

Перевод с английского

Рамочная конвенция: ключевой инструмент управления разнообразием посредством обеспечения прав меньшинств



Тематический комментарий № 4
Сфера применения Рамочной
конвенции о защите
национальных меньшинств

Принят 27 мая 2016 года

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Содержание

РЕЗЮМЕ

ЧАСТЬ I – ВВЕДЕНИЕ

ЧАСТЬ II – ПРАВО НА СВОБОДНУЮ САМОИДЕНТИФИКАЦИЮ

1. Общие соображения
2. Свободная самоидентификация в контексте переписи населения и других процессов сбора общих данных

ЧАСТЬ III – ПОДХОДЫ ГОСУДАРСТВ-СТОРОН К СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

1. Заявления и оговорки при ратификации
2. Критерии, применяемые государствами-сторонами

ЧАСТЬ IV – КОНТЕКСТНЫЙ, ПОСТАТЕЙНЫЙ ПОДХОД, ИСПОЛЬЗУЕМЫЙ КОНСУЛЬТАТИВНЫМ КОМИТЕТОМ

1. Основные принципы
2. Практическое применение

ЧАСТЬ V – ЗАКРЕПЛЕННЫЕ В РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ПРАВА, ПРИМЕНЯЕМЫЕ КО ВСЕМ ЛИЦАМ

1. Защита от дискриминации – статья 6
2. Образование и СМИ как инструмент интеграции – пункт 1 статьи 6 и статья 12

ЧАСТЬ VI – ПРАВА МЕНЬШИНСТВ, ИМЕЮЩИЕ ШИРОКУЮ СФЕРУ ПРИМЕНЕНИЯ

1. Равенство – статья 4
2. Культура – статья 5
3. Объединения и религия – статьи 7 и 8
4. Средства массовой информации – статья 9
5. Язык – пункты 1, 3 статьи 10, пункты 1, 2 статьи 11
6. Образование – пункт 3 статьи 12, пункты 1, 3 статьи 14
7. Участие – статья 15

ЧАСТЬ VII – ПРАВА МЕНЬШИНСТВ С ОСОБОЙ СФЕРОЙ ПРИМЕНЕНИЯ

ЧАСТЬ VIII – ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Резюме

Разнообразие было неотъемлемой частью и основной ценностью европейских обществ на протяжении веков. Оно и сегодня остается неотъемлемой чертой современных обществ. Цель данного Комментария заключается в закреплении метода, с помощью которого Консультативный комитет толковал на протяжении многих лет сферу применения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (СЕД № 157), с учетом конкретных социальных, экономических и демографических процессов.

В Комментарие показано, что с 1995 года Рамочная конвенция была и продолжает оставаться ключевым инструментом адаптации государств к растущему плюрализму путем защиты меньшинств таким образом, чтобы тщательно сбалансировать возросшие социальные озабоченности с индивидуальными правами. В Комментарие выражена поддержка государств-сторон в управлении многообразием путем создания надлежащих социальных условий, позволяющих выражать и признавать отличие, обеспечивать равный доступ к правам и ресурсам, несмотря на различие и социальное взаимодействие и всеобщее взаимодействие путем использования различия.

Рамочная конвенция основана на принципе того, что защита национальных меньшинств необходима для обеспечения стабильности, демократической безопасности и мира. Ее главная цель состоит в предотвращении межэтнической напряженности и продвижении диалога в открытых и инклюзивных обществах. Таким образом, в Комментарие подчеркивается, что в Рамочной конвенции рассматривается общество в целом, а не только отдельные лица или группы. Вместо вопроса "кого" следует защищать, здесь стоит вопрос "что" необходимо для более действенного управления многообразием путем защиты прав меньшинств. Именно поэтому в Конвенции отсутствует определение термина "лицо, принадлежащее к национальному меньшинству".

Рамочная конвенция осознанно задумывалась как живой инструмент. Ее толкование должно регулярно меняться для обеспечения эффективного пользования правами меньшинств в обществах, которые подвержены непрерывным изменениям, в том числе за счет мобильности и миграции. Право на свободную самоидентификацию играет центральную роль в защите меньшинств, включая множественную и ситуационную принадлежности. Нельзя игнорировать его путем навязанной категоризации на основании заранее заданных характеристик. Лица устанавливают свою самоидентичность и образуют сообщества посредством обмена разнообразием эволюционирующей общей практики и совместным осуществлением прав. Социальные изменения также оказывают влияние на восприятие своей идентичности лицами и сообществами и таким образом на применимость прав меньшинств.

Из широкого ряда прав, представленных в Рамочной конвенции, некоторые права однозначно применяются ко всем лицам на территории государства, в то время как применение других прав может быть связано с особыми условиями. В связи с этим в ходе изучения выполнения положений Рамочной конвенции государствами-участниками Консультативный комитет упорно призывал власти придерживаться инклюзивного и контекстного подхода и рассматривать на постатейной основе, какие права кому могут быть предоставлены, чтобы обеспечить наиболее действенное выполнение положений Рамочной конвенции на основе скорее фактического положения, чем статуса.

В Комментариях делается вывод о том, что права меньшинств могут быть обеспечены лишь в обществе, в котором диалог, понимание и культурное разнообразие рассматриваются как источники обогащения общества, а не его раскола.

Часть I

Введение

1. Данный Комментарий нацелен на предоставление ориентиров государствам-участникам Рамочной конвенции, лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, международным организациям и представителям гражданского общества и научных кругов относительно текущего обсуждения сферы применения Рамочной конвенции. Он основан на тщательном сравнительном и аналитическом прочтении Заключений, принятых Консультативным комитетом в ходе четырех циклов мониторинга в государствах-сторонах, начиная с 1998 года¹, и построен на базе трех предыдущих тематических комментариев, принятых Консультативным комитетом: об образовании в 2006 году², об эффективном участии в общественной жизни в 2008 году³ и о языковых правах в 2012 году⁴. Ценный вклад внесли также представители национальных меньшинств и гражданского общества⁵, научных кругов и их оппонентов, в том числе в ходе более широких консультаций, проведенных на последних этапах работы над проектом.

2. Права меньшинств предоставляются индивидуально каждому лицу, принадлежащему к национальному меньшинству. В статье 3(2) Рамочной конвенции указано, что права меньшинств осуществляются "индивидуально, а также совместно с другими лицами". На самом деле, ряд

¹ В Комментарии содержатся ссылки, посвященные конкретным странам, на Заключения на первом, втором и третьем цикле, в которых содержатся важные выводы, касающиеся сферы применения. Эти ссылки приводятся лишь в качестве иллюстраций.

² См. Первый комментарий Консультативного комитета по Рамочной конвенции (ККРК) об образовании, предусмотренный Рамочной конвенцией по защите национальных меньшинств, ACFC/25DOC(2006)002, 2 марта 2006 года, www.coe.int/minorities.

³ См. Второй комментарий ККРК об эффективном участии лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах, ACFC/31DOC(2008)001, 27 февраля 2008 года, www.coe.int/minorities.

⁴ См. Третий комментарий ККРК о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предусмотренных Рамочной конвенцией, ACFC/44DOC(2012)001, 24 мая 2012 года, www.coe.int/minorities.

⁵ Термин "представитель меньшинства" по всему тексту не содержит юридического определения, а скорее относится к активистам или представителям, которые выступают для того, чтобы поделиться своими взглядами.

прав имеют смысл лишь при их осуществлении совместно с другими лицами, а пользование некоторыми правами предполагает наличие хотя бы формальной ассоциации с другими лицами. Поэтому права меньшинств имеют индивидуальное, социальное и коллективное измерения. Несмотря на то, что ряд международных нормативных документов ссылаются на культуру, языки и традиции меньшинств, и существует некое общее понимание термина "меньшинство", универсального общеприемлемого определения до сих пор не существует⁶. Согласно данной традиции в Рамочной конвенции нет определения термина "национальное меньшинство" или фразы "лицо, принадлежащее к национальному меньшинству". В результате чего вопрос о том, кто согласно Рамочной конвенции считается правообладателем, с момента ее принятия был предметом оживленных дискуссий на международном и национальном, научном и политическом уровнях.

3. Цель Рамочной конвенции заключается в обеспечении защиты и утверждении пространства для разнообразия и права быть «отличным от других» в обществе, что будет способствовать интеграции и сплоченности обществ⁷. Поэтому более широкие вопросы, касающиеся интеграции обществ, всегда присутствовали в мониторинговой деятельности Консультативного комитета, нередко вызывая неодобрение со стороны соответствующего государства-стороны⁸. Действительно, в результате возрастающего многообразия европейских обществ за последние годы, некоторые авторы уделяют повышенное внимание задаче формирования инклюзивных и интегрированных обществ, в которых соблюдается и

⁶ См. *подготовительные работы*, различные попытки в Парламентской ассамблее Совета Европы (ПАСЕ) и, в частности, в Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и лингвистическим меньшинствам 1992 года.

⁷ См. преамбулу к Рамочной конвенции: "[] считая, что создание обстановки терпимости и диалога необходимо для того, чтобы культурное разнообразие в каждом обществе стало источником, а также фактором обогащения общества, а не его раскола []".

⁸ См. также Первое заключение по Дании и Комментарий правительства к Первому заключению по Дании, а также Первое заключение по Германии и Комментарий правительства к Первому заключению по Германии.

сохраняется разнообразие⁹. Исходя из этого и в целях разъяснения личностного и предметного аспекта своей деятельности, Консультативный комитет считает уместным посвятить свой Четвертый тематический комментарий сфере применения Рамочной конвенции.

4. Принятие Рамочной конвенции в 1995 году после ожесточенных конфликтов в Европе в качестве юридически обязывающего международного инструмента по правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, прочно закрепило вопрос о защите прав меньшинств среди универсальных общепризнанных прав человека. Согласно статье 1 Рамочной конвенции, права меньшинств являются частью международной системы защиты прав человека, основанной на том, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах¹⁰. Целью понимания прав меньшинств, как неотъемлемой составляющей прав человека, было не подвергнуть сомнению понятие равенства всех лиц, а развить его, определив ряд конкретных прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, чтобы обеспечить им возможность участвовать в жизни общества в полной мере и на равноправной основе, будучи защищенными от ассимиляции. Важно отметить, что лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, необходимы гарантии, дающие им право 1) выражать свою самобытность и иметь право на ее признание; 2) получать равный доступ к ресурсам и правам, несмотря на различия, и 3) добиться взаимодействия в обществе на основе уважения и понимания этих различий.

5. Иногда ввиду отсутствия определения национального меньшинства делается поверхностный вывод о том, что вопрос о применении Рамочной конвенции на практике остается исключительно на усмотрении государств-

⁹ Растущая озабоченность по поводу вопросов, связанных с интеграцией, нашла отражение, например, в работе Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) (см. Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ от ноября 2012 года), а также в том, что Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) внесла интеграционные стратегии в четыре общих для всех государств-членов вопроса в страновые доклады пятого раунда мониторинга.

¹⁰ См. статью 1 Всеобщей декларации прав человека.

сторон. Тем не менее, данное толкование неверно. Оно противоречит статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров и основному принципу *pacta sunt servanda*. Цель данного Комментария состоит в разъяснении того, что отсутствие определения в Рамочной конвенции на самом деле не только намеренное, но и необходимое для обеспечения должного учета конкретных социальных, в том числе экономических и демографических, обстоятельств в государствах-сторонах при установлении применимости прав меньшинств. Рамочная конвенция сознательно задумывалась как живой инструмент, толкование которого должно изменяться и постоянно приспосабливаться к новым социальным задачам. Например, множественная идентичность и растущая мобильность стали характерными чертами европейских обществ. Однако эти черты не должны ограничивать доступ к правам меньшинств. Такой подход полностью соответствует принципу динамичного толкования, разработанного Европейским судом по правам человека в рамках Европейской конвенции о правах человека.

6. В то время, как Рамочная конвенция с момента своего вступления в силу связывает обязательствами государства-стороны с внутренним законодательством, ее рамочный характер требует, тем не менее, дополнительных правовых инструментов на национальном уровне для ее полноценного функционирования. Во многих государствах определения правообладателей были внесены в национальное законодательство для выполнения положений Рамочной конвенции. Консультативный комитет неоднократно признавал, что государства-стороны имеют определенную свободу оценки в данном контексте, однако также отметил, что при данной свободе должны соблюдаться общие нормы международного права, прописанные в статьях 31-33 Венской конвенции о праве международных договоров. В частности, при этой свободе необходимо соблюдать обязательство добросовестного толкования договора с учетом его предмета и цели. В случае с Рамочной конвенцией, ее прописанные в преамбуле

основополагающие принципы напоминают государствам-сторонам о стремлении к максимальному выражению духа дружественных отношений и сотрудничества во всех действиях, связанных с защитой меньшинств. К тому же в статье 2 подчеркивается основополагающий характер принципов добрососедства, дружественных отношений и невмешательства во внутренние дела других государств, для обеспечения возможности согласования государствами-сторонами множества различных интересов, затрагиваемых при выполнении положений Рамочной конвенции¹¹.

