

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 2 квітня 2014 року

Публічний документ  
ACFC(2014)001

**ДОРАДЧИЙ КОМІТЕТ РАМКОВОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ  
НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН**

---

**Спеціальний звіт про стан захисту національних меншин в Україні,  
прийнятий 1 квітня 2014 року**

---

**Звіт Дорадчого комітету Рамкової Конвенції про захист національних меншин**  
**За результатами спеціального візиту до України 21-26 березня 2014 року**

Вступ

1. Цей звіт Дорадчого комітету Рамкової Конвенції про захист національних меншин був підготовлений у відповідь на рішення Комітету міністрів від 14 березня 2014 року, яким Дорадчому комітету доручалося розглянути ситуацію національних меншин в Україні у світлі подій останнього часу та доповісти про результати в максимально стислі терміни (CM/Del/Dec(2014)1194/1.7). Відповідно до цього рішення делегація Дорадчого комітету знаходилася в Україні з 21 до 26 березня 2014 року. Зважаючи на особливий характер даного запиту, в основу спеціального звіту не покладена комплексна оцінка виконання вимог Рамкової Конвенції в Україні. В ньому переважно висвітлюються питання розгляду членами Дорадчого комітету ситуації з правами меншин за результатами зустрічей з представниками афганської, вірменської, азербайджанської, болгарської, кримськотатарської, гагаузької, грузинської, угорської, єврейської, караїмської, казахської, лезгинської, молдовської, польської, ромської, румунської, російської, таджицької та узбецької громад в Україні. Ці зустрічі відбулися в Одесі, Харкові та Києві; з представниками меншин на території Західної України спілкувалися в режимі телефонного зв'язку, а з представниками кримських татар делегація зустрічалася в Одесі та Києві.

2. Цей звіт ухвалювався в контексті процесів фундаментального структурного реформування в Україні в конституційній сфері, сфері виборчого права та місцевого самоврядування. Всі ці сфери мають величезний вплив на реалізацію своїх прав громадянами України, які належать до національних меншин. Цей звіт також приймається перед президентськими виборами, які мають відбутися 25 травня 2014 року, та парламентськими виборами, які планується провести восени 2014 року.

3. Дорадчий комітет вдячний представникам громадських об'єднань меншин, громадянського суспільства, міжнародних організацій і державних органів за те, що знаходили час для зустрічі попри те, що отримували повідомлення незадовго до самої зустрічі. Зважаючи на конкретну тематику даного звіту, в ньому висвітлюються не всі проблемні питання, які ми почули, а лише ті, що мають безпосередній зв'язок з подіями останнього часу. Водночас, Дорадчий комітет сподівається на проведення комплексної оцінки в ході наступного четвертого циклу моніторингу в межах Рамкової Конвенції.

Основні результати

4. За словами представників усіх меншин, з якими зустрічалися члени комітету, рівень забезпечення прав меншин у 2014 році не змінився. Події останнього часу не позначилися на рівнях забезпечення можливості навчатися в освітніх закладах рідною мовою, або можливості для представників меншин користуватися рідною або регіональною мовами у спілкуванні на офіційному

рівні. Попри те, що події такого роду викликають відчуття непевності, а представники меншин побоюються можливих військових конфліктів після подій у Криму, Дорадчий комітет спостерігав загалом стабільні умови і не відчув духу беззаконня. Більшість представників меншин повідомляли про те, що їхнє повсякденне життя було таким, як і раніше, і що їх ніщо конкретно не турбує у зв'язку з реалізацією належних їм прав меншин у поточному контексті. Хоча їх і непокоїть загальна ситуація в країні, вони висловлювалися на підтримку суверенітету і територіальної цілісності України, говорили про свої очікування від нової влади щодо зміцнення системи захисту прав меншин згідно з європейськими цінностями й зокрема, в частині поваги до прав людини і прав меншин.

