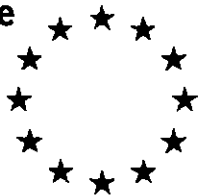


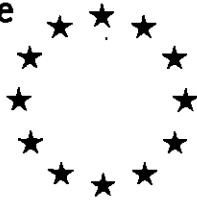
Council of Europe
Conseil de l'Europe



**TEXT OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR
THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES
AND EXPLANATORY REPORT**

Ukrainian translation

Council of Europe
Conseil de l'Europe

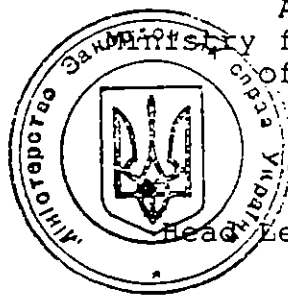


Рамкова Конвенція
про захист національних меншин
та пояснювальна доповідь

Framework Convention
for the protection of national minorities
and explanatory report

Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales
et rapport explicatif

Текст українською мовою
Ukrainian version
Version ukrainienne



APPROVED
Ministry for Foreign Affairs
of Ukraine

A handwritten signature in black ink, appearing to be "O. Chaly", is written over the text of the official name.

O. CHALY
Head, Legal Department

РАМКОВА КОНВЕНЦІЯ ПРО ЗАХИСТ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН
ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ

(Переклад з англійської мови Є.М.Вишневіського)

Держави-члени Ради Європи та інші держави, які підписали цю Рамкову конвенцію,

враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням,

вважаючи, що одним із засобів досягнення цієї мети є збереження та подальше здійснення прав і основних свобод людини,

бажаючи вжити заходів на розвиток Декларації глав держав та урядів держав-членів Ради Європи, ухваленої у Відні 9 жовтня 1993 року,

сповнені рішучості захищати національні меншини, які проживають в межах їх території,

важаючи, що бурхливі події, яких зазнала європейська історія, підтверджують, що захист національних меншин є суттєво важливим для забезпечення стабільності, демократії та миру на цьому континенті,

вважаючи, що плюралістичне та справді демократичне суспільство має не тільки поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну самотність кожної особи, яка належить до національної меншини, але й створювати відповідні умови для виявлення, збереження та розвитку цієї самотності,

вважаючи, що створення клімату терпимості та діалогу є необхідним для того, щоб культурне розмаїття стало джерелом та чинником не розколу, а збагачення кожного суспільства,

вважаючи, що існування терпимої та процвітаючої Європи не тільки залежить від співпраці між державами, але й вимагає транскордонного співробітництва між місцевими та регіональними властями, яке не зашкоджує устрою та територіальній цілісності кожної держави,

зважаючи на Конвенцію про захист прав і основних свобод людини та протоколи до неї,

зважаючи на зобов'язання стосовно захисту національних меншин, що викладені в конвенціях та деклараціях Організації Об'єднаних Націй та в документах Ради з безпеки та

співробітництва в Європі, зокрема у Копенгагенському документі від 29 червня 1990 року,

сповнені рішучості визначити принципи, які мають поважатися, та зобов'язання, що з них випливають, з метою забезпечення у державах-членах та інших державах, які можуть стати учасниками цього документа, ефективного захисту національних меншин та прав і свобод осіб, що належать до цих меншин, в рамках закону, поважаючи територіальну цілісність та національний суверенітет держав,

сповнені рішучості здійснювати принципи, визначені в цій Рамковій конвенції, за допомогою національного законодавства та відповідної державної політики,

погодилися про таке:

РОЗДІЛ I

Стаття 1

Захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини і як такий є одним з напрямків міжнародного співробітництва.

Стаття 2

Положення цієї Рамкової конвенції застосовуються сумпінно, в дусі взаєморозуміння, терпимості та згідно з принципами добросусідства, дружніх відносин та співробітництва між державами.

Стаття 3

1. Кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вільно вирішувати, вважатися їй, чи не вважатися такою, і таке рішення або здійснення прав у зв'язку з ним не повинно зашкоджувати такій особі.

2. Особи, які належать до національних меншин, можуть здійснювати права і свободи, що випливають з принципів, проголошених в цій Рамковій конвенції, одноосібно та разом з іншими.

РОЗДІЛ II

Стаття 4

1. Сторони зобов'язуються гарантувати особами, які належать до національних меншин, право рівності перед законом та право на рівний правовий захист. У цьому зв'язку будь-яка дискримінація на підставі приналежності до національної меншини забороняється.

2. Сторони зобов'язуються вжити, у разі необхідності, належних заходів з метою досягнення у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення. У цьому зв'язку, вони належним чином враховують конкретне становище осіб, які належать до національних меншин.