7. При изучении подходов государств-сторон к сфере применения Рамочной конвенции, Консультативный комитет упорно призывал власти придерживаться инклюзивного и контекстного подхода и рассматривать в привязке к конкретным статьям, кому какие права предоставить. Такой подход не только обеспечивает наиболее действенное выполнение положений Рамочной конвенции на основе фактов, а не статуса, но и способствует созданию социального климата диалога и понимания, в котором культурное разнообразие рассматривается как источник обогащения общества, а не его раскола.

8. Данный Комментарий начинается с анализа права на свободную самоидентификацию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как краеугольного камня прав меньшинств (часть II). Затем идет обсуждение различных практик, выработанных государствами-сторонами для определения бенефициаров прав меньшинств в соответствии с личностными и другими критериями (часть III). В части IV объясняется открытый и контекстный подход, применяемый Консультативным комитетом в ходе его мониторинговой деятельности в соответствии с основными принципами, содержащимися в статьях 3-6 Рамочной

¹¹ См. также пункт 32 Пояснительного доклада к Рамочной конвенции: "В статье приводится ряд принципов, регулирующих применение Рамочной конвенции. [] Принципы, изложенные в этой статье, носят общий характер, но они имеют особое отношение к той сфере, на которую распространяется действие Рамочной конвенции".

конвенции. На основе постатейного подхода, изначально используемого Консультативным комитетом, в частях V-VII представлен анализ сферы применения различных прав, содержащихся в Рамочной конвенции. В некоторых статьях речь идет обо всех лицах на территории государства-стороны (часть V), некоторые права меньшинств при широкой сфере применения, с учетом их природы, должны применяться ко всем национальным меньшинствам (часть VI), тогда как существуют другие права меньшинств, при которых государства-стороны могут требовать специальных предварительных условий для пользования ими (часть VII).

Часть II

Право на свободную самоидентификацию

1. Общие соображения

9. Право на свободную самоидентификацию, содержащееся в статье 3 Рамочной конвенции, представляет собой краеугольный камень защиты прав меньшинств¹². Консультативный комитет неоднократно подчеркивал центральное значение данного положения. Под "свободным" в данном контексте имеется в виду независимо принятое взвешенное решение пользоваться защитой, гарантированной Рамочной конвенцией. Следовательно, статья 3 применяется в обязательном порядке ко всем лицам, поскольку любое лицо должно иметь право свободно причислять себя к конкретной группе, либо наоборот не делать этого. Однако в Пояснительном докладе к Рамочной конвенции сказано, что выбор индивида не должен быть произвольным, а должен приниматься на основе объективных критериев¹³.

10. Консультативный комитет сознательно воздерживается от толкования того, какими могут быть эти объективные критерии, поскольку из формулировки Пояснительного доклада следует, что только сам индивид может их определить и это определение носит субъективный характер. Таким образом, объективные критерии не являются элементами определения. Самоидентификация начинается со свободного решения индивида, которое – при отсутствии обстоятельств, делающих его неправомерным – должно лежать в основе любой идентификации личности¹⁴. С точки зрения Консультативного комитета свободная

12 В соответствии с пунктом 1 статьи 3 "любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо".

13 В соответствии с пунктом 35 Пояснительного доклада, пункт 1 статьи 3 "не включает в себя право индивида произвольно выбирать свою принадлежность к национальному меньшинству. Субъективный выбор индивида неразрывно связан с объективными критериями, касающимися идентичности этого лица".

14 См. также Общую рекомендацию VIII Комитета по ликвидации расовой дискриминации (1990 года).

самоидентификация лица может быть поставлена под вопрос лишь в тех редких случаях, когда она не основывается на принципе добросовестности. Идентификация с национальным меньшинством, обусловленная исключительно желанием получить определенные преимущества и льготы, например, может противоречить принципам и целям Рамочной конвенции, в частности, если подобное действие уменьшает предполагаемые выгоды и права, доступные лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам.

11. Хотя в некоторых случаях для регистрации самоидентификации может потребоваться предъявить доказательство, подтверждающее эти объективные критерии¹⁵, идентичность меньшинства не должна навязываться извне. Консультативный комитет подвергает критике обязательную регистрацию этнического происхождения в документах, удостоверяющих личность, или в документах внутреннего учета административных учреждений, в том числе в полиции и учреждениях здравоохранения, это противоречит праву на свободную самоидентификацию¹⁶. Кроме того, по мнению Консультативного комитета, свободная самоидентификация подразумевает право выбирать в зависимости от ситуации, идентифицировать себя или нет в качестве лица, принадлежащего к национальному меньшинству¹⁷.

12. На деле это означает, что каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, может свободно требовать обеспечения конкретных прав, содержащихся в Рамочной конвенции, однако при определенных обстоятельствах или в отношении определенных сфер прав

15 См. также дело "Чьюботару против Молдавии" (жалоба № 27138/04), Постановление от 27 апреля 2010 года, в котором Европейский суд по правам человека полагает допустимым для государств требование объективных доказательств заявленной идентичности.

16 См. Четвертое заключение по Чешской Республике, Первое заключение по Германии, Третье заключение по Ирландии, Первое и Третье заключения по Российской Федерации и Первое и Второе заключения по Украине.

17 Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут, например, принять решение об использовании официально своего личного имени на языке меньшинства, но при этом не использовать свой язык меньшинства при осуществлении контактов с местными властями. См. также Тематический комментарий № 3 (примечание 4), в частности пункты 16-18.

он или она может решить не пользоваться этими правами¹⁸. Однако такие индивидуальные решения не должны ставить в невыгодное положение других индивидов, причисляющих себя к тому же меньшинству, мешая им требовать обеспечения своих прав меньшинств. В данном контексте Консультативный комитет подтверждает свою точку зрения, согласно которой любые количественные пороги, созданные в качестве обязательных условий для реализации определенных прав меньшинств, должны толковаться гибко (см. также п. 82). В иных случаях на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, будет возложено косвенное обязательство по самоидентификации с целью обеспечить сохранение доступа к конкретным правам. Вместе с этим, решение индивида идентифицировать себя с конкретным меньшинством либо нет, должно уважаться другими лицами, причисляющими себя к той же группе, которые не должны оказывать на него давление тем или иным образом.

13. Право на свободную самоидентификацию распространяется также на принадлежность к нескольким общинам. По сути, факт принадлежности к нескольким общинам признается в Рамочной конвенции, поощряющей сохранение идентичности меньшинств наряду с их успешной и эффективной интеграцией в более широкую общественную жизнь. Лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, никогда нельзя ставить перед выбором между сохранением своей самобытности как меньшинства и вхождением в культуру большинства¹⁹. Это означает, что практики, ввиду которых индивид причисляет себя к конкретному меньшинству, не должны рассматриваться в качестве эксклюзивных, поскольку он или она может одновременно с этим идентифицировать себя с другими меньшинствами

18 Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут, например, принять взвешенное решение записать своих детей в обычную школу, не ставя себя при этом в конечном счете в какое-либо невыгодное положение относительно доступа к другим правам меньшинств и не ставя под удар общую доступность образования на языке меньшинства, вследствие принятия такого решения, для других членов той же группы.

19 См. также Тематические комментарии №1 и №3 (приложения 2 и 4).

или с большинством населения²⁰. В ряде случаев такой выбор может быть следствием проходивших ранее процессов ассимиляции с большинством населения или с иным доминирующим меньшинством. При этом данный выбор не должен использоваться в качестве довода против осуществления прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на свободную самоидентификацию и на защиту меньшинств.

14. Консультативный комитет призывает в дальнейшем государства-стороны проследить, чтобы все лица и группы, которые могут получить выгоду от Рамочной конвенции, информировались о праве на свободную самоидентификацию и получали возможность воспользоваться им в целях получения доступа к правам, содержащимся в Рамочной конвенции. Это возможно, когда индивиду, по сути, не составляет труда причислить себя к меньшинству, и когда существуют гарантии, что данный выбор был сделан не из-за страха оказаться в невыгодном положении или потерять авторитет в обществе.

2. Свободная самоидентификация в контексте переписи населения и других процессов сбора общих данных

15. В странах, где сбор информации о национальной, этнической и религиозной принадлежностях ведется в рамках более широкой переписи населения, он должен происходить в соответствии с международно-признанными принципами, в том числе со стандартами защиты персональных данных²¹. Из данного права на свободную самоидентификацию следует, что участие в сборе данных об этническом

20 Подобное может происходить в смешанных семьях, в которых в равной степени говорят на нескольких языках.

21 В контексте осуществления переписи населения Консультативный комитет призывает государства-стороны придерживаться рекомендаций Евростата и ООН по проведению переписей населения и домохозяйств. См. Рекомендации конференции Европейских статистиков по проведению переписей населения и жилищного фонда 2010 года, подготовленные в сотрудничестве со Статистическим бюро Европейских сообществ (Евростат) и Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций, пункт 426: "Респонденты должны иметь возможность указывать несколько видов этнической принадлежности или несколько типов этнической принадлежности, если они того пожелают"; пункт 431: "Вопросы, как правило, должны задаваться в отношении только одного языка. В отношении родного языка и основного языка групп меньшинств, возможно, потребуется предусмотреть в ответах несколько языков". См., например, Четвертое заключение по Кипру, Третье заключение по Эстонии и Третье заключение по Румынии.

происхождении должно иметь добровольный характер. В частности, нельзя автоматически, на основании какого-либо одного признака (например, используемого языка) делать вывод о другом признаке (например, о религиозной или этнической принадлежности). Также нельзя строить предположения о конкретной лингвистической, религиозной или этнической принадлежностях на основании имени человека или прочих признаков²².

16. Право на свободную самоидентификацию применяется в дополнение к каждому процессу сбора данных. Это означает, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не обязаны идентифицировать себя всегда одинаково. Перечни возможных ответов на вопросы, связанные с идентичностью, должны быть открытыми, а не закрытыми, должна быть также предусмотрена ясная возможность выражения принадлежности к нескольким общинам одновременно. Учитывая то значение, которое придают некоторые государства-стороны численности меньшинств, необходимой для получения доступа к правам меньшинств, необходимо также не только регистрировать данные о множественной принадлежности, но и обрабатывать, анализировать и отображать их должным образом. Данные соображения в отношении сбора, обработки и предоставлении данных должны также применяться и в других ситуациях (как, например, при записи в школу), которые могут предполагать самоидентификацию.

17. В тех случаях, когда использование конкретных прав меньшинств связано с количественными порогами²³, для осуществления права на свободную самоидентификацию необходимо также, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, были проинформированы о том важном значении, которое власти придают переписи населения и другим практикам сбора информации. Именно поэтому Консультативный

22 См., например, последующие Заявления по Италии и Великобритании.

23 Открытие школ, в которых обучение велось бы на языке меньшинств, или официальное использование языков меньшинств на местном уровне, например, может быть связано с фактическим числом лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (см. также часть VII).

комитет неоднократно призывает государства-стороны сделать всю информацию о способах и целях сбора данных доступной на языках национальных меньшинств и подключать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к организации и проведению таких мероприятий, особенно в районах, где проживает значительное число представителей национальных меньшинств²⁴.

18. В то же время Консультативный комитет не советует государствам-сторонам полагаться исключительно на официальные данные и статистику, поскольку они, по ряду причин, могут не полностью отображать реальное положение вещей²⁵. Необходимо периодически, в тесном контакте с представителями меньшинств, пересматривать полученные данные и проявлять гибкость при их анализе. Властям также следует пользоваться другими источниками информации, например, общим обзором трудовых ресурсов и другими, а также имеющимися данными качественных и количественных исследований вопросов, касающихся доступа к правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

24 См., например, Третье заключение по Венгрии и Второе заключение по Словении.

25 Ввиду своего невыгодного положения в прошлом, дискриминации и даже преследования по причине этнического происхождения, некоторые лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, по-прежнему не хотят сообщать каким-либо государственным органам о своем этническом происхождении. Среди сообществ меньшинств в политических целях иногда распространяется неверное представление об использовании их данных или опасности, которую представляет собой перепись населения, с целью не допустить регистрации большого числа представителей этих меньшинств.