5. Однак, Дорадчий комітет стурбований негативним впливом висвітлення міжетнічних відносин в Україні в деяких ЗМІ на національному та міжнародному рівні. За оцінкою членів делегації, регулярні та часто необґрунтовані повідомлення в ЗМІ про постійні порушення прав людини і прав меншин в Україні підвищують градус тривожності і страху в суспільстві та не сприяють збереженню спокою, але вони стають особливо нерозсудливими в сучасному передвиборчому контексті. Така ситуація вимагає невідкладної уваги національних і міжнародних суб'єктів, спрямованої на недопущення подальшої ескалації.

#### Основні занепокоєння стосовно окремих національних меншин

6. Існує серйозне та безпосереднє занепокоєння стосовно безпеки і доступу до прав осіб, які належать до кримських татар. Згідно з повідомленнями, загальна ситуація в Криму дуже напружена: озброєні воєнізовані угруповання створили низку блокпостів, на яких чоловіки у військовій формі без знаків розрізнення зупиняють громадян для перевірки документів і майна. Дорадчий комітет звертає увагу на повідомлення представників громадянського суспільства про викрадення людей, залякування і жорстоке поводження з боку так званих «груп самооборони», які перешкоджають вільному пересуванню мешканців Криму і в тому числі осіб, які належать до національних меншин. Зважаючи на відкритий опір з боку лідерів кримських татар подіям, що розгортаються в Криму, а також на те, що більшість кримських татар бойкотували референдум, призначений місцевими органами влади на 16 березня, представники кримськотатарської громади особливо наражаються на ризик.<sup>1</sup> За словами представників кримських татар, за останні тижні близько 5 000 осіб здебільшого кримськотатарської національності, серед яких були переважно жінки та діти, виїхали з півострова на материкову Україну.

<sup>1</sup> У висновку, оприлюдненому 21 березня 2014 року, Венеціанська комісія встановила, що цей референдум не відповідав вимогам Конституції України або Конституції Криму, а також, що ситуація в Криму з застосуванням військової сили не дозволила провести референдум згідно з європейськими демократичними стандартами зокрема, в частині вільного волевиявлення громадян. Див. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)002-e). Дорадчий комітет далі зазначає, що проведення референдуму без достатніх і всебічних попередніх консультацій з населенням з залученням чисельних меншин та з загрозою застосування сили руйнує передумови вільної та ефективної участі в ньому громадян. Див. також Тематичний висновок Консультативного комітету з Рамкової Конвенції щодо ефективної участі громадян, які належать до національних меншин, в культурному, соціальному та економічному житті та громадській діяльності, пп. 18–21. Комітет також звертає увагу в цьому контексті на результати соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології в Києві в лютому 2014 року, згідно з якими 41% мешканців Криму висловили бажання приєднатися до складу Російської Федерації. Див. <http://www.rosbalt.ru/ukraine/2014/03/02/1239442.html>.

7. Крім того, серед кримських татар поширюється відчуття непевності й страху за своє майбутнє. Їхні представники висловилися за цілковиту підтримку територіальної цілісності України, але зазначили, що мешканцям Криму потрібно на практичному рівні співпрацювати з місцевою владою в повсякденному житті, особливо в питаннях, пов'язаних з майном або з виконанням своїх службових обов'язків фахівцями у сфері права. Широкі верстви кримськотатарського населення бояться, що їх можуть змусити покинути свою територію, і цей страх ще посилюється тим, що кримські татари уже двічі постраждали від депортації в минулому: у 1783 і 1944 роках. Дорадчий комітет також глибоко стурбований безпекою та реалізацією культурних прав, прав на освіту та мову всіх національних меншин у Криму, й зокрема таких нечисельних народностей як караїми і кримчаки, а також представників української громади, яких у Криму меншість.

8. Верховна Рада в Києві розглядає низку законопроектів стосовно Криму: проект Закону «Про статус біженців та права депортованого населення», Закон «Про ратифікацію Конвенції МОП №169 про права корінних народів», Закон «Про окуповані території». Хоча Дорадчий комітет і вітає турботу та увагу, яка приділяється ситуації кримських татар, а також прийняття 20 березня 2014 року після багатьох років обговорення Декларації про визнання кримських татар корінним народом, але його непокоїть те, що Закон «Про окуповані території» може передбачати серйозне покарання тих, кого обставини змушують співпрацювати з чинною владою й зокрема, приймати російське громадянство заради збереження власного майна.