3. Заходи, вжиті відповідно до пункту 2, не розглядаються як акт дискримінації.

Стаття 5

1. Сторони зобов'язуються створити необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість зберігати та розвивати свою культуру, зберігати основні елементи своєї самобутності, зокрема релігію, мову, традиції та культурну спадщину.

2. Без шкоди для заходів, що вживаються згідно з їх загальною політикою інтеграції, Сторони утримуються від політики та практики асиміляції осіб, які належать до національних меншин, проти їх волі і захищають цих осіб від будь-яких дій, спрямованих на таку асиміляцію.

Стаття 6

1. Сторони заохочують атмосферу терпимості та міжкультурного діалогу і вживають ефективних заходів для поглиблення взаємної поваги, взаєморозуміння та співробітництва між усіма особами, що проживають в межах їх території, незалежно від їх етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності, зокрема в галузях освіти, культури та засобів масової інформації.

2. Сторони зобов'язуються вживати належних заходів для

захисту осіб, які можуть стати об'єктами погроз або актів дискримінації, ворожого ставлення чи насильства на підставі їх етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності.

Стаття 7

Сторони забезпечують поважання прав кожної особи, яка належить до національної меншини, на свободу мирних зборів, свободу асоціації, свободу виявлення поглядів і свободу думки, совісті та релігії.

Стаття 8

Сторони зобов'язуються визнати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право сповідувати свою релігію або переконання і створювати релігійні установи, організації та асоціації.

Стаття 9

1. Сторони зобов'язуються визнати, що право на свободу виявлення поглядів кожної особи, яка належить до національної меншини, включає свободу дотримуватися своїх поглядів та одержувати і поширювати інформацію та ідеї мовою своєї національної меншини без втручання держави і незалежно від кордонів. Сторони забезпечують, в рамках своїх правових систем, щоб особи, які належать до національної меншини, не дискримінувалися у їхньому доступі до засобів масової інформації.

2. Пункт 1 не перешкоджає Сторонам вимагати ліцензування, без дискримінації та на основі об'єктивних критеріїв, радіо-, теле- або кінопідприємств.

3. Сторони не перешкоджають особам, які належать до національної меншини, створювати та використовувати друковані засоби масової інформації. В рамках законодавства, що регулює радіо та телебачення, вони, по можливості, забезпечують особам, які належать до національної меншини, враховуючи положення пункту 1, можливість створення та використання своїх власних засобів масової інформації.

4. В рамках своїх правових систем, Сторони вживають належних заходів для полегшення доступу осіб, які належать до національної меншини, до засобів масової інформації з метою сприяння

поглибленню терпимості та розвитку культурного плюралізму.

Стаття 10

1. Сторони зобов'язуються визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право на вільне і безперешкодне використання мови своєї меншини, приватно та публічно, в усній і письмовій формі.

2. У місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам, Сторони намагаються забезпечити, по можливості, умови, які дозволяють використовувати мову відповідної меншини у спілкуванні цих осіб між собою та з адміністративними властями.

3. Сторони зобов'язуються гарантувати кожній особі, яка належить до національної меншини, право бути негайно поінформованою зрозумілою для неї мовою про підстави її арешту, про характер та причини будь-якого обвинувачення проти неї та право захищати себе цією мовою, у разі необхідності, з використанням безкоштовних послуг перекладача.

Стаття 11

1. Сторони зобов'язуються визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право використовувати своє прізвище (по батькові) та ім'я мовою меншини, а також право на їх офіційне визнання, відповідно до умов, передбачених у їх правових системах.

2. Сторони зобов'язуються визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право публічно виставляти вивіски, написи та іншу інформацію приватного характеру мовою її національної меншини.

3. В місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національної меншини, або де вони складають значну частину населення, Сторони намагаються, в рамках своїх правових систем, в тому числі, у разі необхідності, угод з іншими державами, і враховуючи їх конкретне становище, використовувати традиційні місцеві назви, назви вулиць та інші топографічні покажчики, призначені для загального користування, також і мовою

відповідної меншини, якщо у цьому є достатня необхідність.

Стаття 12

1. Сторони, у разі необхідності, вживають заходів в галузях освіти та наукових досліджень з метою сприяння вивченню культури, історії, мови та релігії своїх національних меншин та більшості населення.

2. У цьому зв'язку, Сторони, між іншим, забезпечують належні можливості для підготовки вчителів і доступу до учбових посібників, та сприяють контактам між учнями та вчителями, які належать до різних громад.

