

СИЛЬНІ ТА СЛАБКІ СТОРОНИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ АБО МІНОРИТАРНИХ МОВ: ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Європейська хартія регіональних або міноритарних мов є першим юридичним інструментом, створеним для захисту й підтримки національних мов. Процес моніторингу є ефективним знаряддям імплементації Хартії. До сильних сторін Хартії належать: посилення позиції меншин у переговорах з органами влади, зростання культурної активності меншин та наукових досліджень з відповідних національних мов, активізація контактів між меншинами і т. ін. Слабкі сторони виявляються в наявності різних інтерпретацій Хартії в різних країнах, браку інформації та фінансової підтримки передбачених нею заходів, у нестачі службовців, здатних користуватися міноритарними мовами, у напружених стосунках між меншинами.

Ключові слова: регіональні або міноритарні мови, національні меншини, статус мов, мовна політика.

Європейська хартія, прийнята Радою Європи 5 листопада 1992 р., є першим юридичним інструментом, створеним для захисту й підтримки регіональних або міноритарних мов. Як і у випадку іншого важливого документа на захист прав меншин, а саме «Рамкової конвенції про захист національних меншин», після підписання цього акту певною державою і набуття ним чинності настає етап моніторингу, тобто контролю. Ратифікувавши Хартію, відповідна держава повинна в перший же рік надати звіт про виконання своїх зобов'язань, а в подальшому кожні три роки подавати звіти про заходи, вжиті для виконання вимог Хартії. Ці звіти перевіряє міжнародна комісія експертів, яка пише про них свої відгуки, зазвичай досить критичні. У випадку з «Рамковою конвенцією про захист національних меншин» уряд відповідної держави може дати свій коментар до відгуків міжнародних експертів, але для Хартії це не передбачено. Наприкінці подаються рекомендації Ради Міністрів. Усі тексти публікуються в Інтернеті (<http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report>)¹. На думку деяких фахівців, саме ці публікації — у випадку Хартії один раз на три роки публікуються три тексти щодо кожної держави — є потужними засобами імплементації, які приводять до того, що становище регіональних або міноритарних мов у Європі набагато поліпшилося. Жодний уряд не хоче викликати докорів щодо порушення прав меншин. Метою Хартії є не тільки збереження мовного розмаїття², тобто безкорисна підтримка малих європейських мов, а й насамперед, як зазначив Генеральний секретар Ради Європи Террі Девіс на конференції в Більбао 20 квітня

¹ Тексти, що стосуються «Рамкової конвенції», див. на сайті: www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Tabs_en.asp.

² Це мета, яку ставлять перед собою лінгвісти, що є учасниками європейської мовної політики (див.: *Williams G. Sustaining Language Diversity in Europe // Evidence from the Euro-mosaic Project.* — Basingstoke ; New York, 2005).

2009 р., збереження політичної стабільності при територіальній цілісності³. Рада Європи, як завжди, переслідує свої політичні цілі.

Не секрет, що деякі європейські країни, навіть члени Європейського Союзу, не підписали й не ратифікували Хартію, наприклад Балтійські країни. Це викликає неабиякий подив, оскільки офіційно з 1993 р. усі нові члени Європейського Союзу зобов'язані це зробити перед вступом до Союзу. Інші країни, наприклад Росія чи Франція, підписали Хартію, але не ратифікували її. Після мого інтерв'ю з Раулем Чилачавою в 2001 р., який тоді був заступником голови Держкомітету з національностей і міграції, в мене склалося враження, що жоден з членів Ради Європи не зазнав такого сильного тиску з боку Ради Європи щодо підписання й ратифікації Хартії, як Україна. В. А. Василенко тоді переконував мене, що жодного зовнішнього тиску не було і що все «лобіювання» при підписанні й ратифікації Хартії походило із самої України. Тривалий процес ратифікації Хартії в Україні викликав зацікавлення вчених⁴.

Темою цієї статті є не ситуація в Україні, яка в певному розумінні унікальна, а питання, як саме змінилося становище регіональних або міноритарних мов після прийняття Хартії. Чи можна говорити лише про позитивні результати після її ратифікації? Чим визначаються сильні й слабкі сторони Хартії? Спробуємо знайти відповіді на ці питання, маючи на увазі насамперед чотири західноєвропейські країни: Швецію, Норвегію, Францію та Німеччину. Не можна, звичайно, претендувати на те, що цей перелік переваг і недоліків Хартії буде повним.