9. За словами представників єврейської громади, кількість випадків антисемітизму в Україні останніми місяцями не зростала, і більш широкі верстви єврейського населення не бояться подібного розвитку подій. Представники єврейської громади публічно спростували повідомлення про хвилю злочинів проти євреїв на ґрунті ненависті і нападів на синагоги, назвали їх пропагандою і висловили довіру до влади в Києві, в тому числі перед членами Дорадчого комітету. Утім, Дорадчий комітет занепокоєний тим, що такі неперевірені повідомлення в ЗМІ про злочини на ґрунті ненависті проти осіб єврейської національності можуть і надалі посилювати напругу та провокувати в такий спосіб подібні напади.

10. Дорадчий комітет спостерігав різнобічні погляди серед представників російської меншини: від цілковитої підтримки української влади і думки про те, що права меншини разом з правами на мову утверджені в достатньому обсязі, до висловлювання думок про уподібнення ситуації з мовними правами, яка склалася, «геноциду російськомовного населення». Дорадчий комітет непокоїть те, що природна неоднорідність думок і геополітичних поглядів серед російськомовного населення може стати інструментом у сучасному кліматі та викликати додаткову напругу включно з внутрішніми етнічними розбіжностями. Зважаючи на те, що повідомлення у ЗМІ сприяють зокрема, радикалізації поглядів серед населення меншини, деякі представники висловлювали серйозне занепокоєння тим, що їх асоціюють з такими поглядами на ґрунті етнічної та мовної ідентичності. Хоча на сьогоднішній день не надходили повідомлення про обмеження або відчуття загрози у тих, хто розмовляє російською на території

Західної України, Дорадчий комітет вважає, що органам влади вкрай необхідно активно сприяти використанню мов усіх меншин на території України.

11. Представники казахської та вірменської меншин розповіли про занепокоєння їхніх громад тим, що їхня відданість Україні може бути поставлена під сумнів після повідомлень у ЗМІ про заяви влади Вірменії та Казахстану на підтримку Російської Федерації. Дорадчий комітет також звертає увагу на особливо непросте становище лезгинської меншини, зважаючи на те, що вони є вихідцями з території Російської Федерації, а тому побоюються, що можуть втратити зв'язок зі своїми сім'ями та громадою в Дагестані.

12. Крім зазначених вище проблемних питань, Дорадчий комітет не виявив будь-якої окремої загрози або безпосереднього занепокоєння стосовно доступу до прав осіб, які належать до національних меншин в Україні, включно з їхніми мовними правами. Представники більшості меншин не повідомляли про погіршення доступу до прав, але висловлювали сподівання на покращення свого становища. Наприклад, польська меншина має надію на те, що нове законодавство про мову розширить гарантії також і для мов невеликих і розпорошених меншин. Представники молдавської та гагаузької меншин погоджуються з тим, що їхнім мовам потрібна більша підтримка, але вони вважають, що першочерговим завданням для влади має стати забезпечення соціально-економічних умов життя осіб, які належать до національних меншин, і це особливо стосується регіонів. Меншина ромів, представники якої висловили глибоке занепокоєння державною стратегією інтеграції ромів, прийнятою в березні 2013 року, та дуже обмеженою увагою, яка приділяється вирішенню їхніх нагальних проблем, мають надію на те, що Україна приєднається до декади ромів найближчими місяцями.

13. Водночас, Дорадчий комітет стурбований повідомленнями про напади націоналістів на поселення ромів останнім часом. Хоча останніми роками регулярно з'являються повідомлення про злочини на ґрунті ненависті проти осіб, які належать до меншини ромів, а співрозмовники делегації зауважили, що в 2014 році ставлення правоохоронців до ромів не погіршилося, Дорадчий комітет вважає, що владі вкрай необхідно приділяти особливу увагу недопущенню подальших нападів такого роду в поточному контексті.

