставину, що планку знизили до 15%. Бракує насамперед уроків мовами меншин (ромська, русинська) у школах, недостатньою є підготовка вчителів, незадовільне використання мов меншин на радіо, телебаченні та у пресі.

Словенія у другій частині Хартії визнає чотири мови, у третій частині лише дві мови — угорську та італійську. Комітет експертів хотів би бачити більше мов під захистом третьої частини. Італійській мові забезпечується відповідна підтримка, угорській (з деякими обмеженнями) — також. Тривалу суперечку про існування німецької меншини було розв'язано завдяки тому, що Хартія згадала німецьку в другій частині. Проте зазнає критики те, що названі у другій частині Хартії мови де факто не підтримуються і не згадано регіони, в яких традиційно поширені німецька, хорватська та сербська мови. Для мов,

названих у третій частині, спостерігається також велика диспропорція між законними правами і реальною підтримкою.

Україна, яка підтримує в третій частині Хартії 13 мов, відіслала в січні 2012 року другий державний звіт, на який ще не було відповіді Комітету експертів. Тим часом Україна в липні 2012 року надала чинності закону «Про засади державної мовної політики», у якому вона багато разів і безпосередньо посилається на Хартію, стверджуючи при цьому, що саме через цей закон Хартія виконується. З боку Венеціанської комісії Ради Європи і Високого комісара ОБСЄ з питань національних меншин цей закон критикується, оскільки він спрямований передусім на підтримку російської мови [10], у той час як державна українська мова підтримується недостатньо.

Хорватія. Про цю країну маємо багато даних, оскільки вона вже подавала чотири звіти і Комітет експертів чотири рази відповідав на них (останній раз — 8 грудня 2010 р.). Хорватія визнає сім мов меншин, і всі за третьою частиною Хартії. Ромська мова хоча й не розглядалась як мова меншини, проте зазнала від Хартії позитивного впливу. Також покращили своє становище італійська та угорська мови. Словенська мова, незважаючи на побажання словенської меншини, не згадується ні в другій, ні в третій частині Хартії. У сфері освіти спостерігається занадто слабка підтримка особливо словацької, української та русинської як найменших визнаних мов меншин. У медійній сфері українська та русинська мови, сербська мова і взагалі кириличний шрифт занадто мало представлені. Хорватія, крім того, зобов'язалася підтримувати мови меншин тільки тоді, коли її носії становлять щонайменше третину місцевого населення. Якщо їх частка менша за третину, то міста можуть добровільно вирішувати питання щодо офіційного використання мови. Комітет експертів критикує таку відсоткову планку як занадто високу, але визнає, що багато міст застосовують Хартію навіть при меншій частці меншин. Крім цього, комунікація між урядом, місцевими органами самоврядування та меншинами могла б бути кращою. Загалом Комітет експертів критикує імплементацію як занадто повільну.

Чехія в інших документах хоч і визнає 12 меншин, частина III Хартії поширюється тільки на дві мови меншин: польську в Моравії-Сілезії та словацьку. Польська майже не береться до уваги в топонімії, для словацької майже не існує шкіл. Проте слід згадати, що словаки, які загалом розуміють чеську мову,

[10] Російська підпадає в цьому законі під визначення «регіональна мова». На те, що російська мова скоріше за все є розмовною мовою для більшості населення і тому, згідно з § 1 Хартії, підтримки не потребує, вказують такі дані (пор.: *Бестерс-Дільгер Ю.* Мовна політика та мовна ситуація в Україні : Аналіз і рекомендації.— К., 2008.— С. 361): у рамках репрезентативного загальноукраїнського опитування у грудні 2006 року 25,2% респондентів заявили, що вони в повсякденному житті розмовляють тільки російською, 15,1% — переважно російською, 20,4% — в однаковому обсязі українською та російською, 12,9% — переважно українською, 22,4% — лише українською мовою. Репрезентативне опитування 6 тис. українських громадян у 2013 р. показало такі дані щодо рідної мови (пор.: *Besters-Dilger J. et al.* Languages in Ukrainian regions: current situation and its historical roots // Region, Nation and Beyond. An Interdisciplinary and Transcultural Reconceptualization of Ukraine / U. Schmidt (ed.) — in print): 50,9% — українська, 21,2% — російська, 23,2% — українська і російська. При цьому слід мати на увазі, що відповідь на питання про рідну мову пов'язана більше з лояльністю до мови, ніж з реальною частотою її використання, та з тим, чи ця мова вивчалася першою і чи взагалі опановувалася (пор.: *Pavlenko A.* Language rights versus speakers' rights: on the applicability of Western language rights approaches in Eastern European contexts // Language Policy, 2011.—Vol. 10. Fasc. 1.— P. 41; ця дослідниця помилково ототожнює «рідну мову» з L1).