3. Сторони зобов'язуються створити особам, які належать до національних меншин, рівні можливості для доступу до освіти всіх рівнів.

Стаття 13

1. В рамках своїх освітніх систем, Сторони визнають за особами, які належать до національних меншин, право створювати свої власні приватні освітні та учбові заклади і керувати ними.

2. Здійснення цього права не накладає ніяких фінансових зобов'язань на Сторони.

Стаття 14

1. Сторони зобов'язуються визнати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право вивчати мову своєї меншини.

2. У місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, у разі достатньої необхідності, Сторони намагаються забезпечити, по можливості та в рамках своїх освітніх систем, особам, які належать до цих меншин, належні умови для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою.

3. Пункт 2 цієї статті застосовується без шкоди для вивчення офіційної мови або викладання цією мовою.

Стаття 15

Сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються.

Стаття 16

Сторони утримуються від вжиття заходів, які змінюють пропорційний склад населення в місцевостях, де проживають особи, які належать до національних меншин, і які спрямовані на обмеження прав і свобод, що випливають з принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції.

Стаття 17

1. Сторони зобов'язуються не перешкоджати здійсненню права осіб, які належать до національних меншин, встановлювати та підтримувати вільні та мирні транскордонні контакти з особами, які на законних засадах перебувають в інших державах, зокрема з тими особами, з якими їх об'єднують спільні етнічні, культурні, мовні або релігійні ознаки чи спільна культурна спадщина.

2. Сторони зобов'язуються не перешкоджати здійсненню права осіб, які належать до національних меншин, брати участь у діяльності неурядових організацій, як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Стаття 18

1. Сторони намагаються укладати, у разі необхідності, двосторонні та багатосторонні угоди з іншими державами, зокрема сусідніми, з метою забезпечення захисту осіб, які належать до відповідних національних меншин.

2. У разі необхідності Сторони вживають заходів для заохочення транскордонного співробітництва.

Стаття 19

Сторони зобов'язуються поважати та здійснювати принципи, проголошені у цій Рамковій конвенції, вдаючись, у разі необхідності, тільки до таких обмежень чи відступів від

зобов'язань, які передбачені міжнародними правовими документами, зокрема Конвенцією про захист прав і основних свобод людини, і які можуть застосовуватися до прав і свобод, що впливають з вищезазначених принципів.

РОЗДІЛ III

Стаття 20

Здійснюючи права і свободи, які впливають із принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції, будь-яка особа, що належить до національної меншини, поважає національне законодавство та права інших осіб, зокрема тих, що складають більшість населення або належать до інших національних меншин.

Стаття 21

Ніщо у цій Рамковій конвенції не може тлумачитись як таке, що передбачає будь-яке право займатися будь-якою діяльністю або здійснювати будь-які дії, що суперечать основним принципам міжнародного права, і зокрема принципам суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав.

Стаття 22

Ніщо у цій Рамковій конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує або порушує будь-які права і основні свободи людини, які можуть гарантуватися законами будь-якої Договірної Сторони або будь-якою іншою угодою, в якій вона бере участь.

Стаття 23

Права і свободи, які впливають із принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції, оскільки вони є предметом відповідних положень Конвенції про захист прав і основних свобод людини або протоколів до неї, вважаються такими, що відповідають останнім положенням.

РОЗДІЛ IV

Стаття 24

1. Комітет міністрів Ради Європи здійснює нагляд за виконанням Договірними Сторонами цієї Рамкової конвенції.

2. Сторони, які не є членами Ради Європи, беруть участь у механізмі імплементації згідно з процедурою, яка буде встановлена.

Стаття 25

1. Впродовж одного року після набрання цієї Рамковою конвенцією чинності для Договірної Сторони, остання надсилає Генеральному секретарю Ради Європи повну інформацію про законодавчі та інші заходи, вжиті для здійснення принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції.

2. В подальшому кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю на періодичній основі та на прохання Комітету міністрів будь-яку додаткову інформацію про виконання цієї Рамкової конвенції.

3. Інформацію, подану згідно з цією статтею, Генеральний секретар надсилає Комітету міністрів.

Стаття 26

1. У визначенні адекватності заходів, вжитих Сторонами для здійснення принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції, Комітету міністрів надає допомогу консультативний комітет, члени якого мають визнаний авторитет в галузі захисту національних меншин.

2. Склад цього консультативного комітету і порядок його роботи визначаються Комітетом міністрів впродовж одного року після набрання чинності цією Рамковою конвенцією.