#### Результати роботи Дорадчого комітету над питаннями реалізації окремих прав, передбачених Рамковою Конвенцією

##### а) Мовні права

14. За словами представників усіх меншин, з якими були організовані зустрічі, а також за результатами моніторингу, який здійснювався Міністерством освіти в 2013 році, Закон «Про принципи державної мовної політики» від серпня 2012 року практично не вплинув на кількість шкіл з навчання мовами меншин або на використання мови на офіційному рівні спілкування. Проте заклики у Верховній Раді до скасування закону від 23 лютого 2014 року викликали чималі побоювання серед частини представників російської, угорської та румунської меншин, мови яких у результаті цього закону отримали статус регіональних на території деяких з 27 областей України. Дорадчий комітет зазначає, що цей закон залишився в силі рішенням в.о. Президента від 27 лютого 2014 року, яким він

ветував скасування цього закону. Він також зазначає, що цей закон був суперечливим з моменту його прийняття, оскільки в ньому не була врахована низка критичних зауважень, наданих представниками меншин і міжнародними експертами включно з Венеціанською комісією.

15. У своєму третьому висновку про результати втілення Рамкової Конвенції в Україні, прийнятому в березні 2012 року, Дорадчий комітет зазначив, що цей закон, який на той час знаходився на стадії проектування, міг підтримувати одну мову більш чисельної меншини і перешкоджати використанню української як державної мови та основного інструменту спілкування, а також, що в ньому не були передбачені достатні гарантії для мов менш чисельних меншин: наприклад, караїмів і кримчаків, над мовами яких справді нависла загроза. Більшість співрозмовників Дорадчого комітету підтвердили в березні 2014 року відсутність будь-яких спеціальних заходів, спрямованих на захист і сприяння мовам менш чисельних меншин й зокрема тих, які не мають своєї історичної батьківщини. Крім російської, угорської та румунської меншин, представники більшості інших груп меншин називали цей закон радше політичним інструментом для втихомирення та задоволення претензій російськомовних громадян без надання російській мові статусу державної, а не намаганням відповісти на потреби та очікування всіх громадян разом з менш чисельними меншинами.

16. Крім того, Дорадчий комітет у своєму третьому висновку зазначив, що закон про мову може й далі поляризувати суспільство навколо мовного питання, і що до його ухвалення слід було провести більш масштабні консультації з представниками всіх меншин. Така оцінка залишається навіть більш актуальною сьогодні, зокрема з огляду на дуже серйозні вимоги, які висувуються представниками російської меншини. Дорадчий комітет вважає, що влада не повинна приймати жодних непередуманих змін до мовного законодавства в той момент, коли це може мати дестабілізаційні наслідки. Натомість, влада повинна забезпечити можливість ефективної участі представників меншин в процесі роботи над законопроектом. Повідомлялося, що у складі робочої групи є експерти від румунської та угорської меншин, на яких покладене завдання аналізу мовного законодавства, тоді як представники російської меншини вважають, що не мають достатнього представництва у складі цієї робочої групи. Дорадчий комітет вважає істинне представництво в робочій групі актуальних для різних меншин включно з менш чисельними меншинами питань передумовою будь-якого результативного обговорення майбутнього мовного законодавства.

#### b) Права на освіту

17. Дорадчий комітет посилається у своїй оцінці ситуації з освітою на свій Третій висновок, оскільки повідомлення про будь-які зміни в кількості шкіл з навчанням мовами меншин або практиці навчання не надходили. Вивчення державної мови залишається недостатнім у низці шкіл з навчанням мовами меншин. Згідно з повідомленнями, в результаті чинного мовного законодавства стало значно менше стимулів до вивченні української мови, зокрема в тих регіонах, де мови меншин отримали статус регіональних. Крім того, представників румунської меншини продовжує непокоїти брак кваліфікованих вчителів румунської мови, а це викликає ще більшу стурбованість стосовно доступу цієї громади до якісної освіти.