Часть III

Подходы государств-сторон к сфере применения

Рамочной конвенции

1. Заявления и оговорки при ратификации

19. Рамочная конвенция открыта для подписания государствами – членами Совета Европы, как, в принципе, и другими государствами²⁶. На настоящий момент Рамочная конвенция насчитывает 39 государств-сторон, причем все являются государствами-членами Совета Европы. Последняя ратификация состоялась в 2006 году, когда к Конвенции присоединилась Черногория²⁷. В дополнение к этим 39 государствам-сторонам, в которых Консультативный комитет осуществляет контроль над выполнением Рамочной конвенции, в отношении Косово* действует особый механизм наблюдения в соответствии с Соглашением между Миссией Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНВАК) и Советом Европы от 2004 года.

20. Восемь государств-членов Совета Европы не являются сторонами Рамочной конвенции. Бельгия, Греция, Исландия и Люксембург подписали Рамочную конвенцию и, следовательно, взяли на себя обязательство действовать в соответствии с целями и задачами Рамочной конвенции²⁸, в то время как Андорра, Монако, Турция и Франция не подписали и не ратифицировали данный договор.

21. Консультативный комитет полагает, что осуществление прав, содержащихся в Рамочной конвенции, выгодно всем сообществам, учитывая ее задачи обеспечения многообразия посредством осуществления

26 См. формулировку статьи 27 Рамочной конвенции.

27 Рамочная конвенция была ратифицирована 6 июня 2006 года после провозглашения независимости, которое состоялось 3 июня 2006 года.

* Все упоминания о Косово, его территории, учреждениях или населении, в данном тексте должны пониматься в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН и без ущерба для статуса Косово.

28 См. статью 18 Венской конвенции о праве международных договоров.

подлинной защиты национальных меньшинств²⁹, продвижения сбалансированных подходов к периодически противоречащим друг другу целям по защите индивидуальных прав и соблюдения более широких государственных интересов. Он обращает внимание на необходимость постоянного пересмотра доводов, звучавших в 1990-х годах, против ратификации Рамочной конвенции, поскольку с тех пор сообщества претерпели существенные изменения. Аналогичным образом, довод, что в стране не проживают национальные меньшинства, вполне возможно, больше не отображает реальное положение дел. По той же причине Консультативный комитет регулярно призывает государства-стороны, которые этого еще не сделали, ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148). Делая основной упор скорее на обязательстве государства защищать и продвигать региональные языки и языки меньшинств, являющиеся частью культурного наследия, а не на предоставлении индивидуальных прав лицам, говорящим на этих языках, Хартия представляет собой уникальный международный документ в этой области и выступает в качестве дополнения к Рамочной конвенции³⁰.

22. В соответствии со статьей 27 Рамочной конвенции, государства, не являющиеся членами Совета Европы, могут ратифицировать Рамочную конвенцию по приглашению Комитета министров. В Пояснительном докладе четко сказано, что в статье 27 говорится о государствах-членах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Консультативный комитет соглашается, что Рамочная конвенция действительно могла бы быть особенно актуальной в некоторых странах-членах ОБСЕ, таких как центрально-азиатские, ввиду широкого многообразия их обществ. Далее он отмечает, что в этом направлении уже был проявлен определенный интерес. Однако, руководствуясь своим общим

29 См. пункт 28 Пояснительного доклада.

30 См. также пункт 11 Тематического комментария № 3 (примечание 4).

принципом динамичного толкования, он полагает, что Пояснительный доклад не должен пониматься как документ, не позволяющий другим государствам, сотрудничающих с Советом Европы по разным направлениям, в том числе в качестве государств-наблюдателей, присоединиться к Рамочной конвенции.

23. Государства-стороны Рамочной конвенции разработали различные подходы к определению бенефициаров прав, изложенных в Рамочной конвенции. В 18 случаях при ратификации или подписании были представлены заявления и оговорки, разъясняющие, на кого должны распространяться права, изложенные в Рамочной конвенции, или как следует интерпретировать некоторые ее положения³¹. В заявлениях обычно вводится общее определение и конкретные критерии, которые должны быть соблюдены³², приводятся подробные списки групп населения, имеющих такие права³³, либо указывается, что на территории отсутствуют национальные меньшинства³⁴. В двух случаях при подписании или ратификации были приняты оговорки³⁵.

24. Консультативный комитет систематически проводит обзор влияния этих заявлений и оговорок на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и их доступ к своим правам. Учитывая, что во многих случаях заявления были сделаны в конце 1990-х годов, и принимая во внимание значительные изменения ситуации, произошедшие в государствах-сторонах с того времени, заинтересованные государства-стороны должны регулярно проверять их уместность, чтобы иметь гарантию, что действующий подход к сфере применения безошибочно

³¹ См. полный перечень оговорок и заявлений к Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (СЕД № 157) www.coe.int/en/web/dlapil/treaty-office.

³² См. заявления Австрии, Латвии, Люксембурга, Польши, Швейцарии и Эстонии.

³³ См. заявления Албании, Дании, Нидерландов, Норвегии, Словацкой республики, Словении, Швеции и "бывшей Югославской Республики Македонии".

³⁴ См. заявления Лихтенштейна, Люксембурга и Сан-Марино. Некоторые государства заявили, что рассматривают ратификацию Рамочной конвенции, как акт солидарности с целями конвенции. См. первые государственные доклады, представленные Лихтенштейном и Мальтой.

³⁵ Бельгия заявила, что Рамочная конвенция должна применяться без ущерба для конституционных положений, а также принципов и законодательных норм, регулирующих использование языков, и что определение понятия "национальное меньшинство" будет дано на национальном уровне. Мальта оставила за собой право в некоторых отношениях не быть связанной положениями статьи 15.

отражает современное положение в обществе.

25. Другие государства-стороны включили заявления в свои первые государственные доклады, либо приняли национальное законодательство, в котором указаны группы лиц, которые должны считаться принадлежащими к национальным меньшинствам. Такие определения, опять же, обычно разграничивают сферу применения, напрямую называя конкретные группы пользующихся правами лиц или перечисляя предварительные условия, которые должны быть соблюдены, чтобы человек имел право пользоваться положениями Рамочной конвенции³⁶.

26. Согласно статье 26 Рамочной конвенции, Консультативный комитет должен оказывать Комитету министров содействие в оценке адекватности мер, принятых для соблюдения принципов, изложенных в Рамочной конвенции. В деятельность Консультативного комитета по этому направлению входит обзор мер, принятых государствами-сторонами в отношении сферы применения, а также всех других мер, направленных на выполнение Рамочной конвенции. В частности, Консультативный комитет считает своей задачей оценить добросовестность подхода, принятого в отношении сферы применения, и установить, не приводит ли он к произвольному или неоправданному различию между общинами в отношении доступа к их правам³⁷. Таким образом, в ходе своей работы он провел оценку различных подходов и разграничений, принятых государствами-сторонами в целях применения Рамочной конвенции, которые часто основываются на перечисленных далее критериях.

2. Критерии, применяемые государствами-сторонами

а. Формальное признание

27. Во многих государствах-сторонах для предоставления доступа к правам национальных меньшинств лицам, принадлежащим к таким

³⁶ См. первые государственные отчеты, представленные Арменией, Болгарией и Венгрией.

³⁷ Указания на эту обязанность можно найти во всех Первых заключениях Консультативного комитета

группам, необходимо формальное признание национального меньшинства в качестве такового. Консультативный комитет последовательно критикует такой подход как ограничительный по своей сути и не соответствующий принципам, содержащимся в Рамочной конвенции. В то время как некоторые государства-стороны отчетливо признают, что в вопросах осуществления прав меньшинств основываться на их формальном признании непрактично³⁸, некоторые другие государства де-факто не учитывают требование формального признания, тем самым расширяя сферу применения Рамочной конвенции на практике³⁹. Консультативный комитет всегда приветствует такие действия и считает их усилиями по исправлению недостатков, возникающих в результате применения формальных критериев, которые либо слишком жесткие, либо уже не отражают текущую ситуацию. Вышеуказанное вновь подтверждает, что Рамочная конвенция не приемлет статичных определений или критериев.

28. Консультативный комитет далее отметил, что помещение бенефициаров де-факто под защиту Рамочной конвенции или некоторых ее статей часто становится частью эволюционного процесса, который может в конечном итоге привести к формальному признанию. Вначале происходит свободная самоидентификация лиц, которых общество признает отдельным — и в то же время равноценным — меньшинством, далее им предоставляется доступ к правам для поддержки соблюдения и сохранения обычаев, по которым группа самоидентифицируется, что в некоторых случаях приводит к включению меньшинства в формальные механизмы защиты национальных меньшинств⁴⁰. Таким образом, официальное признание в качестве национального меньшинства или наделение

³⁸ См. первый государственный доклад, представленный Финляндией, согласно которому "существование меньшинств зависит не от заявления Правительства, а от действительной ситуации в стране".

³⁹ К примеру, под защиту, предоставляемую Рамочной конвенцией на Кипре, попадают рома, хотя они не были официально признаны национальным меньшинством. См. второй государственный доклад, представленный Кипром. Финляндия распространяет гарантии на русских иммигрантов "старой" волны, а также на русскоговорящих лиц, приехавшим позднее. См. Третье заключение по Финляндии.

⁴⁰ К примеру, в Чешской Республике и Финляндии такие группы иммигрантов, как сомалийцы и вьетнамцы, также представлены в механизмах консультаций по вопросам культуры и получают государственную поддержку на свою деятельность.

соответствующим статусом не являются началом процесса защиты прав меньшинств, как не являются они и необходимыми для выполнения Рамочной конвенции или каких-либо ее конкретных статей. Признание в качестве национального меньшинства имеет скорее декларативный, чем существенный, характер. По этой причине доступ к правам меньшинств не должен зависеть от формального признания.

в. Гражданство

29. Государства-стороны периодически предъявляют предварительное требование, согласно которому лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, должно иметь гражданство, чтобы пользоваться защитой Рамочной конвенции. В этой связи Консультативный комитет отметил, что требование наличия гражданства может иметь ограничительный и дискриминирующий эффект, учитывая, что обычно трудности в получении гражданства возникают у представителей групп, находящихся в особо неблагоприятном положении, а также меньшинств, в том числе лиц, пострадавших или перемещенных в результате конфликта, соответственно, они и подпадают под действие этого ограничения.

30. В некоторых регионах Европы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, потеряли гражданство и даже стали негражданами по причине возникновения новых государств, несмотря на давние связи с местами своего проживания. Консультативный комитет последовательно подчеркивает особые проблемы, с которыми сталкиваются члены национальных меньшинств, которые де-юре или де-факто являются негражданами, и в этом контексте привлекает внимание к праву каждого человека на национальность в соответствии с Европейской конвенцией о гражданстве (СЕД № 166)⁴¹. Конечно, в отношении каждого права необходимо отдельно решать, существуют ли законные основания

⁴¹ См., в частности, статью 4 Европейской конвенции о гражданстве (СЕД № 166).

дифференцировать его предоставление в зависимости от наличия гражданства⁴². Консультативный комитет всегда приветствует случаи, в которых государства-стороны распространяют права меньшинств на неграждан, не принимая, таким образом, на практике во внимание все еще существующее на официальном уровне предварительное условие наличия гражданства⁴³. В некоторых случаях он напрямую рекомендовал более последовательно предоставлять "негражданам" права меньшинств⁴⁴.

с. Срок проживания

31. Давая определение национальным меньшинствам, некоторые государства указывают срок проживания конкретной группы на территории государства⁴⁵. В этом контексте предпринимались попытки установить в определениях временной лимит, например: "до начала XX века"⁴⁶, или "приблизительно сто лет"⁴⁷. Используются и менее определенные характеристики, которые можно интерпретировать по-разному, в том числе "традиционное проживание", "традиционные меньшинства" и термин "автохтонные национальные меньшинства"⁴⁸. В некоторых случаях применяется понятие "давние связи с конкретным регионом", в том числе в отношении лиц, не проживающих в регионе и изъявляющих желание вернуться в него и находиться под защитой Рамочной конвенции⁴⁹. Консультативный комитет считает, что тот факт, что только в п. 2 ст. 10, п.