РОЗДІЛ V

Стаття 27

Ця Рамкова конвенція відкрита для підписання державами-членами Ради Європи. До дати набрання чинності Конвенція відкрита також для підписання будь-якою іншою державою, якій Комітет міністрів запропонував її підписати. Вона підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 28

1. Ця Рамкова конвенція набирає чинності в перший день місяця, що наступає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку дванадцять держав-членів Ради Європи висловили свою згоду про обов'язковість для них Конвенції відповідно до положень статті 27.

2. Стосовно будь-якої держави-члена, яка висловлюватиме свою згоду про обов'язковість для неї Конвенції, ця Рамкова конвенція набирає чинності в перший день місяця, що наступає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 29

1. Після набрання цією Рамковою конвенцією чинності та після консультацій з Договірними Державами, Комітет міністрів Ради Європи, у рішенні, що приймається більшістю голосів, передбаченою у статті 20. § Статуту Ради Європи, може запропонувати приєднатися до Конвенції будь-якій державі, яка не є членом Ради Європи і якій було запропоновано підписати Конвенцію відповідно до статті 27, але яка цього ще не зробила, а також будь-якій іншій державі, що не є членом Ради.

2. Стосовно будь-якої держави, що приєднується, ця Рамкова конвенція набирає чинності в перший день місяця, який наступає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання документа про приєднання Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 30

1. Будь-яка держава, під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття, затвердження чи приєднання, може визначити територію (території), за міжнародні відносини якої вона несе відповідальність і до якої застосовуватиметься ця Рамкова конвенція.

2. Будь-яка Держава може, в будь-який інший час після цього, заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи, поширити дію цієї Рамкової конвенції на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Рамкова конвенція набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом перепроведення повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 31

1. Будь-яка Сторона може в будь-який час денонсувати цю Рамкову конвенцію шляхом перепроведення відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

2. Така денонсація набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду від дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 32

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради, держави, які підписали цю Рамкову конвенцію, та будь-яку державу, яка приєдналася до неї, про:

- a) будь-яке підписання;
- b) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти

- або будь-якого документа про прийняття, затвердження чи приєднання;
- с) будь-яку дату набрання чинності цією Рамковою конвенцією відповідно до статей 28, 29 та 30;
 - д) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цієї Рамкової конвенції.

На посвідчення чого нижчепідписані належним чином на те уповноважені представники підписали цю Рамкову конвенцію.

Вчинено у Страсбурзі першого дня лютого місяця 1995 року англійською та французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Конвенції кожній державі-члену Ради Європи і будь-якій державі, якій було запропоновано підписати цю Рамкову конвенцію або приєднатися до неї.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ
ДО РАМКОВОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Історія розробки Конвенції

1. Питання про становище національних меншин Рада Європи неодноразово розглядала впродовж більш ніж сорока років. Вже в перший рік свого існування, тобто у 1949 році, Парламентська асамблея у доповіді свого Комітету з правових та адміністративних питань визнала важливість "проблеми посилення захисту прав національних меншин". У 1961 році Асамблея рекомендувала включити до одного з додаткових протоколів статтю, яка гарантувала б національним меншинам деякі права, не передбачені Європейською конвенцією про права людини (ЄКПЛ), оскільки у положеннях статті 14 про заборону дискримінації Конвенція лише посилається на "належність до національних меншин". У рекомендації 285 (1961) була запропонована така редакція проекту статті про захист національних меншин:

"Право осіб, які належать до національної меншини, разом з іншими членами їхньої групи і без шкоди для громадського порядку, мати свою власну культуру, користуватися своєю мовою, відкривати свої школи і отримувати освіту мовою за їхнім вибором або сповідувати свою релігію та виконувати релігійні обряди, не може ніяким чином заперечуватися».

2. Комітет експертів, якому було доручено розглянути питання про можливість та доцільність складання такого протоколу, зупинив свою роботу до ухвалення остаточного рішення у бельгійських лінгвістичних справах, які стосувалися мови, що використовується у системі освіти (Eur. Court H.R. Judgment of 27 July 1968, Series A No 6). У 1973 році він дійшов висновку, що з правової точки зору немає ніякої особливої потреби робити права меншин предметом додаткового протоколу до ЄКПЛ. В той же час експерти відзначили відсутність серйозних правових перешкод для прийняття такого протоколу у разі, якщо він був б доцільним з інших міркувань.

3. Останніми роками Парламентська асамблея рекомендувала Комітету міністрів вжити ряд політичних та правових заходів, зокрема скласти протокол або конвенцію з прав національних меншин. Рекомендація 1134 (1990) містить перелік принципів, які Асамблея визнала необхідними для захисту національних меншин. У жовтні 1991 року Керівному комітету з прав людини (ККПЛ) було доручено розглянути з правової і з політичної точок зору умови, за яких Рада Європи могла б здійснити якийсь захід для захисту національних меншин, враховуючи роботу, проведenu Народою з

безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ) та Організацією Об'єднаних Націй, а також зважаючи на міркування, що існують у Раді Європи.

