

Практическое влияние мониторинговых механизмов Совета Европы

на улучшение соблюдения прав человека и утверждение
верховенства права в государствах-членах

Содержание¹

Предисловие	6
Введение	7
Часть 1: Механизмы и органы защиты	8
Европейская конвенция о защите прав человека	8
Европейская социальная хартия	9
Европейская конвенция о предупреждении пыток	10
Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств	10
Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств	11
Европейская комиссия против расизма и нетерпимости	11
Конвенция Совета Европы о борьбе с торговлей людьми	12
Комиссар Совета Европы по правам человека	13
Группа государств против коррупции – ГРЕКО	14
MONEYVAL	14
Часть 2: Практические примеры влияния мониторинговых механизмов Совета Европы на государства-члены	16
Европейская конвенция о защите прав человека	16
Европейская социальная хартия	27
Европейская конвенция о предупреждении пыток	32
Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств	35
Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств	37
Европейская комиссия против расизма и нетерпимости	39
Комиссар Совета Европы по правам человека	42
Группа государств против коррупции – ГРЕКО	46
MONEYVAL	51

¹ 2014. В данном документе приводятся главы только Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Полный вариант, включающий главы, посвященные другим мониторинговым механизмам, может быть получен на английском и французском языках в Генеральном директорате по правам человека и юридическим вопросам.

Введение

В течение почти 60-и лет Совет Европы добился значительных завоеваний в сфере прав человека, а также в продвижении и обеспечении принципа верховенства права. Эти завоевания – которые никогда не будут по-настоящему прочными, если мы не будем проявлять бдительность – включают не только сами *нормы* (связанные с гражданскими и политическими правами, социальными правами, правами меньшинств, борьбой с расизмом, коррупцией, торговлей людьми, отмыванием денег и налоговыми гаванями), но также и *активное наблюдение за соблюдением этих норм*.

Такое наблюдение осуществляется благодаря ряду устоявшихся специализированных механизмов с такими рабочими методами, которые отвечают их полномочиям, а также с признанной экспертизой и высоким профессиональным уровнем. Благодаря этим механизмам, Совет Европы может осуществлять наблюдение за выполнением своих стандартов, выявлять случаи несоблюдения этих стандартов, и предлагать решение или направлять рекомендации каждому из своих государств-членов.

Комитет министров, прежде всего при выполнении своей задачи по контролю за исполнением обязывающих постановлений Европейского суда по правам человека, решений Европейского комиссара по правам человека, Европейского комитета по социальным правам, Европейского комитета по предупреждению пыток, Европейской комиссии против расизма и нетерпимости, Консультативного совета Конвенции о защите национальных меньшинств, Группы государств против коррупции, Комитета экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег (Moneyval), Комитета экспертов Хартии региональных языков и языков меньшинств, а также Группы экспертов по борьбе с торговлей людьми, коллективным образом и наиболее наглядно являются примером механизмов предупреждения и осуждения нарушений в области демократии и прав человека в Европе. Эти механизмы действуют в полном соответствии с устремлениями граждан, желающих жить в условиях справедливости и свободы, обеспечивающих их права.

В данном документе² описывается то, каким образом механизмы Совета Европы, относящиеся к правам человека и верховенству права, действовали в направлении обеспечения явных улучшений в законодательстве, практике и в положении людей в государствах-членах. Во второй части данного документа излагаются выборочные примеры недавних ситуаций, в которых государства-члены Совета Европы приняли меры по улучшению положения в области прав человека, а также в борьбе с коррупцией и отмыванием денег, как прямо, так и косвенно, полностью или частично, в результате действий одного из мониторинговых механизмов Совета Европы.

Христос Джакумопулос
директор по вопросам мониторинга
Генеральный директорат по правам человека и юридическим вопросам

² Настоящий документ не является исчерпывающим; приведенные примеры лишь призваны проиллюстрировать влияние мониторинговых механизмов Совета Европы на национальном уровне в области прав человека и верховенства права. В нем не показаны также значительные результаты, достигнутые в сфере прав человека и верховенства права на основе деятельности:

- классического межправительственного типа, результатом которой является принятие докладов и юридических инструментов (например, договоров, рекомендаций, руководящих принципов) Комитета министров,
- конкретных мероприятий Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), Европейского комитета по эффективности правосудия (CEPEJ),
- мероприятий по оказанию помощи и распространению информации, направленных на оказание содействия в выполнении установленных стандартов,
- других подразделений Совета Европы с более широкой областью деятельности, таких как Парламентская Ассамблея и Конгресс местных и региональных властей.

