

# Парламентская Ассамблея

---

## Применение Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств

**Док. 12300**

21 июня 2010 года

### Сообщение

генерального секретаря Совета Европы

Двухгодичный доклад генерального секретаря Парламентской Ассамблеи

### **Введение**

В соответствии с положениями статьи 16.5 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (нижеименуемой Хартией) от генерального секретаря требуется представлять двухгодичный доклад Парламентской Ассамблее о применении данной Хартии. Хартия вступила в силу в марте 1998 года. Первый доклад генерального секретаря по этому вопросу был представлен Парламентской Ассамблее в 2000 году ([Док. 8879](#) от 18 октября 2000 года), второй доклад - в 2002 году ([Док. 9540](#) от 11 сентября 2002 года), третий - в 2005 году ([Док. 10659](#) от 3 сентября 2005 года) и четвертый – в 2007 году ([Док. 11442](#) от 24 октября 2007 года). Данный пятый доклад охватывает 2008-2009 годы и в нем рассматриваются основные важнейшие вопросы, которые связаны с функционированием системы Хартии.

### **Мониторинг**

Механизм мониторинга, созданный на основании Хартии, по-прежнему функционирует эффективно. До настоящего времени Комитет экспертов Хартии, несмотря на нехватку сотрудников в своем Секретариате, принял 53 оценочных доклада (по сравнению с 35 докладами за два года до этого). В отношении пяти стран – Чешской Республики, Люксембурга, Черногории, Сербии и Украины – до сих пор был принят только первый оценочный доклад. В шести остальных случаях – а именно в отношении Армении, Австрии, Кипра, Дании, Словакии и Испании – был завершен следующий тур мониторинга, в результате которого был принят второй оценочный доклад. Третий тур мониторинга был завершен в отношении других восьми государств – Хорватии, Финляндии, Германии, Нидерландов, Словении, Швеции, Швейцарии и Соединенного Королевства, а четвертый тур – в отношении Венгрии и Норвегии. Те доклады, которые уже были рассмотрены Комитетом министров, были опубликованы и с ними можно ознакомиться в Интернете<sup>1</sup> или в печатной форме в Секретариате Хартии. Помимо своей уставной функции, оценочные доклады все шире используются как источник для исследований о защите меньшинств, и эту тенденцию подтверждает ряд запросов об информации и публикации по всему миру.

За единственным исключением Лихтенштейна и Люксембурга, во всех случаях, когда Комитет министров принимал к сведению оценочный доклад, затем он направлял свои Рекомендации соответствующему правительству. Следует отметить, что Комитет министров во многом следовал за предложениями Комитета экспертов и таким образом внес значительный вклад в укрепление механизма мониторинга.

В 2010 году Комитет экспертов, как ожидается, начнет первый тур мониторинга в отношении Румынии и Польши, второй тур – в отношении Люксембурга и Сербии, третий тур – в отношении Дании и Испании и четвертый – в отношении Хорватии, Германии, Финляндии и Швейцарии. Изменения в форме периодических отчетов со стороны государств-участников, которая была принята Комитетом министров в 2009 году, позволяют координировать эти отчеты и их рассмотрение Комитетом экспертов. Ожидается также, что это уменьшит сроки подготовки некоторых периодических докладов.

### ***Десятилетие многосторонней защиты меньшинств в Европе***

2008 год ознаменовал собой не только 10-ю годовщину вступления в силу Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств 1 марта 1998 года, но также и Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1 февраля этого же года. Обе эти конвенции представляют собой особые достижения Совета Европы. Ни одной другой международной организации не удалось, несмотря на ряд попыток, разработать подобные инструменты. В 2008 году Европа отпраздновала десятилетие многосторонней защиты меньшинств.

Для того чтобы отметить эту годовщину, было организовано три основных мероприятия. Во время председательства Словакии в Комитете министров 11 марта 2008 года состоялась конференция, посвященная этим двум конвенциям. На ней рассматривалось влияние Хартии, причем приводились конкретные примеры ее важности для образования на фризском языке в Нидерландах и в продвижении языка саами в Норвегии.

Вторая конференция была организована в городе Лулео (Швеция) 17 октября 2008 года. На ней был подведен итог той роли, которую играют региональные языки или языки меньшинств в региональном культурном развитии, а также то, как местные и региональные власти в различных странах Европы поддерживают эти языки, и какую роль играют ассоциации национальных меньшинств или языковых групп в выполнении и мониторинге Хартии. Под высоким патронажем генерального секретаря Совет Европы также поддержал конкурс песни на языках меньшинств "Liet Lavlut", который состоялся в Лулео 18 октября 2008 года.

Наконец, 20 апреля 2009 года председатель Парламентской Ассамблеи открыл, в присутствии генерального секретаря, конференцию о проблемах и вызовах, связанных с ратификацией и выполнением Хартии. Эта конференция прошла в Бильбао (Испания) под эгидой испанского председательства в Комитете министров.