4. У травні 1992 року Комітет міністрів доручив ККПЛ розглянути можливість розробки конкретних правових норм, що стосуються захисту національних меншин. З цією метою ККПЛ створив Комітет експертів (ПЛ-МНШ), який згідно з новими повноваженнями, наданими у березні 1993 року, повинен був запропонувати конкретні правові норми у цій галузі, враховуючи принцип взаємодоповнюваності діяльності Ради Європи та НБСЄ. ККПЛ та ПЛ-МНШ розглянули різні документи, зокрема пропозицію про укладення європейської конвенції про захист прав національних меншин, розробленої Європейською комісією «За демократію – через право» (так звана Венеціанська комісія), пропозицію Австрії про укладення додаткового протоколу до ЄКПЛ, проект додаткового протоколу до ЄКПЛ, запропонований у рекомендації Асамблеї 1201 (1993), та інші пропозиції. Після завершення розгляду цих пропозицій ККПЛ 8 вересня 1993 року надіслав Комітету міністрів доповідь, що містила різні правові норми, які могли б бути прийнятими у цій галузі, та правові документи, в яких вони могли б бути викладеними. У цьому зв'язку ККПЛ відзначив відсутність консенсусу у тлумаченні поняття "національні меншини".

5. Вирішальний крок був зроблений під час зустрічі на найвищому рівні глав держав та урядів держав-членів Ради Європи, яка відбулася у Відні 8 і 9 жовтня 1993 року. На цьому форумі була досягнута згода про те, що національні меншини, які сформувалися в Європі внаслідок різних бурхливих подій в історії, необхідно захищати та поважати, що буде внеском у справу миру та стабільності. Зокрема глави держав та урядів вирішили взяти на себе правові зобов'язання щодо захисту національних меншин. У Додатку II до Віденської декларації Комітету міністрів було доручено:

скласти якнайшвидше з метою забезпечення захисту національних меншин рамкову конвенцію, що визначала б принципи, які Договірні Держави зобов'язуються поважати. Цей документ може бути відкритим для підписання також державами, що не є членами Ради Європи;

розпочати роботу по складанню протоколу, який доповнював би Європейську конвенцію про права людини у культурній сфері положеннями, що гарантують права

особистості, зокрема особам, які належать до національних меншин.

6. Четвертого листопада 1993 року Комітет міністрів створив Спеціальний комітет з питань захисту національних меншин (СКЗНМ). Коло його повноважень відображало рішення, ухвалені у Відні. Комітет, до складу якого входять експерти з держав-членів Ради Європи, розпочав свою роботу в кінці січня 1994 року за участю представників ККПЛ, Ради з культурного співробітництва (РКС), Керівного комітету з питань засобів масової інформації (ККЗМІ) та Європейської комісії «За демократію – через право». Верховний комісар НБСЕ у справах національних меншин та Комісія європейських співтовариств також взяли участь в роботі Комітету як спостерігачі.

7. П'ятнадцятого квітня 1994 року СКЗНМ подав Комітету міністрів попередню доповідь, яка була надіслана Парламентській Асамблеї (Doc. 7109). На своїй 94-й сесії, що відбулася у травні 1994 року, Комітет міністрів висловив задоволення прогресом, досягнутим в рамках повноважень, що випливають з Віденської декларації.

8. Комітет міністрів (на засіданні 517-bis заступників міністрів, 7 жовтня 1994 року) розробив декілька положень Рамкової конвенції, що потребують політичного вирішення, а також положень, що стосуються нагляду за виконанням.

9. На своєму засіданні, що відбулося 10–14 жовтня 1994 року, СКЗНМ вирішив подати проект Рамкової конвенції Комітету міністрів, який ухвалив її на 95-й сесії на рівні міністрів 10 листопада 1994 року. Рамкова конвенція була відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 1 лютого 1995 року.

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Цілі Рамкової конвенції

10. Рамкова конвенція є першим юридично обов'язковим багатостороннім документом, присвяченим питанню захисту національних меншин в цілому. Її мета полягає у визначенні правових принципів, які держави зобов'язувались би поважати для забезпечення захисту національних меншин. Цим документом Рада Європи втілила в життя заклик Віденської декларації (Додаток II)

до конкретизації, у міру можливості, політичних зобов'язань, прийнятих Народою з безпеки та співробітництва у Європі, у зобов'язаннях правових.