18. Дорадчий комітет вітає заяву міністра освіти, якою він запевнив громади меншин, що вони і надалі матимуть можливість отримувати освіту мовами меншин. Комітет також вітає запевнення в тому, що попри сувору економію та обмежений бюджет на сьогоднішній день, на друк та розповсюдження підручників мовами меншин, і в тому числі на підручники для кримськотатарських та українських шкіл в Криму, будуть виділятися достатні кошти.

с) Права на участь

19. У 2012 році Дорадчий комітет вважав участь осіб, що належать до національних меншин, в громадському та соціально-економічному житті України недостатньою, і ця позиція не змінилася. В сучасному контексті потрібні конкретні заходи, спрямовані на інформування представників меншин про все, що відбувається навколо, і в тому числі в законодавчому та конституційному полі, а також на забезпечення їх ефективними засобами для участі. З падінням Партії регіонів особи, які належать до російської меншини, мають ще менше можливостей для ефективного представництва у прийнятті рішень, особливо на сході. Для недопущення подальшої ізоляції та радикалізму потрібні термінові зусилля, спрямовані на створення альтернативних каналів участі російської меншини. У цьому відношенні Дорадчий комітет з жалем зазначає, що представники російської меншини в Харкові відхилили декілька запрошень на зустріч. Потрібно невідкладно вживати заходи, спрямовані на зменшення напруги та створення такого середовища, в якому будуть можливі переговори з питань законодавства та концептуальної бази захисту меншин і забезпечення ефективної участі представників меншин. У цьому відношенні вітаються перші кроки з боку деяких політичних діячів, у тому числі Прем'єр-міністра, якими стало звернення до російськомовного населення і запевнення його в тому, що Україна не відступить від своїх зобов'язань у сфері захисту прав меншин.

### Висновок

20. Дорадчий комітет не помітив безпосередніх загроз для реалізації прав меншин в поточній ситуації на території материкової України. Водночас, комітет висловлює величезну стурбованість щодо безпеки та доступу до прав населення меншин у Криму, зокрема кримських татар, і це стосується як менш чисельних меншин, так і осіб, що належать до української громади, яких у Криму меншість. Там потрібно екстрено забезпечити міжнародну присутність для моніторингу розвитку ситуації на території Криму та інституційних заходів під керівництвом місцевої влади, які мають безпосередній вплив на реалізацію прав осіб, що належать до національних меншин. Крім того, вкрай необхідно забезпечити цілковите врахування в Законі «Про окуповані території», який обговорюється Верховною Радою в Києві, тих питань, що непокоять мешканців Криму, і не допустити в ньому положень щодо покарання тих, хто змушений співпрацювати з місцевою владою.

21. Поки залишається в силі чинне мовне законодавство, екстреної необхідності приймати зміни до нього немає. Крім того, внесення змін може створювати велику подальшу напругу в сучасному контексті. Дорадчий комітет наполегливо просить владу утримуватися від необачних кроків у цьому полі та

залучатися до процесу комплексних і ефективних консультацій з представниками всіх меншин, перш ніж робити будь-які подальші кроки. Крім того, будь-який перегляд мовного законодавства повинен здійснюватися в межах більш широкого та довгострокового процесу аналізу та реалізації загальних принципів дотримання та захисту прав меншин. Такий процес також може передбачати участь експертів Ради Європи та Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин. Дорадчий комітет сподівається на подальшу конструктивну співпрацю з ОБСЄ та структурами ООН з цих питань на території України.

22. Попри заяви більшості представників меншин про підтримку і довіру до влади, існує нагальна потреба в залученні до більш безпосереднього та структурованого діалогу з населенням меншин в усіх куточках України та заходах, спрямованих на розбудову довіри. Потрібно без зволікань створювати функціональні канали належного інформування та забезпечення ефективної участі всього населення меншин в Україні в процесах реформування важливої законодавчої бази, безпосередньо пов'язаної з їхніми проблемними питаннями.

23. Також нагальними є подальші цільові заходи, спрямовані на підтримку відповідальної журналістики, стримування пропаганди упереджень і стереотипів у сфері етнічної та мовної ідентичності, а також зменшення негативних наслідків повідомлень у деяких ЗМІ про міжетнічні відносини в Україні.