Отмечается постоянный рост взаимодействия между двумя столпами многосторонней защиты меньшинств в Европе – между Хартией и Рамочной конвенцией. В этом контексте следует подчеркнуть, что в 2009 году Комитет экспертов Хартии получил статус участника в Межправительственном комитете экспертов по вопросам, связанным с защитой национальных меньшинств (DH-MIN). Консультативный комитет Рамочной конвенции уже получил такой статус. Участие в заседаниях DH-MIN позволяет Комитету экспертов проводить анализ сквозной проблематики, относящейся к государствам-участникам, в том числе по вопросам о дополнительных ратификациях Хартии. Например, отвечая на призыв со стороны председателя Комитета экспертов, обращенный к Комитету министров, DH-MIN обменялся опытом о политике и эффективной практике продвижения языка идиш, который находится под угрозой исчезновения в ряде государств - участников Хартии.

Другие международные организации продолжали опираться на стандарты, созданные Хартией в области защиты лингвистических меньшинств. В контексте повышения уровня сотрудничества между Советом Европы и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в области национальных меньшинств, Высокий комиссар ОБСЕ по национальным меньшинствам и Секретариат Хартии регулярно проводят обмены информацией, например, в отношении постранных визитов Высокого комиссара. Европейский Союз ссылается на Хартию в контексте процесса расширения и

Восточного партнерства. Кроме того, произошло дальнейшее укрепление сотрудничества с ЮНЕСКО в контексте работы этой Организации по языкам, которым угрожает исчезновение.

### **Подписи и ратификации**

В настоящее время Хартия ратифицирована 24 государствами-членами Совета Европы и подписана еще 9 государствами-членами. Список подписей и ратификаций содержится в Приложении I.

В течение периода, охватываемого данным докладом, Хартию ратифицировали два государства: Румыния (январь 2008 года) и Польша (февраль 2009 года). Признавая важность этих ратификаций для многочисленных региональных языков или языков меньшинств, используемых в этих государствах, тем не менее, по-прежнему разочаровывает то, что значительное число государств-членов Совета Европы еще не стали Сторонами в Хартии. Это сожаление было выражено во всех предыдущих двухгодичных докладах.

Став инициатором подготовки данной Хартии еще в 1981 году, Парламентская Ассамблея с самого начала взяла на себя особую ответственность за подготовку данной Конвенции. Начиная с середины 1990-х годов и в дальнейшем, Парламентская Ассамблея систематически требовала от новых государств-членов взять на себя обязательство присоединиться к Хартии. Однако в том, что касается этих государств, сроки ратификации составляют 13 лет для "бывшей Югославской Республики Македония" и Молдовы, почти 12 лет - для Российской Федерации, 9 лет - для Грузии, почти 8 лет - для Азербайджана и 5 лет - для Боснии и Герцеговины<sup>3</sup>.

Разумеется, некоторые из вышеуказанных государств продвинулись дальше, чем другие. Босния и Герцеговина и "бывшая Югославская Республика Македония" информировали представителей своих национальных меньшинств в 2009 году, что вскоре они ратифицируют данную Хартию.

Что касается Российской Федерации, то Совет Европы и Европейская комиссия в 2009 году в сотрудничестве с министерством регионального развития Российской Федерации начали осуществлять Совместную программу "Меньшинства в России: развитие языков, культуры, СМИ и гражданского общества". Задача данной Совместной программы – продвигать этнические и национальные меньшинства в России и укреплять юридические рамки в поддержку меньшинств с учетом стандартов Совета Европы. Что особо важно, данная Программа, которая будет осуществляться до 2012 года, разработана таким образом, чтобы содействовать ратификации Хартии и укрепить потенциал ассоциаций меньшинств, в частности, в отношении защиты языков.

В Грузии, которая еще не подписала эту Хартию, отношение к ней становится более открытым. В рамках Кавказской программы Дании "Укрепление эффективного управления, прав человека и верховенства права в Грузии", Советом Европы и Европейским центром по вопросам меньшинств в 2009 году была организована встреча с представителями высокого уровня правительства и парламента Грузии. Были прояснены многие искаженные представления о Хартии.

В Молдове Совет Европы, государственные органы и национальные ассоциации меньшинств организовали в разных регионах этой страны серию информационных семинаров. Несмотря на регулярную помощь со стороны Совета Европы на протяжении последних 10 лет, Молдова неоднократно откладывала ратификацию Хартии. В настоящее время, как представляется, никакого графика ратификации не существует.

Азербайджан, по-видимому, за отчетный период не предпринял каких-либо шагов по подготовке ратификации Хартии. Не ведется и диалог между властями и национальными меньшинствами о том, когда мог бы начаться данный процесс. Власти Азербайджана не приняли недавнее предложение Совета Европы об оказании помощи в форме информационного семинара, притом что я считаю, что такая помощь могла бы способствовать продвижению в сложившейся ситуации.

Аналогичную позицию заняла Албания, поскольку в этой стране нет графика ратификации и она еще не подписала Хартию.