Часть 1: Механизмы и органы защиты

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств – это европейские юридические рамки в сфере защиты и содействия языкам, используемым традиционными национальными и этническими меньшинствами. В настоящее время эта Хартия ратифицирована 25 государствами. Еще 8 государств ее подписали. 6 государств взяли на себя обязательство подписать Хартию при присоединении к Совету Европы, однако еще этого не сделали.

Данная Хартия обязывает государств-участников активно продвигать использование языков меньшинств практически во всех областях общественной жизни: в образовании, судебной системе, административных органах, СМИ, культурной, экономической и социальной жизни, а также в трансграничном сотрудничестве. Сфера действия Хартии распространяется на языки, которые традиционно используются на территории государства, при этом она не охватывает языки, связанные с недавними миграционными движениями или диалекты официального языка.

В Хартии предусматривается механизм мониторинга для оценки раз в три года того, как государство-участник выполняет данный документ. Ответственность за работу этого мониторингового механизма возложена на Комитет экспертов. Роль Комитета состоит в том, чтобы анализировать выполнение государством-участником своих обязательств, рекомендовать улучшение в законодательстве, политике и практике и представлять отчеты Комитету министров.

Раз в два года генеральный секретарь Совета Европы представляет Парламентской Ассамблее подробный доклад о выполнении Хартии. Благодаря этому члены парламентов 47 стран Большой Европы информированы о соблюдении Хартии, это позволяет им оказывать, в случае необходимости, политическое давление для того, чтобы подвигнуть национальные правительства на принятие соответствующих мер.

Интернет: coe.int/minlang/

Часть 2: Практические примеры влияния мониторинговых механизмов Совета Европы на государства-члены

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств

Австрия

Австрия внесла поправки в свой Закон о телерадиовещании 2001 года и включила положение о программах на языке меньшинств в полномочия ORF как общественной службы. Была создана также правовая основа, позволяющая ORF сотрудничать с частными радио- и телекомпаниями в этой области.

Армения

Армения выпустила дополнительные учебники для обучения ассирийскому, курдскому и езидскому языкам в школах.

Великобритания

Ратификация Хартии стала первым шагом к официальному признанию шотландского и корнуоллского языка в качестве региональных языков или языков меньшинств. На основе рекомендации Комитета министров 2004 года, в Северной Ирландии было выдано разрешение на вещание радиостанции "Радио Фаилте" на ирландском языке. Помимо этого, власти предложили принять Кодекс уважительного отношения к лицам, говорящим на региональном языке или языке меньшинств. Носители корнуоллского языка договорились об общей орфографии при публичном использовании этого языка.

Венгрия

Венгрия внесла поправки в Уголовно-процессуальный закон (2002), Гражданский процессуальный закон (2002) и Закон об общих правилах официальной процедуры и службе в государственных органах (2004), как это было рекомендовано Комитетом экспертов. Эти поправки уточняют, что любой человек может использовать, устно или письменно, язык меньшинства, что в том случае, если лицо желает использовать язык меньшинства, привлекаются переводчики, и при этом расходы на письменный и устный перевод несет государство. Отныне лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, ссылаются на эти положения. Улучшилась транспортировка учеников школ, где преподается язык меньшинств, тем самым это способствовало сохранению преподавания языка меньшинств в сельских районах. Помимо этого, больше школ меньшинств были приняты под эгиду органов самоуправления национальных меньшинств (органы культурной автономии). Кроме того, был создан общественный радиоканал (радио MR4), посвященный исключительно радиовещанию на языках меньшинств, в том числе ежедневных радиопрограмм на беас и романи.

Германия

В 2004 году Земля Шлезвиг-Гольштейн приняла Закон о содействии северо-фризскому языку в общественной жизни, содержащий положения, касающиеся, помимо прочего, использования северо-фризского языка в отношениях с административными органами и предоставления рабочих мест государственным служащим, говорящим на фризском языке. В постановлении Нижней Саксонии 2011 года "Регион и его языки" предусматривается возможность образования на региональном языке или языке меньшинства, что приводит, в большинстве случаев, к двуязычному образованию. В 2012 году Свободное государство Саксония приняло план действий по поощрению и оживлению изучения сорбского языка, что направлено на расширение знаний верхне-сорбского языка и информации о нем, а также его использование в общественной жизни.

Дания

Как было рекомендовано Комитетом министров, Дания приняла ряд специальных мер для обеспечения защиты немецкого языка после муниципальной реформы в Южной Ютландии. В частности, были сохранены финансовые дотации муниципалитетам и южному округу Ютландии на проведение культурных мероприятий. Власти Дании поддержали, в соответствии с рекомендацией Комитета министров, также радиовещание на немецком языке. Выполняя соответствующее положение Хартии, региональный госпиталь Южной Ютландии теперь предоставляет своим пациентам возможность общаться с сотрудниками этого медицинского учреждения на немецком языке.