Перший позитивний момент полягає в тому, що переговори організацій, які представляють носіїв міноритарних мов, з урядами й місцевою владою полегшуються й проходять успішніше.

Зрозуміло, що позиція цих організацій зміцнюється, якщо в їхніх переговорах з урядом у ролі «третього невидимого партнера» виступає Рада Європи. Наведемо приклад Франції — найцікавіший і в певному сенсі екстремальний. Ця країна, що є одним із засновників Європейського Союзу, стверджує, що Хартія суперечить французькій конституції. Конституція, що тісно пов'язана з Французькою революцією, є чимось недоторканим. У ст. 2 конституції записано: «мова Республіки — французька». Французька революція поклала початок всесвітньому національному рухові, в ході якого розвинулася концепція про бажану ідентичність держави, нації та мови. Після революції французька мова утвердилася на всій території країни. Тому Конституційний суд Франції, незважаючи на те, що профільний міністр 7 травня 1999 р. підписав Хартію від імені Франції, заборонив її ратифікацію, покликаючись на те, що Хартія порушує принципи неподільності Республіки, рівності перед законом і єдності французького народу і несумісна зі ст. 2 конституції.

Але ситуація не є такою простою. По-перше, цитоване положення ст. 2 конституції було додано тільки в червні 1992 р., тобто за кілька місяців до появи

³ «Розмаїття і стабільність — це положення, на які спирається філософія Хартії. (...) Більше того, преамбула до Хартії не залишає сумнівів, що захист і підтримка регіональних або міноритарних мов має відбуватися “у рамках національного суверенітету й територіальної цілісності”. (...) В основі Хартії лежить визнане міжнародною спільнотою положення про те, що мовне розмаїття зрештою послабить напруження, які виникають у стосунках між більшістю й меншістю. Рада Європи та ОБСЄ, зокрема в контексті зростання їх співробітництва у сфері прав національних меншин, заявляють про свою підтримку Хартії за її внесок у збереження миру й стабільності в усій Європі» (курсив наш. — Ю. Б.-Д.) (http://www.coe.int/t/secretarygeneral/sg/speeches/2009/M_20042009_Bilbao_European_Charter_For_Regional_Minority_Languages_EN.asp).

⁴ Antonovych M., Bowring B. Ukraine's long and winding road to the European Charter for Regional or Minority Languages // Dónall ó Riagáin (ed.). The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities. — Strasbourg, 2008. — P. 157–182.

Хартії. По-друге, перед прийняттям цієї зміни в конституції в ході її обговорення мова йшла тільки про те, що вона має бути спрямована виключно проти англійської мови і не має перешкоджати розвитку регіональних мов ⁵. По-третє, уже в той час, навіть без спеціального законодавчого захисту ⁶, регіональні мови у Франції користувалися певними мовними правами. Двомовну освіту (регіональна мова та французька), яка й раніше була можлива в приватних школах, з 2000 р. дозволено й у державних освітніх закладах на всіх визнаних регіональних мовах (баскській, бретонській, провансальській, каталанській, корсиканській, ельзаській) ⁷. 23 липня 2008 р. було внесено зміну до конституції, згідно з якою «регіональні мови є частиною спадщини Франції».

Уряд певною мірою визнає існування регіональних і міноритарних мов, хоча вони й не мають офіційного статусу. Попри те, що Хартію донині не ратифіковано, скромні успіхи останніх років без неї були б неможливими. У цьому випадку вже саме існування Хартії та постійні вимоги Ради Європи її ратифікувати позитивно вплинули на конкретну політику.

Другим позитивним моментом є те, що діалог між носіями міноритарних мов і владою став постійним. Деякі країни створили певні органи на зразок «Ради з мовних питань» чи запровадили зміни в наявні вже органи, розширивши коло їхніх прав і обов'язків таким чином, що зв'язок між владою й носіями міноритарних мов став безперервним. Це стосується, наприклад, Швеції, де функції Мовної ради в 2006 р. значно розширилися ⁸. Навіть у Франції до назви урядового департаменту *Délégation générale à la langue française* (Головне управління з питань французької мови) в 2001 р. додали фразу «et aux langues de France» («та інших мов Франції»). Одним із завдань цього департаменту стало спостереження за станом регіональних мов та їх дослідження.