Притом что Франция не принадлежит к группе тех государств, которые взяли на себя обязательство ратифицировать данный документ, Национальное собрание этой страны можно приветствовать в

связи с тем, что в Конституции было признано, что региональные языки принадлежат к наследию Франции. Данная поправка к Конституции, принятая в 2008 году, полностью соответствует Хартии, которая признает и продвигает региональные языки или языки меньшинств в качестве выражения культурного богатства, без ущерба официальному языку. Было бы весьма желательно, исходя из этого, чтобы Франция предприняла следующий шаг – ратифицировала Хартию.

Темп подписания Хартии полностью застопорился. Тем не менее, Совет Европы получил позитивные сигналы от Эстонии. В 2009 году на семинаре, организованном Советом Европы, представители эстонских властей, парламента и национальных меньшинств обсуждали препятствия на пути подписания и ратификации данной Хартии.

В свете общей ситуации, которая описана выше, на соответствующих национальных парламентах лежит особая ответственность в том, чтобы призвать свои правительства подписать и ратифицировать Хартию без дальнейшего промедления. Это должно стать предметом заботы для всех стран в Европе, на территории которых используются региональные языки или языки меньшинств, а не только тех стран, о которых говорилось выше. В Парламентской Ассамблее Комитет по юридическим вопросам и правам человека в настоящее время готовит доклад на тему "Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств", в котором, в частности, будет рассматриваться вопрос о дальнейшей ратификации со стороны всех соответствующих стран. Кроме того, Комитет по культуре, науке и образованию готовит доклад на тему "Укрепление мер по защите и возрождению языков, находящихся под серьезной угрозой исчезновения".

### **Структурные проблемы**

Некоторые структурные проблемы наносят ущерб эффективности Хартии. Например, ряд государств решили применять такие положения Хартии, которые ниже уровня той защиты, которой региональные языки или языки меньшинств уже пользовались на основании национального законодательства или двусторонних соглашений. При этом сама Хартия предусматривает, что ее положения не должны наносить ущерб какому-либо более благоприятному правовому режиму, существовавшему до ратификации.

Данная проблема подчеркивает необходимость для Секретариата Хартии оказывать содействие тем государствам, которые готовятся ратифицировать данную Хартию. В подготовке ратификационного инструмента должны участвовать представители национальных меньшинств или языковых групп, для того чтобы в полной мере понять фактическое положение каждого языка и долгосрочные потребности и пожелания этих групп в том, что касается развития их языков.

Еще одна структурная проблема заключается в том, что в государствах-участниках выполняются лишь ограниченное число рекомендаций Комитета экспертов и Комитета министров. Как можно отметить во многих странах, публикация оценочного доклада зачастую не приводит автоматически к диалогу между представителями национальных меньшинств или языковых групп и властей о политике по выполнению этих рекомендаций. Для обеспечения эффективности Хартии, тем не менее, чрезвычайно важно, чтобы власти, по крайней мере, начали выполнять эти рекомендации до того, как они представят свой следующий периодический отчет Совету Европы. Так же как и до ратификации, Секретариат Хартии может действовать как посредник благодаря организации встреч за круглым столом после публикации оценочного доклада.

С другой стороны, ответственность за выполнение рекомендаций не лежит исключительно на властях. Ассоциации, представляющие пользователей региональных языков или языков меньшинств, могут также начать консультации по этим вопросам. Однако потенциальная роль, которую могло бы играть гражданское общество в процессе Хартии, изучена далеко не в полной мере. За исключением нескольких стран, таких как Соединенное Королевство или Испания, у соответствующих ассоциаций зачастую нет возможности играть активную роль в выполнении и мониторинге Хартии. Часто такие ассоциации не в полной мере знают о правах и обязанностях, создаваемых на основании Хартии, и о том, как они могли бы следовать как рекомендациям, сделанным во время мониторинга, так и их последующему выполнению.

За отчетный период Секретариат Хартии осуществил шаги для того, чтобы повысить известность Хартии среди общественности и носителей региональных языков или языков меньшинств. Эти меры будут усилены в ближайшие годы, и ассоциациям будут предоставляться инструменты и проводиться

семинары, помогающие им играть активную роль в выполнении и мониторинге Хартии. Разумеется, вызов, связанный с распространением информации, еще более серьезен на уровне индивидуальных носителей региональных языков или языков меньшинств.

\*\*\*

Применение Хартии организуется на основе дружественного и разумного сосуществования официальных языков и региональных языков или языков меньшинств. И то и другое воспринимается как взаимоусиливающий фактор в контексте многоязычия и культурного плюрализма, а не как противостояние или конкуренция. Такой подход направлен на то, чтобы люди достаточно уверенно относились к собственной идентичности, чтобы в свою очередь позитивно относиться к другим культурным идентичностям.

Исходя из этого, продвижение региональных языков или языков меньшинств является ключевой целью Совета Европы.