⁴² См. также доклад Венецианской комиссии о правах неграждан и меньшинств (CDL-AD(2007)001), принятый на ее 69-й пленарной сессии (Венеция, 15-16 декабря 2006 года), в котором представлен всеобъемлющий анализ международных и европейских стандартов и практик, связанных со значимостью гражданства и других критериев при определении бенефициаров прав меньшинств, и содержится призыв к осуществлению гибкого подхода к критерию гражданства при предоставлении прав меньшинств, который должен зависеть от конкретного права.

⁴³ См., к примеру, Второе заключение по Чешской Республике.

⁴⁴ См. Второе заключение по Латвии.

⁴⁵ См., в том числе, Австрию, Венгрию, Германию и Данию. Например, просьба польского меньшинства в Австрии получить доступ к правам меньшинств была отклонена на основании отсутствия непрерывного и "традиционного" проживания. См. четвертый государственный доклад Австрии.

⁴⁶ См., к примеру, первый государственный доклад Швеции.

⁴⁷ См., например, первый государственный доклад Австрии.

⁴⁸ К примеру, во время сдачи на хранение ратификационного инструмента Словения заявила, что будет считать национальными меньшинствами "автохтонные итальянские и венгерские национальные меньшинства" и что "действие Рамочной конвенции будет также распространяться на членов общины рома, проживающих в Республике Словения".

⁴⁹ См., к примеру, Второе заключение по Грузии, в котором приветствуется открытость правительства к месхетинцам и осетинам, которые были депортированы или перемещены в результате конфликта.

3 ст. 11 и п. 2 ст. 14 Рамочной конвенции устанавливаются конкретные гарантии относительно районов, традиционно заселенных лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, косвенно указывает на то, что срок проживания в стране не должен считаться фактором, определяющим применимость Рамочной конвенции в целом (см. также часть VII)⁵⁰. Он последовательно считает, что любые временные ограничения необходимо рассматривать гибко и что различия в отношении к группам, похожим во всех других отношениях, на основании длительности их проживания на территории могут быть несправедливыми⁵¹.

d. Территориальность

32. Некоторые государства-стороны также используют территориальные критерии для определения бенефициаров прав по Рамочной конвенции, постановляя, что правами меньшинств можно пользоваться только в отдельных районах. Консультативный комитет утверждает, что необходимо проявлять гибкость и что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам и проживающие вне границ таких районов, не должны оказываться в несоразмерно неблагоприятном положении⁵². В частности, тот факт, что только некоторые из прав (предусмотренные п. 2 ст. 10, п. 3 ст. 11 и п. 2 ст. 14) предусматривают территориальные ограничения, снова косвенно указывают на то, что соблюдение других прав в принципе не должно быть ограничено отдельными регионами. Консультативный комитет неоднократно заявлял, что такой подход соответствует статье 29 Венской конвенции о праве международных договоров, в которой указано, что договор обязателен в отношении всей территории государства-участника, если не было удостоверено иное намерение. Кроме того,

⁵⁰ Срок проживания в государстве не имеет значения для осуществления прав меньшинств, установленных в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. См. Замечание общего порядка № 23(50), принятое Комитетом ООН по правам человека, ССРР/С/21/Rev.1/Add5/26 April 1994.

⁵¹ См. Третье заключение по Австрии. См. также Четвертое заключение по Дании, в котором рома не признаются национальным меньшинством по причине того, что у них "отсутствует историческая или длительная и непрерывная связь с Данией".

⁵² К примеру, Третье заключение по Словацкой Республике.

территориальные ограничения могут означать априорное исключение лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, из сферы применения, что несовместимо с принципами, провозглашенными в Рамочной конвенции⁵³.

33. Консультативный комитет далее подверг критике ситуации, в которых разграничение членов группы по территориальному признаку приводит к ослаблению группы и, в результате, к снижению доступа к своим правам лиц, принадлежащих к такому национальному меньшинству⁵⁴. В частности, он заявил, что необходимо принимать во внимание происходящие со временем демографические изменения⁵⁵. Рост мобильности населения во многих странах привел к тому, что большое число лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, уезжают из районов своего традиционного проживания в регионы с более благоприятной экономической ситуацией или большими возможностями в сфере образования, такие, как районы с развитой промышленностью или крупные города⁵⁶. В то время как проживание в отдельном районе может привести к более эффективному осуществлению некоторых прав меньшинств, оно не должно приводить к произвольному отказу в осуществлении всех прав меньшинств⁵⁷.

е. Значительное количество

34. С территориальным критерием связана характеристика "в значительном количестве", указанная в п. 2 ст. 10, п. 3 ст. 14 и п. 3 ст. 11 (см. также часть VII). Как и в отношении других критериев, указанных в этих статьях, государства-стороны выдвинули разные толкования. В некоторых случаях для определения того, какие конкретно лица могут пользоваться правами, использовался термин "компактное проживание"⁵⁸.

⁵³ См., к примеру, Первое заключение по Дании и Первое заключение по Италии.

⁵⁴ См. Второе заключение по Австрии в части различия между бургенландскими хорватами и хорватами.

⁵⁵ См., к примеру, Четвертое заключение по Словацкой Республике.

⁵⁶ См. Третье заключение по Финляндии и Третье заключение Германии.

⁵⁷ См., к примеру, последовательные заключения по Дании, Италии и Португалии.

⁵⁸ См., в том числе, первые государственные доклады, представленные Австрией, Азербайджаном и Германией.

Признавая, что при обеспечении доступа к некоторым правам меньшинств для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и проживающим разрозненно на всей территории страны, может возникнуть больше проблем, Консультативный комитет неоднократно отмечал, что их признание национальными меньшинствами и в целом их доступ к правам меньшинств не должны затрудняться из-за использования количественного критерия. К примеру, он выразил глубокую обеспокоенность, когда рома-цыгане⁵⁹ были полностью выведены из сферы применения Рамочной конвенции и, таким образом, им было полностью отказано в защите как национальному меньшинству по той причине, что они живут разрозненно по всей территории страны, но нигде не проживают в значительном количестве⁶⁰.

f. Поддержка со стороны "родственного государства"

35. Некоторые государства-стороны определяют термин "национальные меньшинства" как группы, имеющие связь с "родственным государством", относя группы, не имеющие такой связи, к категории "этнических меньшинств" или "этнолингвистических групп". Консультационный комитет считает, что вопрос о доступности или недоступности помощи со стороны другого государства не может быть значимым критерием дифференциации в отношении признания или доступа к правам. Не предпочитая никакие конкретные термины, он критикует случаи, когда существование различных категорий приводит к возникновению иерархии меньшинств или разных "категорий" меньшинств, поскольку это может стать причиной необоснованных различий в отношении осуществляемых

⁵⁹ В Совете Европы используется термин "цыгане и странствующие", охватывающий широкое многообразие групп, с которыми в этой области работает Совет Европы. Это, с одной стороны, а) рома, синти/мануш, кале, скандинавские кале, британские цыгане, бояши/рудари; б) балканские египтяне (египтяне и ашкали); с) восточные группы (дом, боша и абдалы). И, с другой стороны, такие группы, как кочевники, ениши и лица, к которым применяется административный термин "странствующие", а также лица, которые идентифицируют себя как цыгане.

⁶⁰ См. Первое заключение по Нидерландам.

ими прав⁶¹.

36. Консультативный комитет приветствует существование двусторонних соглашений, направленных на налаживание межгосударственных отношений и сотрудничества между государствами, например, в области обеспечения школьными учебниками и учительскими обментами в целях предоставления высококачественного образования в школах, в которых преподавание ведется на языках меньшинств. Однако он осуждает соглашения, которые возлагают на другие государства такие фундаментальные аспекты защиты меньшинств⁶². Из закрепленного в международном праве принципа государственного суверенитета следует, что государства обладают единой юрисдикцией над своей территорией и населением, и эта юрисдикция может быть ограничена только нормами международного права. В целом, обязанности по защите прав меньшинств, как входящих в общие права человека лежат, в первую очередь, на государстве, в котором проживает меньшинство⁶³. Хотя Консультативный комитет считает, что статья 17 подразумевает, что государства-стороны не должны создавать препятствия для пользования благами, предоставляемыми другими странами, они не должны полагаться только на них вместо того, чтобы самим прилагать все усилия для соблюдения прав меньшинств.

g. Конкретные признаки идентичности и установленные категории

37. В некоторых государствах-сторонах понимание термина "национальное меньшинство" связано с конкретными характеристиками, которые часто считаются определяющими в отношении идентичности и проведения различий между меньшинством и большинством, такими как

⁶¹ К примеру, см. Второе и Третье заключения по Албании и Первое заключение по Польше.

⁶² См. Второе заключение по Албании и Первое заключение по Германии.

⁶³ См. также Больцанские рекомендации ВКНМ ОБСЕ о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях, июнь 2008 года.

язык, религия, культура, этническое происхождение, особые традиции или внешние признаки. Эти критерии часто основываются на общих представлениях, распространенных в обществе среди представителей как большинства, так и меньшинств. Однако использование подобных критериев, основанных на внешних признаках, влечет за собой опасность включения или исключения лиц против их воли⁶⁴. Консультативный комитет повторяет свою позицию о том, что идентификация человека должна основываться на свободной самоидентификации, если не существует веских оснований не делать этого (см. п. 10).

38. Кроме того, при использовании критериев, основанных на внешних признаках, необходима осторожность, поскольку они часто основаны на предположениях. Классификация меньшинства как статичной и гомогенной группы может закрепить стереотипы и не уделяет должного внимания широкому разнообразию и интерсекциональности, которые существуют как в меньшинствах, так и в любых группах (см. также п. 40). В некоторых государствах-сторонах в законодательстве встречаются другие установленные извне критерии, такие как "этническое меньшинство, находящееся в опасности социальной изоляции" или "граждане, находящиеся в уязвимом социальноэкономическом положении"⁶⁵, в то время как в других принадлежность к конкретным национальным меньшинствам может приписываться на основании их имен⁶⁶. Консультативный комитет считает, что такая практика причисления людей к конкретной группе без их согласия, на основании имени, языка или внешних признаков несовместима с п. 1 ст. 1 и правом на свободную самоидентификацию (см. также п. 15)⁶⁷.

⁶⁴ К примеру, Консультативный комитет посчитал, что чрезмерное использование такого критерия как "расовая группа" в Соединенном Королевстве может, несмотря на его широкое применение, привести к заведомому исключению групп, имеющих законные требования. См. Третье заключение по Соединенному Королевству.

⁶⁵ См., среди прочего, Третье заключение по Болгарии.

⁶⁶ См., среди прочего, Первое заключение по Италии.

⁶⁷ См. третий тематический комментарий (сноска 4).

Часть IV

Контекстный, постатейный подход, используемый Консультативным комитетом

1. Основные принципы

39. Рамочная конвенция содержит перечень прав в различных сферах общественной жизни – от личных свобод до прав на СМИ, язык и образование и права на эффективное участие. Учитывая их различную природу, сфера применения разных прав должна корректироваться соответствующим образом: например, право исповедовать свою религию, также предусмотренное статьей 9 Европейской конвенции по правам человека, должно распространяться на всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в то время как право на отображение языка меньшинства на топографических знаках может, в силу законных причин, быть доступно лишь при определенных необходимых условиях. В зависимости от природы содержащихся в ней прав меньшинств, сфера применения Рамочной конвенции, соответственно, должна устанавливаться для каждой статьи отдельно, поэтому, начиная с первого цикла мониторинга, Консультативный комитет ссылался на свой постатейный подход⁶⁸. В общем, применение Рамочной конвенции должно всегда базироваться на основополагающих принципах, содержащихся в ее статьях 3–6, которые связаны между собой и должны информировать о применении инструмента в целом.

40. Национальные меньшинства в одной стране обычно отличаются по численности и размерам и могут жить компактно или более-менее рассредоточенно по всей ее территории. Также важно учитывать разнообразие, существующее в самих меньшинствах, как в любых группах населения, в том числе по признаку пола, сексуальной ориентации,

⁶⁸ См. все Первые заключения Консультативного комитета.

возраста, ограниченных возможностей, вероисповедания, политических взглядов или доступа к экономическим ресурсам. Соответственно, приоритеты сообществ меньшинств и индивидуальные приоритеты лиц, принадлежащих к этим сообществам, часто разнятся. Для некоторых лиц, принадлежащих к меньшинствам, основными приоритетами выступают равенство и интеграция; для других это может быть поиск надежного убежища, чтобы сохранять и поддерживать самобытность своего меньшинства. Эти приоритеты с течением времени могут измениться, в зависимости от ситуации, политического климата и социально-экономических условий. По мнению Консультативного комитета, разнообразие внутри и среди национальных меньшинств должно признаваться и уважаться в применении всех прав меньшинств, вне зависимости от их природы.