По-третє, зростає культурна активність носіїв міноритарних мов. Хартія пробуджує інтерес до мови, історії, літератури в середовищі самих меншин. Розвивається їхня самосвідомість, а це важлива передумова для виживання міноритарної мови.

По-четверте, активізуються дослідження міноритарних мов і самих меншин. У більшості європейських країн кожна з регіональних або міноритарних мов цієї країни представлена принаймні в одному з університетів відповідною кафедрою, де ця мова є об'єктом вивчення. Організовано підготовку перекладачів і вчителів, розробляються навчальні матеріали та посібники. Таким чином, поступово зростає лінгвістичний і політичний статус цих мов.

П'ятим позитивним наслідком є поживлення взаємин між меншинами. Насамперед встановлюються контакти між представниками меншини, що живуть у різних країнах, наприклад саами в Швеції та Норвегії або угорці, які з Першої світової війни стали меншиною в п'яти неугорських країнах. Крім того, різні

⁵ Agresti G. The European Charter for Regional or Minority Languages and France: stocktaking and prospects for a ratification in abeyance. Discourse analysis and the configuration of the «doxa» // Dunbar R., Parry G. (eds.). The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities.— Strasbourg, 2008.— P. 183–200, особливо 185.

⁶ Пор. також бурхливу дискусію щодо Хартії: Viaut A. Apport et réception française de la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires: approche sociolinguistique // Revue d'Etudes Comparatives Est.— Ouest, 2002.— Vol. 33. N 1.— P. 9–48; La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France. Quelle(s) langue(s) pour la République? Le dilemme «diversité/unicité».— Strasbourg, 2003.—

⁷ Judge A. Linguistic Policies and the Survival of Regional Languages in France and Britain.— Basingstoke ; New York, 2007.— P. 129–136.

⁸ Huss L. The impact of the European Charter for Regional or Minority Languages in Norway and Sweden // King Kendall A. et al. Sustaining linguistic diversity.— Washington, 2008.— P. 129–143, особливо 135.

меншини в тій самій державі почали порівнювати свої становища, цікавитися одна одною. Ці взаємини стали можливими, зокрема, завдяки допомозі таких організацій, як Європейське бюро менш уживаних мов (European Bureau for Lesser-Used Languages — EBLUL), Європейський центр з питань меншин (European Center for Minority Issues — ECMI) та Федеральна спілка європейських національностей (Federal Union of European Nationalities — FUEN). Такі контакти та співробітництво зміцнюють позицію представників меншин у переговорах із владою.

Шостий позитивний момент полягає в тому, що не тільки самі члени меншин (як діти, так і дорослі), а й носії мажоритарних, державних мов зацікавилися вивченням міноритарних мов. Це відбувається, наприклад, у Німеччині, де німецькі батьки, що не знають і ніколи не знали лужицької мови, посилають своїх дітей у двомовний лужицький дитячий садок, у Франції, де французькі діти, батьки яких не володіють бретонською мовою, добровільно вивчають цю мову.

Ці шість аргументів свідчать на користь Хартії. Чи означає це, що Хартія має тільки сильні сторони? На жаль, можна стверджувати й про наявність у неї слабких сторін.

Перший недолік. Майже всі держави, які ратифікували Хартію, інтерпретують її по-своєму. Хартія дає змогу кожній державі тлумачити її самостійно. Це викликає невдоволення у носіїв регіональних і міноритарних мов. Про цю проблему можна довго говорити, але наведемо тут лише кілька прикладів. Так, незважаючи на те що більшість юристів вважає, що та сама мова може бути міноритарною в одному регіоні і регіональною в іншому тієї самої держави залежно від чисельності її носіїв, в інтерпретації Німеччини одна мова напевно не може належати до обох категорій. Статус регіональної мови приписується тільки нижньонімецькій мові без пояснень чому⁹. Головна відмінність між нижньонімецькою мовою і фризською, яка вважається міноритарною мовою в Німеччині, полягає, на нашу думку, в тому, що носіїв нижньонімецької мови більше (близько 5 млн.), ніж носіїв фризської (близько 400 тис.), і іноді вони становлять більшість мовців у певному регіоні.