Испания

В 2010 году парламент Каталонии предоставил аранезскому языку статус со-официального языка на всей территории Каталонии.

Кипр

Кипр признал кипрский арабский маронитский язык в качестве регионального языка или языка меньшинств на основании Хартии в соответствии с рекомендацией Комитета министров. С этого момента начался процесс возрождения этого языка, и он был систематизирован.

Нидерланды

Ратификация Хартии означала юридическое признание таких языков, как лимбургский, нижнесаксонский, романи и идиш. Нидерландские власти приняли ряд мер по облегчению и поощрению использования фризского языка в судебных органах, в том числе путем организации учебных курсов на фризском языке для новых сотрудников и судей в судебной системе. Лица, говорящие на фризском языке, имеют право использовать свой язык в суде, даже вне территории провинции Фризии. Кроме того, в 2003 году вступил в силу

новый указ о фамилиях, который позволяет использовать фризские фамилии в официальных документах. Кроме того, провинции Фризии были предоставлены полномочия по подготовке, на основе консультаций с национальными властями, программы обучения, которая регулирует также обучение на фризском языке.

Норвегия

В 2004 году был создан внутренний суд в Финмарк, как единственный двуязычный суд страны, действующий в административном районе, где используется язык саами. Норвегия изменила Закон о медицинских работниках и приняла меры в секторе здравоохранения и социального обеспечения в саамском административном районе для выделения сотрудников, владеющих саамским языком. Для выполнения Хартии был создан пул экспертов по саамскому языку и информационным технологиям, который консультирует органы государственной администрации по таким вопросам, как законодательные документы на саамском языке и саамская орфография. В соответствии с рекомендацией Комитета министров, Норвегия признала в качестве полноправного языка квенский язык и, исходя из этого, создала Совет по квенскому языку.

Сербия

Высокий юридический статус, предоставленный языку романи на основании Хартии (Часть III), способствовал улучшению в целом негативного общественного восприятия этого языка. Кроме того, это подготавливает совместное официальное использование языка романи в муниципалитетах.

Словакия

Республика Словакия осуществила значительные меры, на основании Хартии, по продвижению болгарского, хорватского и польского языков. В 2001 году, в соответствии с положениями Хартии, был создан правительственный Совет по национальным меньшинствам и этническим группам. Кроме того, жалобы общественному защитнику прав могут быть представлены и на языках меньшинств, подпадающих под сферу действия Хартии.

Словения

Ратифицировав Хартию, Словения взяла на себя юридическое обязательство защищать и поощрять хорватский, немецкий и сербский языки в общественной жизни на местах.

Украина

В 2012 году парламент Украины принял "Закон Украины о принципах государственной языковой политики", заменивший бывший советский Закон о языках 1989 года.

Финляндия

После ратификации Хартии был принят Закон о языке саами. Он направлен на обеспечение права народов саами на развитие своего языка и культуры и использование его в отношениях с судебными и административными органами. Региональному бюро Верхней Лапландии по языковой подготовке было предложено увеличить число должностных лиц, говорящих на саами, которые необходимы для соблюдения обязательств на основании Хартии и Закона о саамском языке.

Хорватия

Хартия усилила языковые права меньшинств в Хорватии и способствовала принятию Закона об образовании на языках и алфавите национальных меньшинств в 2000 году.

Чешская Республика

Для содействия соблюдению Хартии правительство Чешской Республики выделило финансовые средства муниципалитетам для размещения двуязычных (польско-чешских) знаков в районах Карвина и Фридек-Мистек. Моравско-хорватский был признан в качестве регионального языка или языка меньшинства в соответствии с положениями Хартии (Часть II).

Швеция

Ратификация Хартии означала первое юридическое признание языка идиш. Кроме того, был принят Закон о праве на использование языка саами в административных и судебных органах, а также в 1999 году Закон о

праве на использование финского языка и языка меанкьели в административных и судебных органах. На основе рекомендаций со стороны Комитета министров, в 2009 году Швеция расширила те административные области, в которых могут использоваться финский язык и язык саами в рамках работы административных органов и отдельных секторов публичных услуг. Район, в котором говорят на южно-саамском языке, теперь включен в Саамский административный округ. Закон о языке, принятый в 2009 году, устанавливает ответственность государственного сектора за защиту и продвижение языков национальных меньшинств и предоставляет этим меньшинствам возможность обучаться, развивать и использовать их языки. В 2011 году вступил в силу Закон об образовании, определяющий использование языков меньшинств в дошкольном образовании.