41. Что касается обязательства государств-сторон способствовать развитию условий для сохранения и развития культур национальных меньшинств, то оно также подразумевает, что термин "культура меньшинства" не должен пониматься в статичном, унитарном или ограничивающем смысле. Каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, наряду с правом на свободу самоидентификации само решает, как ему или ей практиковать культуру или идентичность меньшинства. Соответственно, защищается не только право сохранять традиции, но и право развивать культуру меньшинства наряду с более широкой эволюцией общества и создавать современные формы выражения идентичности меньшинства.

42. Обеспечение равенства имеет существенное значение для продвижения всех прав меньшинств, не только применительно к отношениям между национальными меньшинствами и большинством, но также, что важно, применительно к отношениям между различными меньшинствами. С точки зрения Консультативного комитета, принцип всеобщего равенства ставится под сомнение, когда к различным

меньшинствам применяются совершенно разные принципы или несоизмеримо разные механизмы защиты, или когда за защиту и дальнейшее развитие соответствующих прав меньшинств отвечают различные государственные органы⁶⁹. Чтобы быть эффективными, усилия по продвижению равных возможностей для всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должны подстраиваться под конкретные нужды и положение различных групп, а применяемые базовые подходы и правовые стандарты должны быть равными.

43. Полное равенство не может быть достигнуто, если разнообразие как таковое воспринимается негативно или когда принимаются и допускаются только отдельные формы разнообразия. Консультативный комитет неоднократно критиковал ситуации, когда среди различных меньшинств создаются свои иерархии и существующее неравенство усиливается посредством неравномерного распределения внимания и поддержки⁷⁰. Помимо этого, среда, где разнообразие рассматривается как нечто "инородное", "завезенное" и достаточно оторванное от основной части общества, не создает соответствующих условий для выражения, сохранения и развития культур меньшинств. Таким образом, статья 6 призывает к целенаправленным усилиям по обеспечению атмосферы взаимного уважения, взаимопонимания и сотрудничества, где все лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, признаются интегральными частями общества, которые действительно пользуются равным доступом к правам и ресурсам и которым, благодаря их различиям, предоставляются возможности для социального взаимодействия и интеграции. Учитывая определенную в ее преамбуле цель по достижению

⁶⁹ В целом ряде государств защита прав цыган считается вопросом социально-экономическим, а иногда даже и вопросом безопасности. В результате чего, меры по защите и продвижению прав часто координируются отдельно от тех, которые связаны с другими группами меньшинств, что может приводить к применению различных стандартов. Несмотря на то, что Консультативный комитет ценит особое внимание, уделяемое конкретным социально-экономическим трудностям, с которыми сталкиваются многие цыгане, он считает, что эти меры должны носить вспомогательный характер относительно других мер защиты прав меньшинств. Например тех, которые связаны с сохранением культур, языков и традиций цыган.

⁷⁰ См., например, Третье заключение по Румынии и Второе заключение по Грузии.

большей стабильности и мира в обществе посредством расширения прав меньшинств, Рамочная конвенция актуальна для всего общества.

44. Консультативный комитет твердо стоит на том, что интеграция – это процесс взаимных уступок, который затрагивает общество в целом. Таким образом, нельзя ожидать усилий только со стороны лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств, они также должны предприниматься со стороны большинства населения⁷¹. Это особенно актуально для того, чтобы отличать успешную интеграцию от принудительной ассимиляции, которая напрямую запрещается в статье 5 (п. 2) Рамочной конвенции. В то время как ассимиляция принуждает лиц, принадлежащих к меньшинству, отказываться от своих конкретных отличительных черт, чтобы смешаться с обществом доминирующего большинства, интеграция требует как от большинства, так и от меньшинств взаимной адаптации и изменения через непрерывный процесс переговоров и аккомодации.

45. С точки зрения Консультативного комитета, приведенные выше основополагающие принципы Рамочной конвенции, содержащиеся в статьях 3-6, должны учитываться при трактовке всех последующих статей с тем, чтобы обеспечить эффективное пользование правами лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам.

2. Практическое применение

46. Наряду с постатейным подходом, Консультативный комитет неоднократно рассматривал применение Рамочной конвенции к лицам, не принадлежащим к национальным меньшинствам, но живущим в похожей ситуации. Например, лица, принадлежащие к большинству населения, и проживающие в районах, преимущественно населенных сообществами меньшинств, рассматривались в контексте получения права на образование в соответствии с Рамочной конвенцией.

47. Консультативный комитет подчеркивал в данном контексте, что те же

⁷¹ См., например, Третье заключение по Эстонии. См. также Третий тематический комментарий (сноска 4).

меры защиты, применяемые в школах языковых меньшинств, как например, требование о меньшем количестве учеников в классах, должны применяться и к государственным школам, преподающим на официальном языке в районах, где доминирует язык меньшинств⁷². Более того, Консультативный комитет считал, что другие группы, которые пользуются особой защитой, но не признаются национальными меньшинствами, могут, помимо прочего, воспользоваться защитой Рамочной конвенции⁷³. В некоторых случаях он также отмечал, что распространение защиты Рамочной конвенции, с учетом специфики конкретного случая, на лиц, принадлежащих к государствообразующим народам, которые живут в положении меньшинства, могло бы стать дополнительным инструментом для продвижения их доступа к правам и обращения к проблемам, с которыми они сталкиваются, без подразумеваемого ослабления их статуса. Действительно, применимость к ним прав меньшинств Консультативный комитет считает полностью соответствующей цели и замыслу Рамочной конвенции⁷⁴.

48. Кроме того, Консультативный комитет подчеркивал, что защита, предоставляемая Рамочной конвенцией, также распространяется на лиц, принадлежащих к коренным народам, что никак не сказывается на их статусе как коренного населения. Конкретные права могут применяться к ним независимо от того, признаются они формально как национальное меньшинство или нет, не подразумевая признание их в качестве национального меньшинства⁷⁵. Это означает, что отдельные лица могут, помимо прав, которыми они обладают как члены групп коренного

⁷² См. Третье заключение по Эстонии и Третье заключение по Литве.

⁷³ См., например, Четвертое заключение по Испании в отношении носителей каталанского, баскского и галисийского, а именно языков со статусом второго официального или охраняющихся государством. Консультативный комитет констатировал здесь, что языковые права могут быть особенно полезны носителям языков, проживающим за пределами обозначенных районов.

⁷⁴ См. Третье заключение по Боснии и Герцеговине.

⁷⁵ Саамский парламент Норвегии, к примеру, заявил, что саамы не хотели считаться национальным меньшинством, поскольку хотели сохранить свой статус коренного народа. Однако Консультативный комитет посчитал, что обе схемы защиты не исключают друг друга и могут параллельно приносить пользу представителям группы. См. Первое и последующие заключения по Норвегии. См. также последующие Заключения по Дании, Финляндии, Российской Федерации и Швеции.

населения, свободно пользоваться защитой в соответствии с Рамочной конвенцией или отказаться от этого. Это особенно актуально в отношении прав, содержащихся в статье 5 Рамочной конвенции, где Консультативный комитет отмечает, что защита от ассимиляции также подразумевает, что пострадавшие лица должны получать поддержку в своих усилиях, по адаптации свои обычаев к современным вызовам или участию в экономической деятельности, чтобы суметь сохранить свою культуру⁷⁶.

49. Что касается спорных территорий или регионов государств-сторон Рамочной конвенции, де-факто неподконтрольных властям, то Консультативный комитет отмечает, что применимость прав, содержащихся в Рамочной конвенции, не меняется в результате смены фактических властей. Напротив, права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, остаются в силе и часто приобретают особую актуальность в период конфликтов⁷⁷. Однако, в результате подобных споров международный доступ и продолжение регулярного мониторинга оказываются серьезно урезанными, если не полностью приостановленными. Консультативный комитет неоднократно призывал все стороны к конструктивному подходу, наряду с общими принципами международного права и Рамочной конвенции, с целью защитить права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как неотъемлемую часть универсально применимых прав человека на всей территории всех государств-сторон Рамочной конвенции⁷⁸.

⁷⁶ См., например, Третье заключение по Российской Федерации.

⁷⁷ См. также специальный доклад Консультативного комитета по ситуации с правами национальных меньшинств на Украине, апрель 2014 года.

⁷⁸ См. открытое заявление Консультативного комитета о ситуации с правами национальных меньшинств в Крыму, май 2014 года, по адресу:

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069faed>

Часть V

Закрепленные в Рамочной конвенции права, применяемые ко всем лицам

50. Ряд статей Рамочной конвенции применяются ко всем лицам, проживающим на территории государства-стороны, включая не принадлежащих к национальным меньшинствам, прямо или косвенно через их особые связи с положениями, распространяемыми на всех.

1. Защита от дискриминации – статья 6

51. Статья 6 Рамочной конвенции прямо применяется ко "всем лицам", проживающим на территории государства-стороны. Ее защита распространяется на две области: во-первых, эффективные меры должны приниматься для продвижения взаимного уважения, взаимопонимания и сотрудничества между всеми лицами, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной идентичности. Во-вторых, все лица должны быть защищены от дискриминации, исходя из данных аспектов их идентичности.

52. Консультативный комитет постоянно подчеркивал это широкое применение статьи 6, включающее недостаточное уважение или плохое обращение с мигрантами, лицами в поисках убежища, беженцами и/или другими лицами, которые по той или иной причине считаются отличающимися от большинства населения, может приводить к общей атмосфере страха. Это может побуждать лиц, принадлежащих к меньшинствам, стремиться к скорее к конформизму, нежели к активной реализации своих прав. Исходя из статьи 6, Консультативный комитет также оценил выполнение Рамочной конвенции в государствах-сторонах, где, согласно властям, не проживают лица, принадлежащие к

национальным меньшинствам⁷⁹. Это позволило Консультативному комитету участвовать во всесторонних обсуждениях с государственными властями "мер, принимаемых в рамках их общей интеграционной политики"⁸⁰.

а. Продвижение взаимного уважения и межкультурного диалога

53. Некоторые государства-стороны выступали против значимости социальной сплоченности и более широких концепций терпимости и уважения к разнообразию при защите национальных меньшинств. Однако Консультативный комитет постоянно утверждал, что исключительное мнение, отделяющее вопрос традиционной защиты меньшинств от более широкой проблематики, связанной с интеграцией общества, не соответствует цели и замыслу Рамочной конвенции. Оно скорее препятствует реализации прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам⁸¹. На самом деле, продвижение терпимости и открытости разнообразию в обществе имеет принципиальное значение не только для разработки и применения успешных стратегий интеграции, но и является центральной предпосылкой для того, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, без колебаний самоидентифицировались как таковые и упреждающе заявляли о правах, содержащихся в Рамочной конвенции.

54. Открытость и терпимость в обществе могут быть подлинными, только если они не ограничиваются отдельными, заранее заданными группами, но охватывают всех его членов. Поэтому, Консультативный комитет считает вопросы, связанные с разработкой и применением эффективных стратегий интеграции одной из своих важных задач. Стратегии интеграции

⁷⁹ См., например, Четвертое заключение по Лихтенштейну или Третье заключение по Мальте.

⁸⁰ См. статью 5 (пункт 2) Рамочной конвенции.

⁸¹ Более широкие вопросы, связанные с интеграцией общества и эффективными механизмами защиты от дискриминации также постоянно поднимались в резолюциях Комитета министров Совета Европы о выполнении Рамочной конвенции, в том числе таких как Четвертая резолюция по Дании, Третья резолюция по Эстонии, Четвертая резолюция по Германии и Третья резолюция по Мальте.

разрабатываются сегодня во многих европейских государствах в основном для того, чтобы рассматривать ситуацию с зачастую многочисленными сообществами иммигрантов иногда во втором и третьем поколении, объединенных общими языковыми и культурными практиками и происхождением, которые часто проживают в стране как граждане, натурализованные или по рождению⁸². Принципиально важно обращаться ко всем сегментам общества, как к большинству, так и к меньшинствам, для того, чтобы стратегии интеграции эффективно способствовали формированию социальных структур, где разнообразие и уважение различий признаются и поощряются как нормальные, посредством признания, взаимной аккомодации и активного участия всех сторон⁸³.