Німеччина була першою і тривалий час єдиною країною, що диференціює регіональні й міноритарні мови. Це не створює труднощів, якщо обом категоріям мов надається однакова підтримка, але це не завжди так. Польща подібним чином надала кашубській мові статус регіональної з 2005 р., експліцитно спираючись при цьому на Хартію. Кашубська мова до недавнього часу вважалася польським діалектом. Але на відміну від Німеччини в Польщі статус регіональної мови на практиці є нижчим, ніж статус міноритарної мови, який надається мовам, що є державними в інших країнах (німецькій, українській, литовській, російській) чи бездержавним мовам і мовам, що не мають близької спорідненості з польською мовою (караїмська, татарська, лемківська, ромська). Жодних інших регіональних мов, таких, наприклад, як сілезька, Польща не хоче визнати через побоювання, що це може сприяти розколу країни¹⁰.

⁹ У законі про ратифікацію жодних мов не названо; у преамбулі до першого звіту названо мови щодо їхньої класифікації, вказано тільки на визначення, подані в пояснювальній записці (Explanatory Report) Ради Європи до Хартії.

¹⁰ *Wicherkiewicz T.* Welcome and Unwelcome Minority Languages // *Pertot S. et al. (eds.). Rights, promotion and integration issues for minority languages in Europe.* — Basingstoke ; New York, 2009. — P. 181–188, особливо 186. Закон «Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym» від 6 січня 2005 р., що регулює регіональний статус кашубської мови, було прийнято перед тим, як Польща ратифікувала Хартію (лютий 2009). Хартія вступила в дію 1 червня 2009 року.

Інший приклад. Є країни, що визнають міноритарні мови, до яких вони застосовують тільки другу частину Хартії (наприклад, до фіно-угорської мови квен у Норвегії), але не застосовують до них жодного пункту з третьої частини. Таким чином, у одній державі виявляються міноритарні мови нібито першого і другого сорту¹¹. А в інших державах такої відмінності немає.

У Хартії згадуються діалекти й мови іммігрантів — категорії, на які її дія не поширюється, але Хартія не розмежовує поняття мови і діалекту, мови іммігрантів і міноритарної мови. Коли мова іммігрантів стає міноритарною — через 50, 100, 200 років?

Ці різнотлумачення є наслідком нечітких формулювань Хартії, що в свою чергу спричинені дискусіями і навіть суперечками в процесі розробки цього документа. Кожна держава сама приймає рішення щодо тлумачення відповідних понять і це неминує справляти враження свавільної чи умисної диференціації при підході до конкретних мов¹².

Другий недолік стосується проблеми недостатнього співробітництва між державними інстанціями на різних рівнях. У цьому провина не самої Хартії, а радше її виконавців. Територіальна та місцева влади недостатньо поінформовані про Хартію і не схильні впроваджувати в життя її постанови¹³. Наприклад, зазвичай ніхто не запитує, чи хоче підсудний на суді говорити своєю міноритарною мовою, а сам він не наважується це робити. Оскільки постанови Хартії стосуються здебільшого тільки частини території держави, то ці області, землі чи міста сприймають Хартію як додаткове навантаження і вважають ситуацію несправедливою, унаслідок чого не виявляють особливої зацікавленості імплементувати Хартію. До того ж вони іноді не знають ким займатися насамперед: меншинами чи мігрантами, становище яких часто буває ще гіршим¹⁴.

Цим зумовлений третій недолік. Ті державні органи, які зобов'язані імплементувати Хартію, часто не мають для цього необхідних коштів. Уряд вимагає від них повного чи часткового фінансування підтримки міноритарних мов, що знов-таки сприймається ними як несправедливість.

Четвертий недолік: хоч багато хто стверджує, що вони є членами меншини та носіями мови, насправді тільки незначна кількість людей володіє цією мовою достатньою мірою. Не вистачає учителів та державних службовців, щоб виконувати положення Хартії. Володіння міноритарною мовою часто не вважається особливою ознакою кваліфікованості кандидата, коли йдеться про прийняття на роботу.

П'ятий недолік — конкурентна боротьба між меншинами. Одні невдоволені, що Хартія до них не застосовується, оскільки про них немає згадки в національному законі про ратифікацію Хартії, який здебільшого визначає, на які мови поширюється дія Хартії. Вони домагаються зміни закону і включення до категорії мов, що підлягають захисту і підтримці. Разом з тим, ті меншини, мови яких зазначено в законі, не зацікавлені в тому, щоб ділити свій високий статус з іншими.