Підходи та основні концепції

11. Враховуючи розмаїття ситуацій та проблем, які необхідно врегулювати, перевага була віддана саме рамковій конвенції, яка містить переважно програмні положення, що визначають цілі, яких Сторони зобов'язуються добиватися. Ці положення не будуть застосовуватися безпосередньо, вони залишають зацікавленим державам певну можливість діяти на власний розсуд у виконанні завдань, які вони зобов'язалися вирішити, і дозволяють їм таким чином враховувати конкретні обставини.

12. Слід також відзначити, що Рамкова конвенція не містить визначення поняття "національна меншина". Було вирішено застосувати прагматичний підхід, оскільки, як було визнано, на цьому етапі неможливо знайти визначення, яке б отримало загальну підтримку всіх держав-членів Ради Європи.

13. Принципи, визначені у цій Рамковій конвенції, мають здійснюватися за допомогою національного законодавства та відповідної державної політики. Це не передбачає визнання колективних прав. Наголос робиться на захисті осіб, які належать до національних меншин і які можуть здійснювати свої права одноосібно та разом з іншими (див. пункт 2 статті 3). У цьому відношенні Рамкова конвенція використовує підхід до текстів, прийнятий іншими міжнародними організаціями.

Структура Рамкової конвенції

14. Крім преамбули Рамкова конвенція містить постановчу частину, яка включає п'ять розділів.

15. У розділі I наводяться положення, які в загальних рисах визначають деякі основні принципи, що можуть допомогти чіткіше зрозуміти інші суттєві положення Рамкової конвенції.

16. У розділі II викладаються конкретні принципи.

17. Розділ III містить різні положення, які стосуються тлумачення та застосування Рамкової конвенції.

18. У розділі IV наводяться положення про нагляд за виконанням Рамкової конвенції.

19. Розділ V містить заключні положення, що ґрунтуються на типових заключних положеннях для конвенцій та угод, які укладаються в рамках Ради Європи.

КОМЕНТАРІ ДО ПОЛОЖЕНЬ РАМКОВОЇ КОНВЕНЦІЇ

Преамбула

20. У преамбулі наводяться причини розробки Рамкової конвенції та пояснюються деякі основні думки її авторів. Вже в перших словах зазначається, що цей документ може бути підписаний та ратифікований державами, які не є членами Ради Європи (див. статтю 27).

21. Преамбула містить посилання на статутну мету Ради Європи та на один із засобів її досягнення: збереження та подальше здійснення прав і основних свобод людини.

22. В ній також робиться посилання на Віденську декларацію глав держав та урядів держав-членів Ради Європи, документ, який заклав підґрунття цієї Рамкової конвенції (див. також пункт 5 вище). Фактично текст преамбули значною мірою створений під впливом цієї Декларації, зокрема її Додатка II. Те ж саме можна сказати про коло зобов'язань, включених до розділів I і II Рамкової конвенції.

23. У преамбулі згадуються у загальних рисах три інші джерела, які визначили зміст Рамкової конвенції: Європейська Конвенція про захист прав і основних свобод людини (ЕКПЛ) та документи Організації Об'єднаних Націй та НБСЄ, які містять зобов'язання стосовно захисту національних меншин.

24. Преамбула відображає занепокоєність Ради Європи та її держав-членів небезпекою, що загрожує існуванню національних меншин, і вона складена з урахуванням пункту 1 статті 1 Декларації Організації Об'єднаних Націй про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (резолюція 47/135 Генеральної Асамблеї від 18 грудня 1992 року).

25. Оскільки Рамкова конвенція відкрита також для держав,

які не є членами Ради Європи, і з метою забезпечення більш комплексного підходу, було вирішено включити в неї деякі принципи, з яких випливають права і свободи, що вже гарантовані в ЄКПЛ або протоколах до неї (див. також статтю 23 Рамкової конвенції).

26. Посилання на конвенції та декларації Організації Об'єднаних Націй нагадує про роботу, проведену на універсальному рівні, наприклад Пакт про громадянські та політичні права (стаття 27) та Декларація про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. Однак це посилання не поширюється на визначення національної меншини, які можуть міститися у цих документах.

27. Посилання на відповідні зобов'язання в рамках НБСЕ відображає бажання, висловлене у Додатку II до Віденської декларації, щоб Рада Європи вжила заходів, у міру можливості, для конкретизації політичних зобов'язань у зобов'язаннях правових. Корисні напрямки у роботі по складанню Рамкової конвенції були визначені, зокрема, Копенгагенським документом.