в. Защита от враждебности и преступлений на почве ненависти

55. Пункт 2 статьи 6 обязывает все государства-стороны обеспечить защиту от насилия и дискриминации на этнической почве всем лицам, то есть не только принадлежащим к национальным меньшинствам. Меньшинства не могут благоденствовать в обществе, не терпящем разнообразия, или даже использующем его в качестве предлога для совершения преступлений на почве ненависти и допущения дискриминации. Именно поэтому важно, чтобы все государства-стороны, включая те из государств-сторон, которые открыто заявили, что ратифицировали Рамочную конвенцию из солидарности, стремились к реализации и достижению целей статьи 6 Рамочной конвенции в полной мере.

56. Консультативный комитет считает, что насилие на этнической почве должно рассматриваться в качестве самой злостной формы насилия,

⁸² См. идущие подряд Заключения по Лихтенштейну, например.

⁸³ ВКНМ ОБСЕ применяет похожий подход. "Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ", принятые в 2012 году, определяют интеграцию как процесс, который требует, чтобы все члены данного общества принимали общие государственные институты и разделяли чувство принадлежности к единому государству. См. "Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ", ВКНМ ОБСЕ, ноябрь 2012 г.

которое затрагивает общество в целом и угрожает ему. Поэтому нельзя допускать возникновения такого насилия и решительно ему противодействовать. Для того, чтобы всеобъемлющим образом бороться с преступлениями на почве ненависти, в уголовных законодательствах стран должны содержаться положения, криминализирующие ксенофобские высказывания, угрозы и насилие на этнической почве, а также публичный призыв к насилию и ненависти. Кроме того, расовый мотив следует рассматривать в качестве отягчающего обстоятельства совершения любого деяния. Сотрудники правоохранительных органов должны пройти соответствующую подготовку для установления и фиксации фактов насилия по расовым или этническим мотивам, а также для тщательного их расследования и вынесения наказания посредством принятия точных и своевременных специальных мер.

57. Страх подвергнуться дискриминации или даже насилию может лишить лиц, относящихся к национальным меньшинствам, стимула осуществлять свое право на свободное самоопределение. Из-за приравнивания насилия на этнической почве всего лишь к "хулиганству" или обычным проступкам молодежи, может сложиться впечатление о молчаливом одобрении подобных деяний со стороны сотрудников правоохранительных органов и как следствие, усилия по укреплению уважения и налаживанию диалога между различными группами могут существенным образом подрываться. Для защиты лиц от подобных посягательств необходимо как своевременное и однозначное осуждение подобных инцидентов со стороны высокопоставленных должностных лиц, так и распространение среди населения соответствующих сообщений посредством СМИ и государственных каналов информации.

58. В связи с этим, Консультативный комитет ссылается на другие органы с особым спектром полномочий, обладающие опытом в разрешении проблем в сфере расовой дискриминации и защиты от преступлений на

почве ненависти.⁸⁴ В частности, Комитет отмечает роль Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) в оценке применимости и эффективности антидискриминационных инструментов и механизмов. Ее мониторинговая работа выступает основным компонентом для систематического толкования Рамочной конвенции в развивающемся обществе⁸⁵. Целью Рамочной конвенции является подтверждение разнообразия в целостных и интегрированных обществах. Стремление к установлению фактического равенства в духе Рамочной конвенции требует также наличия надлежащих эффективных стратегий поддержки различных идентичностей, включая эффективную защиту от дискриминации, основанной на их различиях. Кроме того, право на эффективную защиту от дискриминационных угроз или насилия, закрепленное в п. 2 ст. 6, играет важную дополняющую роль в реализации ряда прав, содержащихся в Рамочной конвенции. Речь, в частности, идет о правах, проистекающих из политических свобод, таких как свобода выражения мнений, посредством наложения на государства обязательств запрещать любые неправомерные вмешательства в реализацию этих прав или попытки их ограничения.

2. Образование и СМИ как инструменты интеграции – статьи 6 (пункт 1) и 12

59. Пункт 1 статьи 6 прямо называет образование, культуру и СМИ особо важными сферами для продвижения толерантности и межкультурного диалога. Кроме того, особое значение образования для интеграции общества и развития уважения к разнообразию нашло отражение в статье 12 Рамочной конвенции. Пункт 1 ст. 12 гласит, что образование и научная деятельность должны углублять знания истории, культуры, языков и

⁸⁴ В частности, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации и инициатива БДИПЧ ОБСЕ о сообщении о преступлениях на почве ненависти.

⁸⁵ В частности, Общеполитическая рекомендация ЕКРН №15 о борьбе с ксенофобскими высказываниями, принятая 8 декабря 2015 года. Данная Рекомендация основывается на результатах и рекомендациях, опубликованных ЕКРН в рамках пятого мониторингового цикла и содержит дополнительные методологические указания для государств-сторон.

религий как представителей этнического большинства, так и этнических меньшинств, охватывая тем самым все общество⁸⁶. Кроме того, п. 2 ст. 12 призывает развивать межкультурный обмен и обмен профессиональными знаниями путем облегчения "контактов между учащимися и преподавателями из разных общин". Распространение достоверной информации о составе общества, включая информацию о национальных и иных меньшинствах, должно войти в программу государственных школ, эти сведения следует включить в учебники и обучающие материалы, используемые во всех школах на территории государств-сторон, с тем чтобы не только содействовать межкультурному взаимопониманию и уважению всех учащихся, но и укреплению престижа и самосознания лиц, принадлежащих к малочисленным или уязвимым группам.

60. Учебные материалы, содержащие информацию о меньшинствах, должны подготавливаться в тесном сотрудничестве с представителями соответствующих групп и не сводиться к стереотипным образам. Более того, учителям должны быть предоставлены соответствующие возможности для профессионального роста и обучения с тем, чтобы подготовить их к работе в условиях культурного и языкового разнообразия.⁸⁷ При изучении истории государства-стороны должны прилагать все усилия к тому, чтобы поощрять у учащихся критическое мышление и учет нескольких точек зрения.

61. Работа Консультативного комитета основана на признании и уважении преимуществ межкультурного диалога и многоязычия для продвижения толерантности и уважения разнообразия в обществе. Языковая и культурная политика должны обеспечивать визуальную и аудиальную картины всех языков и культур, существующих в обществе, в публичной сфере, с тем чтобы каждый был осведомлен о неоднородной

⁸⁶ Схожее положение содержится также в пункте 3 статьи 7 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, призывающей государства содействовать, посредством принятия надлежащих мер, взаимопониманию между языковыми группами страны.

⁸⁷ См. в частности, Третье заключение по Эстонии, Второе заключение по Грузии, Третье заключение по Косово и Четвертое заключение по Словацкой Республике.

природе общества и осознавал себя его составной частью.

62. Исходя из этого, Консультативный комитет последовательно одобрял языковые политики, содействующие использованию различных языков в общественных местах и СМИ с тем, чтобы добиваться уважения к менее используемым языкам и повысить их престиж и степень визуальной представленности. В целом, языковая политика должна удовлетворять нужды всех лиц, основываясь на их различных потребностях и характеристиках, включая представителей национальных меньшинств, проживающих за пределами традиционно населяемых ими территорий, иммигрантов, и "неграждан"⁸⁸. В контексте глобальной цели создания интегрированных обществ, уважительно относящихся к своему разнообразию, Консультативный комитет также поощрял меры по содействию изучению и использованию языков меньшинств лицами, относящимися к общинам большинства.

63. В пункте 1 ст. 6 Рамочной конвенции также подчеркивается роль СМИ как инструмента содействия межкультурному взаимопониманию и укреплению чувств солидарности в обществе. Принимая во внимание мгновенность распространения сообщений и ценностей, Консультативный комитет последовательно призывал государства-стороны обеспечить, чтобы государственные работники радио и телевидения относились к выполнению своих обязанностей со всей серьезностью и способствовали уважению разнообразия и соблюдали журналистскую этику во всех программах. Усилия государств-сторон по продвижению этических стандартов среди журналистов и специалистов СМИ, как и медийной грамотности в обществе в более общем плане, должны распространяться и на представителей меньшинств. Кроме того, для формирования открытого и плюралистического медийного пространства важно, чтобы вопросы, интересующие или беспокоящие общины меньшинства, выносились на обсуждение в государственных СМИ, а лица, принадлежащие к

⁸⁸ См. Третий Тематический комментарий (сноска 4), пункт 53.

меньшинствам, были представлены как полноправные члены общества, будь то журналисты, ведущие или лица, дающие интервью.

Часть IV

Права меньшинств, имеющие широкую сферу применения

64. Пояснительный доклад к Рамочной конвенции подтверждает, что права меньшинств реализуются "вместе с другими", подчеркивая, что общины формируются вокруг общих для людей практик и общей реализации прав. Практики, с помощью которых лица стремятся к самоопределению, являются динамичными и развивающимися, основанными на том, что является для всех людей общим, а не на их различиях. Они включают передаваемые знания или общую память, которые не всегда активно демонстрируются. В силу этого они могут различаться по насыщенности и объему, в зависимости от обстоятельств. Со временем они могут развиваться и воспроизводиться на расстоянии. В рамках мониторинга эффективности реализации прав, содержащихся в Рамочной конвенции, Консультативный комитет занимался, прежде всего, вопросами доступа к правам и лишь во вторую очередь вопросами о статусе. Действительно, Комитет рассматривает формальное признание национальных меньшинств в качестве скорее декларативного, нежели правоустанавливающего акта (см. п. 28). С целью не допустить произвольного лишения доступа к правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и защищаемых Рамочной конвенцией, Консультативный комитет последовательно рассматривал содержащиеся в Рамочной конвенции права, как обладающие широкой сферой применения, и поощрял те государства-стороны, которые разделяли этот подход. В частности, Комитет считает, что нижеследующие статьи, в силу своего характера, обладают широкой сферой применения и, следовательно, распространяют свою защиту также и лиц, принадлежащих к тем национальным меньшинствам, которые не признаются таковыми соответствующим государством-стороной.

1. Равенство – статья 4

65. Всем лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, независимо от их статуса или признанности, должно быть гарантировано право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона. Общий принцип прав человека, содержащийся в п. 1 ст. 4, государствами-сторонами не оспаривается. В связи с этим, Консультативный комитет неоднократно подчеркивал гендерный аспект, обращая внимание государств-сторон на феномен множественной дискриминации, которой часто подвергаются женщины, принадлежащие к национальным меньшинствам⁸⁹. П. 2 ст. 4 также призывает принять специальные меры по устранению уязвимостей меньшинства по отношению к большинству во всех сферах. Такие меры должны быть разработаны и реализованы в тесном контакте с теми, кого затрагивают имеющиеся уязвимости, с учетом особых условий лиц, привлеченных к их разработке.

66. Консультативный комитет последовательно поощрял государства-стороны к тому, чтобы разрабатывать способы или особые меры по продвижению равенства на всесторонних данных о положении с доступом к правам у лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, учитывая также и различные проявления множественной дискриминации, с которыми эти лица могут столкнуться, в том числе проистекающие из факторов не имеющих отношения к принадлежности к национальному меньшинству, таких как возраст, пол, сексуальная ориентация и образ жизни. Помимо этого, особое внимание следует уделять тем членам наиболее ущемленных слоев общества, которые находятся в неблагоприятном экономическом, социальном или географическом положении в силу своей малочисленности или по причине пережитого ими конфликта. В контексте специальных и целевых мер по продвижению действенного равенства, Консультативный комитет последовательно подчеркивал важность регулярного сбора достоверных и подробных данных относительно числа лиц, относящихся к

⁸⁹ См. в частности, Третье заключение по Азербайджану и Финляндии.

национальным меньшинствам и условий, в которых они находятся. Тем не менее, Комитет предостерегал государства-стороны от чрезмерного доверия статистическим данным и призывал их проводить независимые исследования, в особенности, если такие исследования осуществляются самими представителями национальных меньшинств с тем, чтобы оценить и всесторонне подойти к устранению ущемлений, с которыми сталкиваются лица, принадлежащие к национальным меньшинствам (см. также п. 18).

2. Культура – статья 5

67. Статья 5 Рамочной конвенции и обязательства государств-участников содействовать созданию условий для сохранения и развития культур и самобытности национальных меньшинств наиболее эффективны, если их сфера применения понимается в широком смысле. Цель статьи – предотвратить ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и предоставить им возможность поддерживать и развивать свою самобытность и активно пользоваться правами меньшинств. Консультативный комитет приветствует наличие программ помощи не только признанным национальным меньшинствам, но и другим группам, которые иначе не могут сохранить свои отличительные черты⁹⁰. Все меры поддержки должны быть адаптированы к конкретным потребностям и особенностям положения различных групп с тем, чтобы обеспечить признание и защиту культурных различий, считающихся особенностями конкретных групп. Это может во многих случаях потребовать целенаправленных усилий со стороны властей по ревитализации основных элементов культур меньшинств, без которых выражение некоторых аспектов идентичности может стать невозможным⁹¹. Бóльшие по численности меньшинства, чьи культуры хорошо представлены, как

⁹⁰ См. Третье заключение по Чешской Республике и Третье заключение по Финляндии.