часто відмовляються від власної системи освіти. Стосовно мови ромів критикується те, що державна політика спрямована на асиміляцію циган, а не на збереження їхньої мови та культури. Зі звіту експертів про Чехію випливає, що місцеві організації з питань меншин залежно від їхнього складу перешкоджають підтримці деяких регіональних та міноритарних мов.

Чорногорія підтримує в третій частині Хартії дві мови — албанську та мову ромів. 18 вересня 2012 р. експертний Комітет оприлюднив другий, в основному позитивний, оглядовий звіт. Підтримку албанської мови оцінили позитивно, але піддали критиці недостатню присутність ромської мови в громадському житті. Статус боснійської, хорватської та сербської мов залишається неясним.

Отже, Хартія зміцнила мовні права численних меншин тим, що внесла їхні мови у третю чи принаймні в другу частину Хартії, або, як у Польщі, визнала одну з мов регіональною. Деякі мови взагалі вперше здобули визнання за міжнародним правом як мови (кашубська, русинська). Деякі стали мовами навчання, хоча до цього ними не були. Офіційне застосування мов як повноправних у діловодстві розширилося (наприклад, у Хорватії). Вдалося розв'язати деякі довготривалі конфлікти (наприклад, у Словенії). Загалом покращилася позиція меншин при переговорах з державою, зокрема завдяки створенню Рад меншин (наприклад, у Сербії, Чехії).

Проте всі спостереження за розвитком мовних прав після ратифікації Хартії вказують на ряд проблем незалежно від конкретної держави. Зокрема: а) труднощі виникають при обстоюванні мовних прав на місцях. Регіональні та місцеві органи управління часто не поінформовані про Хартію або не хочуть витрачати кошти на забезпечення мовних прав в освіті та мас-медіях (наприклад, у Сербії). У цьому випадку кошти повинні виділятися централізовано; б) свідомість уряду / адміністрації, з одного боку, та населення, — з другого, яке вважає мови меншин меншовартісними, значно різняться (наприклад, у Сербії і Чеській Республіці); в) держави беруть за основу своєї політики стосовно мовних прав меншин завжди результати переписів населення. За підрахунками самих меншин, кількість їхніх членів регулярно значно перевищує показники переписів; г) меншини не мають ніякого впливу на те, які з них отримають захист Хартії з боку держави, а які — ні. Особливо це стосується меншин, представники яких уже довго живуть у країні, але сформувалися тільки після закінчення ери соціалізму і тепер майже не мають шансів бути взятими під захист Хартії заднім числом. Вони почуваються несправедливо обділеними. І навіть у частині III вказані мови трактуються неоднаково, що призводить до незадоволення; ґ) відсоткова частка носіїв мов меншин, що дозволяла б користуватися захистом Хартії, встановлюється самою державою і може бути відносно високою. Розпорошені на території проживання меншини не мають з цієї причини майже жодного шансу; д) деякі держави або зовсім не враховують, або недостатньо враховують у своїх звітах критику з боку меншин, що призводить до того, що меншини складають свої альтернативні звіти до Ради Європи; е) більшість держав проголошує рівні права всім мовам, що перебувають під захистом Хартії. Це не відповідає намірам Хартії і не відображає нюансів мовної ситуації на місцях. У принципі для кожної окремо взятої міноритарної мови можна було б встановити специфічний ступінь підтримки. Так вчинила лише Словаччина; є) за допомогою таких документів, як Хартія, важко підтримувати мови, носіями яких є незначна кількість людей похилого

віку (наприклад, істро-романська мова у Хорватії налічує 200–250 носіїв). Вимоги щодо організації викладання мови чи присутність у пресі видаються за таких умов нереалістичними.

Звіти експертів відбивають зазвичай те, що вони побачили під час короткої подорожі у відповідній країні і почули під час дискусій з різними співрозмовниками. Їм ніколи не вдасться дати повної картини. Проте очевидно, що підсумовуючи захист мовних прав через Хартію, можемо говорити як про позитивні, так і про негативні наслідки такої діяльності.

(*Фрайбург, Німеччина*)

Ju. BESTERS-DILGER

EFFICIENCY OF THE EUROPEAN CHARTER FOR REGIONAL OR MINORITY LANGUAGES AS AN INSTRUMENT OF THE LANGUAGE RIGHTS PROTECTION IN THE SLAVIC COUNTRIES

This contribution asks about the consequences of implementation of the «European Charter for Regional or Minority languages» in the nine Slavic-speaking countries which put it into force so far. The balance is mixed: alongside of substantial ameliorations new conflicts arise.

Key words: European Charter for Regional or Minority Languages, human rights, linguistic rights, Slavic languages, Slavic-speaking countries, national minorities, Rusyn language, Kashub language, Roma, Romani.