28. Передостанній пункт преамбули визначає головну мету Рамкової конвенції: забезпечити ефективний захист національних меншин та прав осіб, які належать до цих меншин. У ньому також наголошується, що ефективний захист має забезпечуватися в рамках закону із поважанням територіальної цілісності та національного суверенітету держав.

29. Мета останнього пункту полягає у тому, щоб зазначити, що положення Рамкової конвенції не застосовуються безпосередньо. Він не зашкоджує законам та практиці Сторін, які стосуються рецепції положень міжнародних договорів у внутрішньому законодавстві.

РОЗДІЛ I

Стаття 1

30. Головна мета статті 1 – зазначити, що захист національних меншин, який складає невід'ємну частину захисту прав людини, не є особистою справою держав. Положення про те, що цей захист «є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини», не наділяє органи, створені ЄКПЛ, обов'язаннями тлумачити цю Рамкову конвенцію.

31. Стаття посипається на захист національних меншин як таких та прав і свобод осіб, які належать до таких меншин. Це розмежування та різниця у формулюванні пояснюють, що про колективні права національних меншин не йдеться (див. також коментар до статті 3). Сторони, однак, визнають, що захист всієї національної меншини може бути досягнутий шляхом захисту прав окремих осіб, які належать до такої меншини.

Стаття 2

32. Ця стаття визначає ряд принципів, які регулюють застосування Рамкової конвенції. Вона, між іншим, враховує Декларацію Організації Об'єднаних Націй про принципи міжнародного права, які стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй (резолюція 2625(XXV) Генеральної Асамблеї від 24 жовтня 1970 року). Принципи, згадані у цьому положенні, мають загальний характер, але вони безпосередньо стосуються питань, що охоплюються Рамковою конвенцією.

Стаття 3

33. Ця стаття містить два різних, але взаємопов'язаних принципи, які викладені у двох окремих пунктах.

Пункт 1

34. Пункт 1, перш за все, гарантує кожній особі, яка належить до національної меншини, свободу вирішувати, чи вважатися, чи не вважатися як такою. Це положення залишає за кожною такою особою право вирішувати, чи бажає вона отримувати захист, що випливає із принципів Рамкової конвенції.

35. Цей пункт не передбачає права осіб довільно приймати рішення про свою належність до будь-якої національної меншини. Суб'єктивний вибір особи є неподільно пов'язаним з об'єктивними критеріями самотності цієї особи.

36. Пункт 1 далі передбачає, що право вільного вибору, яке він гарантує, або здійснення прав у зв'язку з ним не повинно зашкоджувати таким особам. Ця частина пункту має на меті гарантувати, щоб здійснення свободи на вільний вибір не обмежувалося побічним шляхом.

Пункт 2

37. Пункт 2 передбачає, що права і свободи, які випливають із принципів Рамкової конвенції, можуть здійснюватися одноосібно або разом з іншими. Таким чином, він визнає можливість спільного здійснення таких прав і свобод, що відрізняється від поняття колективних прав. Термін "з іншими" слід розуміти у самому широкому значенні, і він включає осіб, які належать до тієї ж самої національної меншини, до іншої національної меншини або до більшості населення.

РОЗДІЛ II

Стаття 4

38. Ця стаття має на меті забезпечити застосування принципів рівності та заборони дискримінації осіб, які належать до національних меншин. Положення цієї статті слід розуміти в контексті Рамкової конвенції.

Пункти 1 та 2

39. У пункті 1 використовується класичний підхід до цих принципів. Пункт 2 наголошує, що досягнення повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення, може викликати необхідність вжиття Сторонами спеціальних заходів, що враховують існуюче становище відповідних осіб. Такі заходи мають бути "належними", тобто мають відповідати принципу пропорційності для того, щоб уникати порушення прав інших осіб, так само як і їхньої дискримінації. Цей принцип вимагає, крім іншого, щоб такі заходи не поширювалися, у часі або масштабах, за межі необхідного для досягнення повної та справжньої рівності.

40. В Рамкову конвенцію не було включено ніякого окремого положення, яке стосувалося б конкретно принципу рівних можливостей. Включення такого положення було визнане недоцільним, оскільки цей принцип вже посередньо передбачається у пункті 2 цієї статті. З огляду на принцип заборони дискримінації, викладений у пункті 1, було визнане також недоцільним положення про свободу пересування.

Пункт 3

41. Пункт 3 має на меті чітко визначити, що заходи, згадані у пункті 2, не повинні розглядатися як порушення принципів рівності та заборони дискримінації. Його мета – забезпечити особам, які належать до національних меншин, справжню рівність з особами, які належать до більшості населення.