⁹¹ См. Третье заключение по Финляндии, в котором приветствуются конкретные усилия властей по возрождению культуры саамов посредством "языковых гнезд" и другой подобной деятельности.

правило, не испытывают такую же зависимость от поддержки правительства, как более малочисленные группы или рассредоточенные национальные меньшинства, которые могут сталкиваться со значительными трудностями при попытках сохранить свои отличительные особенности и противостоять ассимиляции⁹². Поскольку именно культурные объединения часто являются получателями средств, Консультативный комитет считает, что все представители национальных меньшинств, в том числе формально не связанные с такими объединениями или имеющие альтернативные взгляды, должны участвовать в консультациях и иметь реальные возможности получить финансовые средства для сохранения самобытности и культуры.

3. Объединения и религия – статьи 7 и 8

68. Права на свободу собраний, свободу объединений, свободу выражения мнений и свободу мысли и совести, а также права исповедовать религию или убеждения, содержащиеся в статьях 7 и 8 Рамочной конвенции, основаны на соответствующих статьях Европейской конвенции о правах человека. В Пояснительном докладе отчетливо подчеркивается, что эти права применимы к каждому человеку, независимо от принадлежности к какому-либо национальному меньшинству. Они считаются особо важными именно для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и были признаны заслуживающими особого внимания⁹³. Поэтому Консультативный комитет интерпретирует их сферу применения в самом широком смысле, в соответствии с правоприменительной практикой Европейского суда по правам человека. Комитет, в частности, выражает глубокую обеспокоенность по поводу усложнения общих условий работы неправительственных организаций

⁹² См., однако, Общую рекомендацию № 32 Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), в которой подчеркивается различие между постоянными правами (например, изложенными в статье 5 Рамочной конвенции) и дополнительными и временными преимуществами специальных мер в соответствии со статьей 4(2).

⁹³ См. пункты 51 и 54 Пояснительного доклада.

занимающихся защитой прав меньшинств. Проблема в том, что выполнение ими своей роли в содействии осознанию и пониманию стандартов в области прав человека и меньшинств в обществе имеет решающее значение. Их следует поддерживать, а строить им препятствия⁹⁴. Консультативный комитет также отмечает, что любые меры, принимаемые властями с целью ограничить свободу собраний или свободу выражения, могут иметь прямое негативное воздействие на осуществление прав, закрепленных в Рамочной конвенции. Эти права обязательно включает в себя свободу выражения критики в адрес правительства и право иметь различные мнения. Препятствование осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также других членов общества, создают атмосферу враждебности, не способствующую осуществлению прав меньшинств и прав человека в целом. В этом контексте Консультативный комитет также подчеркнул, что лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, не следует запрещать создавать политические партии, чтобы они могли формулировать и лучше отстаивать свои интересы и права⁹⁵. Им также не следует запрещать регистрировать религиозные организации, чтобы они могли исповедовать свои убеждения совместно с другими⁹⁶.

4. Средства массовой информации – статья 9

69. Статья 9 и связанные со СМИ права, содержащиеся в Рамочной конвенции, имеют особую значимость для защиты и содействия осуществлению прав меньшинств. Наличие печатных, вещательных и электронных СМИ на языках меньшинств имеет весьма символическое значение для национальных меньшинств, в частности, для наименьших по численности. С их помощью лица, принадлежащие к национальным

⁹⁴ См. Третье заключение по Азербайджану и Третье заключение по Российской Федерации.

⁹⁵ См. Третье заключение по Болгарии, Второе заключение по Грузии и Третье заключение по Российской Федерации.

⁹⁶ См. Третье заключение по Азербайджану и третье заключение по Российской Федерации.

меньшинствам, получают доступ к информации, и, кроме того, СМИ на языках меньшинств также повышают популярность и престиж языков меньшинств как активно используемых инструментов общения. В частности, данные средства массовой информации могут сыграть важную роль для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые рассредоточены, помимо прочих причин, из-за своей повышенной мобильности, поскольку им предоставляется возможность дистанционного поддержания связей и контактов. Это, в свою очередь, может помочь лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, активнее пользоваться своими правами. Активное участие представителей национальных меньшинств в плюралистической медиа-среде может в дальнейшем потребовать целенаправленной подготовки и проведения информационно-просветительских мероприятий, в том числе с использованием электронных и социальных СМИ⁹⁷. В этой связи, Консультативный комитет подчеркивает, что возможность активно участвовать в деятельности СМИ, а также получать и распространять информацию, представляющую интерес для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предполагает доступ к соответствующей инфраструктуре, включая высокоскоростной интернет на территории всей страны, в том числе в отдаленных районах, где зачастую проживают национальные меньшинства.

70. Маргинализация идентичности меньшинств в местных СМИ, в том числе посредством использования языков меньшинств исключительно в определенных программах, темами которых часто являются фольклор, традиционные костюмы, еда и обычаи, может способствовать созданию стереотипов о меньшинствах, как об обособленных единицах. Кроме того, она не способствует уважению к ним и повышению их престижа в обществе⁹⁸. Разделение аудитории СМИ по языковой принадлежности

⁹⁷ См. Четвертое заключение по Кипру.

⁹⁸ См. Второе заключение по Грузии.

также может способствовать формированию разделенных и взаимоисключающих сфер общественной жизни. Поэтому поддержка средств массовой информации на языках национальных меньшинств должна сопровождаться целенаправленной работой по подготовке журналистов и других работников СМИ в целях повышения их информированности и осведомленности о конкретных потребностях и проблемах различных групп населения. Кроме того, важно обеспечить эффективное участие представителей меньшинств в соответствующих процессах принятия решений, а также в деятельности контролирующих СМИ органов. Чем больше представителей меньшинств принимает участие в формировании своего имиджа в средствах массовой информации, тем мягче будут негативные последствия "непризнания" и стереотипов⁹⁹.

5. Язык – пункты 1 и 3 статьи 10, пункты 1 и 2 статьи 11

71. Особое значение для самоидентификации, достоинства и самосознания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеет право использовать свой язык в публичной и частной жизни, изложенное в п. 1 ст. 10 Рамочной конвенции. Важно также право пользоваться своим именем на языке меньшинства и право на его официальное признание (п. 1 ст. 11). Значимо и право делать надписи частного характера на языках меньшинств (п. 2 ст. 11)¹⁰⁰. Консультативный комитет считает, что данные права должны быть применимы ко всем, любые ограничения должны тщательно рассматриваться с целью гарантировать, что они не ущемляют человеческое достоинство и личную жизнь¹⁰¹. Государства могут принимать законы, направленные на укрепление позиций и защиту

⁹⁹ См. Третье заключение по Хорватии.

¹⁰⁰ Для всестороннего анализа и обсуждения выводов Консультативного комитета относительно возможностей для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, воспользоваться языковыми правами делается ссылка на его Тематический комментарий № 3 (сноска 4).

¹⁰¹ См. также сообщение № 1621/2007 "*Леонид Райхман против Латвии*", опубликованное по решению Комитета по правам человека, документ UN Doc. CCPR/C/100/D/1621/2007 (2010), в котором говорилось о найденном нарушении статьи 17 МПГПП в отношении одностороннего изменения имени автора государством-стороной.

государственного языка. Эта законная цель должна, однако, осуществляться в соответствии с правами, закрепленными в статьях 10 и 11 и других соответствующих положениях Рамочной конвенции, а также в соответствии с ее общим духом поощрения терпимости и взаимопонимания в обществе. Законы и иные меры, направленные на поддержку государственных или официальных языков, не должны, в частности, вводить ограничения для частной сферы жизни человека. При их осуществлении должно проявляться уважение к идентичности и языковым потребностям общества.

72. В п. 3 статьи 10, как и в статьях 7 и 8, говорится об индивидуальном праве человека на незамедлительное информирование на языке, который он понимает, а при необходимости — через переводчика, о причинах ареста и о характере и причине любого обвинения. Согласно Пояснительному докладу, данное положение, основанное на гарантиях, изложенных в статьях 5 и 6 Европейской конвенции о правах человека, не выходит за рамки правовых гарантий. Таким образом, оно не подразумевает право на судебный процесс и на осуществление судопроизводства на языке меньшинства и применяется ко всем лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам.

6. Образование – пункт 3 статьи 12, пункты 1 и 3 статьи 14

73. В соответствии с п. 3 ст. 12, необходимо содействовать обеспечению равных возможностей доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам¹⁰². Учитывая конкретную ссылку на статью 4 и общий принцип равенства, Консультативный комитет неизменно приветствует широкий и инклюзивный подход, ссылаясь также на Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах ребенка. Соответственно, Консультативный комитет решительно осуждает все случаи особого отдельного образования и призывает государства-стороны

¹⁰² Для всестороннего анализа и обсуждения выводов Консультативного комитета относительно возможностей для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, воспользоваться правами на образование, делается ссылка на Тематический комментарий Комитета № 1 (сноска 2).

принять все необходимые меры для обеспечения равного доступа к интегрированному образованию для всех детей¹⁰³. Кроме того, в п. 1 статьи 14 предусматривается право изучать язык своего меньшинства, а в п. 3 ст. 14 подчеркивается необходимость соблюдения права изучать официальный язык, или языки, либо обучаться на нем или на них.

74. Консультативный комитет неоднократно выражал мнение о том, что возможности изучать язык меньшинства и надлежащие возможности изучать официальные языки доступны для всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, причем должна иметься возможность для параллельного изучения¹⁰⁴. Комитет, как правило, обращает внимание на фундаментальное исследование, которое продемонстрировало очевидные преимущества изучения основного языка для изучения других языков, в том числе официальных, и, в целом, выражает предпочтение двуязычным и многоязычным подходам в области образования, которые предусматривают использование более одного языка в смешанных классах. Признавая важность языка для интеграции в многообразном обществе, Консультативный комитет подтверждает свою точку зрения о том, что давление и вынужденность, как правило, не являются подходящими инструментами для содействия интеграции и что соответствующие стратегии, призванные улучшать знание официального языка, не должны излишне основываться на работе, проделанной лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам¹⁰⁵.

7. Участие – статья 15

75. Необоснованное лишение права на действенное участие в общественной жизни может привести к возникновению различных

¹⁰³ См., среди прочего, Третье заключение по Болгарии, Третье и Четвертое заключения по Чешской Республике и Третье и Четвертое заключения по Словацкой Республике.

¹⁰⁴ В зависимости от размера группы, желающей изучать язык меньшинства, могут применяться различные модули.

¹⁰⁵ См., например, Второе заключение по Латвии и Четвертое заключение по Лихтенштейну.

трудностей в осуществлении прав меньшинств¹⁰⁶. В данном контексте общественная жизнь охватывает не только ведение государственных дел и принятие решений, но и, что не менее важно, экономическую и социальную жизнь¹⁰⁷. Поэтому Консультативный комитет неизменно подчеркивает важность инклюзивного подхода к применению статьи 15, поскольку действительное участие часто является предварительным условием для получения прав, закрепленных в Рамочной конвенции. Механизмы консультаций и консультативные органы по вопросам, касающимся защиты прав меньшинств, предназначенные, например, для поддержки дискуссии и диалога между различными группами общества, должны быть открыты для всех, в том числе для групп, которые не признаются национальными меньшинствами, но, возможно, выразили интерес к защите положений Рамочной конвенции.

76. Наличие площадок для обсуждения соответствующих вопросов с такими группами может не только содействовать укреплению доверия между общинами меньшинств, но также может помочь в поиске открытых и гибких решений проблем, создающих препятствия осуществлению прав, и может, таким образом, способствовать единству и стабильности общества. При обсуждении статьи 15 Рамочной конвенции Консультативный комитет также использует широкий спектр применения в отношении обширного комплекса вопросов, по которым следует консультироваться с представителями национальных меньшинств. Их не следует ограничивать вопросами, связанными с сохранением национальных культур меньшинств или выделением средств, но следует включать в их число все вопросы,

¹⁰⁶ Для всестороннего анализа и обсуждения выводов Консультативного комитета относительно эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в ведении государственных дел, в соответствии со статьей 15, делается ссылка на Тематический комментарий Комитета № 2 (сноска 3).