¹¹ Bull T. Inconsistencies and Discrepancies in Official Approaches to Linguistic Diversity. The Case of Norway // Pauwels A. et al. (eds.). *Maintaining Minority Languages in Transnational Contexts*. — Basingstoke ; New York, 2007. — P. 124–140; Huss L. Op. cit. — P. 129–143.

¹² Nic Craith M. Europe and the Politics of Language. Citizens, Migrants and Outsiders. — Basingstoke ; New York, 2006. — P. 106–125.

¹³ McLeod W. A New Multilingual United Kingdom? The Impact of the European Charter for Regional or Minority Languages // Pertot S. et al. (eds.). *Rights, promotion and integration issues for minority languages in Europe*. — Basingstoke ; New York, 2009. — P. 44–59; Huss L. Op. cit.

¹⁴ Huss L. Op. cit. — P. 138.

Деякі меншини конфліктують між собою, оскільки на цьому рівні в меншому масштабі повторюється те, що відбувається на рівні всієї держави: підгрупи однієї меншини, як давніші, так і нещодавно створені, вимагають для себе статусу самостійної меншини — носія регіональної мови. Їхня мова дотепер зазвичай вважалася діалектом, але оскільки діалекти не є об'єктом захисту Хартії, статус регіональної мови виявляється значно вигіднішим. Так сталося, наприклад, у Швеції й Норвегії, де в законі про Хартію згадуються саамі. Однак північні саамі є найчисельнішою групою серед усіх саамі, й дві інші групи (південні саамі і луле саамі), які відчувають мовні утиски з боку північних саамі, вимагають більшого ступеня диференціації. На таку ж ситуацію можна очікувати в північній Німеччині: фризська мова визнана міноритарною мовою, але її носії стверджують, що такої мови не існує, а насправді йдеться про три мови: західнофризьку, північнофризьку і сатерфризьку.

Шостий недолік. Хартія не виконує свого призначення, тому що вона не в змозі врятувати міноритарні мови від вимирання. Це визнав Генеральний секретар Ради Європи Террі Девіс 20 квітня 2009 р. в Більбао. Перерахувавши досягнення Хартії, він зазначив: «Ми маємо усвідомлювати, що багато європейських мов очікує неухильне зменшення кількості їхніх носіїв». Це стосується й тих країн, де імплементується Хартія. Прикладом цього може бути Німеччина, де є, серед інших, дві міноритарні слов'янські мови: верхньолужицька і нижньолужицька. Усі носії цих мов володіють також німецькою мовою. При цьому, якщо є ще села, де більшість мешканців знає верхньолужицьку, то нижньолужицькою володіє лише меншість мешканців тих сіл, де нею взагалі говорять. Кількість носіїв цієї мови становить близько 5000, але більшість із них — це люди старшого покоління. Хоча різні організації намагаються оживити нижньолужицьку мову, немає свідчень про те, що після ратифікації Хартії люди в повсякденному житті, наприклад поза школою, стали говорити нею частіше, ніж раніше, або що вона передається від батьків до дітей як рідна мова. Останнє є найважливішою передумовою для виживання мови. Жодний закон, жодна хартія не можуть вплинути на рішення батьків.

Західноєвропейський досвід показує, що з прийняттям Хартії проблеми регіональних або міноритарних мов не зникли. Хартія допомагає зберегти ці мови, але не дає жодних гарантій. Іноді вона просто продовжує процес умирання. До того ж у деяких випадках суперечки між меншиною й державою чи між самими меншинами стали агресивнішими, порівняно з минулим. Крім того, майже всюди виникає потреба визначити й права мажоритарної мови, насамперед щодо англійської. Ця дискусія, напевно, закінчиться ще не скоро.

(Фрайбург, Німеччина)

YU. BESTERS-DILGER

STRENGTHS AND WEAKNESSES OF THE EUROPEAN CHARTER : THE WESTERN EUROPEAN EXPERIENCE

The European Charter for Regional or Minority languages is the first legal instrument devoted to the protection and promotion of languages. The monitoring process supports implementation. To the strengths of the Charter belong: a better position of the minorities in the negotiations with the government, more cultural activities of the minorities, more research, more contact between minorities, etc. Weaknesses are, among others, the different interpretations in different countries, a lack of information and financial support, not enough servants able to use minority languages, growing tensions between minorities.

Key words: regional or minority languages, national minorities, language status, language policy.