¹⁰⁷ Термин "экономическая и социальная жизнь" обозначает широкий круг вопросов: от доступа к надлежащему жилью, здравоохранению и социальной защите (социальное страхование и социальные льготы) до услуг в сфере социального обеспечения и доступа к государственному и частному рынку труда, а также доступа к бизнесу и другим возможностям самостоятельной занятости, которые тесно связаны с правами на собственность и процессами приватизации. См. Тематический комментарий № 2 (сноска 3), пункт 23ff.

представляющие интерес для более широких слоев общества, в том числе для общин национальных меньшинств¹⁰⁸.

77. В связи с ключевым значением результативного участия национальных меньшинств в общественной жизни, особое внимание должно быть уделено обеспечению надлежащего внимания к мнениям и опасениям, существующим внутри различных общин меньшинств. Общины национальных меньшинств, как и любые иные, разнообразны и их члены часто имеют различные точки зрения. Это означает, что разнообразный состав меньшинств, в том числе женщины и молодежь, лица с различными потребностями и озабоченностями, должны быть продуктивно представлены во всех соответствующих директивных органах.

78. Между группами меньшинств или внутри какого-либо меньшинства могут возникать разногласия, и обязанностью органов государственной власти является поиск гибких решений, с помощью которых можно уладить разногласия между ними, гарантируя возможность всеобщего результативного участия. Поэтому крайне важно, чтобы у правительств имелись выполнимые стандарты и процедуры, с помощью которых можно ввести надлежащие меры по поощрению эффективного участия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в консультациях с заинтересованными сторонами. Кроме того, эти меры должны быть достаточно гибкими, чтобы обеспечить повторные переговоры в случае изменения условий или приоритетов. В ряде государств-сторон предоставление различных форм самоуправления или автономии (территориальной и иной) в разной степени используется на региональном уровне, с целью усиления и более тщательной защиты, а также поощрения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Эти инструменты полностью соответствуют принципу международного права в отношении территориальной целостности и могут быть полезны в содействии осуществлению прав

¹⁰⁸ См. Третье заключение по Эстонии и Третье заключение по «бывшей Югославской Республике Македонии».

меньшинств, в частности, сохранению и развитию самобытности и культуры меньшинств¹⁰⁹.

¹⁰⁹ См. также Лундские рекомендации ВКНМ ОБСЕ об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями, сентябрь 1999.

Часть VII

Права меньшинств с особой сферой применения

79. Учитывая конкретные финансовые и административные обязательства, необходимые для реализации некоторых языковых прав, закрепленных в Рамочной конвенции, государства-стороны вправе создавать для этого особые условия¹¹⁰. То есть, право на использование языков меньшинств в общении с местными административными органами (п. 2 ст. 10), право на установку указателей на языке меньшинства, в том числе с топографической информацией (п. 3 ст. 11), а также право на изучение языков меньшинств или получение образования на этих языках (п. 2 ст. 14) имеют особую сферу применения в том смысле, что их доступность может быть ограничена определенными районами традиционного проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (см. также п. 31), и (или) теми районами, в которых такие лица составляют значительное долю населения (см. также п. 34). В соответствии с недвусмысленной формулировкой Рамочной конвенции право на использование языков меньшинств в общении с местными административными органами должно быть гарантировано либо в районах, в которых национальные меньшинства составляют значительное число, либо в районах их традиционного проживания (достаточно одного из двух этих вариантов). Однако сочетание двух указанных критериев, а именно, традиционного проживания и значительного числа, может быть необходимо для реализации права на установку указателей с топографической информацией на языках меньшинств. В целом, Консультативный комитет неоднократно призывал государства-стороны также содействовать реализации прав, содержащихся в п. 2 ст. 10, п. 3 ст. 11 и п. 2 ст. 14 в ситуациях, когда формально требуемых условий не достаточно, но

¹¹⁰ См. также п. 64 Пояснительного доклада.

осуществление прав способствует формированию открытого общества, в котором многоязычие поощряется как отражение многообразия¹¹¹.

80. Учитывая особое значение языка для самовыражения и сохранения самобытности национальных меньшинств, а также расширения доступа к правам и поощрения социального взаимодействия¹¹², Консультативный комитет всегда рекомендует гибкость подхода с учетом конкретной ситуации в отношении указанных условий и, в частности, в отношении количественных пороговых барьеров. Комитет целенаправленно воздерживается от того, чтобы предлагать пороговое значение для применения прав национальных меньшинств, поскольку считает, что конкретная ситуация, история государства-стороны и условия жизни в нем должны рассматриваться в каждом конкретном случае отдельно и в контакте с заинтересованными представителями национальных меньшинств.

81. Важно подчеркнуть, что любой пороговый барьер должен применяться с использованием гибкого подхода таким образом, чтобы избежать ситуаций, когда малейшее сокращение населения, составляющего меньшинство, или решение некоторых лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, отказаться от использования конкретного права повлияет на доступность такого права по той причине, что заранее определенное пороговое значение не будет соблюдено. Государства-стороны связаны четко выраженным обязательством воздерживаться от принятия любых мер, в том числе территориальных реформ, которые, изменяя структурный состав населения в каком-либо регионе проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеют целью ограничение доступа к правам меньшинств¹¹³. То есть при пересмотре административных границ крайне важно учитывать их конкретное

¹¹¹ См., среди прочего, Третье заключение по Финляндии, Второе заключение по Латвии и Третье заключение по Литве.

¹¹² См. также Тематический комментарий № 3 (сноска 4).

¹¹³ См. статью 16 Рамочной конвенции.

воздействие на национальные меньшинства и использование языков меньшинств в режиме тесных консультаций с представителями национальных меньшинств, поскольку создание более крупных органов самоуправления может привести к тому, что некоторые пороговые значения не будут соблюдены.

82. По мнению Консультативного комитета, повышение мобильности населения во всех государствах требует осторожного и гибкого подхода к вопросу реализации прав меньшинств с точки зрения количественного и территориального разграничения. Это особенно справедливо в отношении лиц, принадлежащих к малочисленным меньшинствам, для которых использование их языка в официальных связях может иметь особую символическую ценность. Таким образом, Консультативный комитет последовательно придерживается мнения о том, что количественные пороговые значения следует рассматривать как ориентировочные и использовать их гибко¹¹⁴, поскольку регулярные консультации с заинтересованными представителями национальных меньшинств скорее будут способствовать реализации прав меньшинств, чем фиксированные количественные пороговые значения. Необходимо также уделять внимание обеспечению того, чтобы множественная принадлежность не использовалась как предлог для снижения статистических данных в отношении национальных меньшинств. Любой акт самоидентификации в качестве лица, принадлежащего к определенному национальному меньшинству, должен быть зафиксирован и обработан соответствующим образом, в том числе, когда речь идет о множественной этнической принадлежности (см. также параграф 16).

83. Право на изучение языка своего меньшинства и получение образования на этом языке (п. 2 ст. 14) также может предоставляться лишь

¹¹⁴ Гибкость в данном контексте может означать, например, принятие в каждом конкретном случае решения о том, является ли достаточным количество учеников для формирования класса в конкретной ситуации и какая методика преподавания должна в этом случае использоваться. См. Третье заключение по Финляндии.

в определенных районах, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживают традиционно или составляют значительное число жителей. Кроме того, данное право также предполагает наличие потребности в получении такого образования. Таким образом, крайне важно обеспечить, чтобы родители были должным образом осведомлены об указанной в п. 2 ст. 14 возможности получения образования на языке своего меньшинства, а также о преимуществах обучения на основном языке с точки зрения изучения других языков. Обязательство государств по обеспечению возможности обучения на языках меньшинств, содержащееся в п. 2 ст. 14, дополнительно ограничено фразой "насколько это возможно", что вновь указывает на необходимость учитывать ресурсы, имеющиеся в наличии у государства-стороны¹¹⁵. Тем не менее, Консультативный комитет призывает государства-стороны также обеспечить возможность доступа к обучению на языках меньшинств и изучению таких языков для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые проживают в столицах или других городских центрах, в том числе путем предоставления современных и интерактивных средств обучения, которые не всегда обязательно требуют больших затрат¹¹⁶.

¹¹⁵ См. пункт 75 Пояснительного доклада.

¹¹⁶ См. Второе и Третье заключения по Австрии, а также Второе и Третье заключения по Финляндии.

Часть VIII

Заключительные положения

84. Общее понимание вопроса защиты национальных меньшинств и того, что под этим подразумевается, претерпело изменения за последние двадцать лет с момента принятия Рамочной конвенции в 1995 году. В то время понятие "права меньшинств" главным образом ассоциировалось с практикой сохранения самобытности национальных меньшинств и защитой их от ассимиляции в период отчасти насильственного процесса формирования государств и национальной идентичности. С тех пор повышение глобальной и региональной мобильности населения привело к изменению демографической структуры европейских обществ, и внимание переключилось на проблему формирования интегрированных и инклюзивных обществ, в которых разнообразие признают и приветствуют как неотъемлемое свойство общества. Для Европы сегодняшнего дня характерны беспрецедентные по масштабу миграционные перемещения, которые вкупе с последствиями повторяющихся экономических кризисов и растущим беспокойством по поводу ситуации в области безопасности приводят к дестабилизации обществ и изменению отношения к правам меньшинств — как в обществе, так и со стороны лиц, ответственных за выработку политики¹¹⁷.

85. Рамочная конвенция была специально разработана как живой инструмент, который не ограничен ни фиксированными определениями, ни вопросом о том, кого следует относить к национальному меньшинству, а кого — нет. Вернее сказать, толкование Конвенции должно эволюционировать и соответствовать существующему положению в социальной сфере для обеспечения ее успешной реализации. Принятая благодаря твердому и ответственному подходу лидеров государств в

¹¹⁷ См. также Десятый рабочий доклад Консультативного комитета, охватывающий период с 1 июня 2014 года по 31 мая 2016 года.

1990-е годы в целях предотвращения дальнейшего межэтнического насилия путем содействия реализации прав личности в духе диалога и солидарности, Конвенция основана на понимании того, что самобытность национальных меньшинств не предполагает их замкнутости. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь возможность как сохранять свою самобытность, так и принимать активное участие в общественной жизни в качестве неотъемлемой части общества. В связи с этим в Рамочной конвенции приведен перечень прав, которые имеют особое значение для сохранения и поощрения разнообразия при одновременном стимулировании интеграции и социального взаимодействия.

86. В то время как в одних случаях растущее разнообразие воспринимают и представляют как ресурс социального развития, в других случаях говорят об опасностях, связанных с данным феноменом, и об угрозе отстаиваемой культурной однородности национального государства. Последняя точка зрения игнорирует тот факт, что языковое, этническое и культурное разнообразие является неотъемлемой частью и ценным качеством европейского общества на протяжении нескольких веков. Более того, такая точка зрения является основой для двух усиливающихся тенденций, вызывающих серьезное беспокойство у Консультативного комитета. Во-первых, речь идет о враждебных высказываниях, а также о расистской, ксенофобской и экстремистской риторике, набирающей обороты по всей Европе, которая зачастую направлена на того, кого воспринимают как "чужого", включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Во-вторых, речь идет о росте поляризации по этническим, языковым и иногда религиозным принципам, которая в некоторых странах была закреплена в рамках параллельных систем образования, что ведет к углублению раскола от поколения к поколению.

87. Рамочная конвенция была разработана как инструмент государственного управления разнообразием таким образом, чтобы

тщательно соблюсти баланс между решением более широких социальных вопросов, таких как целостность общества, демократическая стабильность, и защита прав личности. По сути, это особенно актуально сегодня, когда твердость и решительность вновь необходимы для того, чтобы ответить на такие социальные вызовы современности, как усиление поляризации, сохраняющаяся изоляция некоторых меньшинств и вытекающая из этого угроза радикализации во многих европейских странах. Сегодня Европа вновь должна дать ответ на актуальные вызовы в социальной сфере, подрывающие стабильность, демократическую безопасность и мир. Твердость и решительность вновь необходимы, чтобы преодолеть существующие разногласия путем укрепления принципов, на которых был образован Совет Европы, в том числе посредством надежной защиты прав меньшинств. Рамочная конвенция является собой мощный инструмент оказания помощи государствам в решении указанных проблем и создании стабильных и устойчивых обществ, в которых открыто говорят и заявляют о своих противоречиях, в которых, несмотря на противоречия, обеспечивается равный доступ к правам и ресурсам, и в которых, с учетом существующих противоречий, поощряются и приветствуются социальное взаимодействие и постоянный диалог.