Стаття 5

42. Ця стаття головним чином спрямована на забезпечення особам, які належать до національних меншин, можливості зберігати і розвивати свою культуру та зберігати свою самобутність.

Пункт 1

43. Пункт 1 містить зобов'язання створити для цього необхідні умови. В ньому наводяться чотири основні елементи самобутності будь-якої національної меншини. Це положення не означає, що всі етнічні, культурні, мовні або релігійні відмінності обов'язково призводять до утворення національних меншин (див. доповідь засідання експертів НБСЕ, що відбулося в Женеві у 1991 році, пункт 4, розділ II).

44. Посилання на "традиції" не означає схвалення або визнання практики, що суперечить національному законодавству або міжнародним нормам. Традиційна практика може обмежуватися з урахуванням необхідності збереження громадського порядку.

Пункт 2

45. Пункт 2 має на меті захистити осіб, які належать до національних меншин, від асиміляції проти їхньої волі. Він не забороняє асиміляцію добровільну.

46. Пункт 2 не перешкоджає Сторонам здійснювати заходи на розвиток їхньої загальної політики інтеграції. Він визнає важливість соціальної єдності та відображає бажання, висловлене у преамбулі, про те, щоб культурне розмаїття було джерелом та чинником не розколу, а збагачення кожного суспільства.

Стаття 6

47. Ця стаття відображає завдання, викладені у Додатку III

до Віденської декларації (Декларація та план дій для подоання расизму, ксенофобії, антисемітизму та нетерпимості).

Пункт 1

48. У пункті 1 підкреслюється атмосфера терпимості і міжкультурного діалогу та важливість поглиблення взаємної поваги, взаєморозуміння та співробітництва між усіма особами, що проживають на території Сторін. Освіта, культура та засоби масової інформації згадуються окремо, оскільки вони вважаються особливо важливими для досягнення цих цілей.

49. Маючи на меті зміцнення соціальної єдності, цей пункт спрямований, між іншим, на поглиблення терпимості та міжкультурного діалогу шляхом усунення перешкод між особами, які належать до етнічних, культурних, мовних та релігійних груп, завдяки підтримці міжкультурних організацій та рухів, що прагнуть поглибити взаємну повагу і взаєморозуміння та інтегрувати цих осіб у суспільство, зберігаючи їхню самобутність.

Пункт 2

50. Цей пункт складено з урахуванням пункту 40.2 Копенгагенського документа НБСЄ. Це зобов'язання спрямоване на захист усіх осіб, які можуть стати об'єктом погроз або актів дискримінації, ворожого ставлення чи насильства, незалежно від джерела таких погроз та актів.

Стаття 7

51. Ця стаття має на меті гарантувати кожній особі, яка належить до національної меншини, поважання права на основні свободи, згадані в ній. Ці свободи, звичайно, мають універсальний характер, тобто, вони застосовуються до всіх осіб, незважаючи на приналежність до національної меншини (див., наприклад, відповідні положення статей 9, 10 і 11 ЄКПЛ), але вони мають також особливе значення для захисту національних меншин. Певні зобов'язання, що вже передбачені ЄКПЛ, було вирішено включити в Конвенцію з причин, зазначених вище в коментарі до преамбули.

52. Ця стаття може посередньо означати для Сторін деякі конкретні зобов'язання захищати згадані свободи від порушень, які не походять від держави. Згідно з ЄКПЛ можливість таких конкретних зобов'язань була визнана Європейським судом з прав

людини.

53. Деякі свободи, викладені у статті 7, розвиваються у статтях 8 і 9.

Стаття 8

54. Ця стаття встановлює більш детальні правила захисту свободи релігії ніж стаття 7. Вона об'єднує ряд елементів пунктів 32.2, 32.3 та 32.6 Копенгагенського документа НБСЄ в одне положення. Ця свобода, звичайно, застосовується до всіх осіб, і особи, які належать до національної меншини, відповідно до статті 4, також повинні користуватися нею. З огляду на важливість цієї свободи у цьому контексті, було визнано особливо доречним приділити їй окрему увагу.

Стаття 9

55. Ця стаття містить більш детальні правила захисту свободи виявлення поглядів ніж стаття 7.

Пункт 1

56. Перше речення цього пункту сформульоване на основі другого речення пункту 1 статті 10 ЄКПЛ. Хоча це речення посилається конкретно на свободу одержувати і поширювати інформацію та ідеї мовою меншин, воно також посередньо передбачає свободу одержувати і поширювати інформацію та ідеї мовою більшості населення або іншими мовами.

57. Друге речення цього пункту містить зобов'язання забезпечити відсутність дискримінації у доступі до засобів масової інформації. Слова "в рамках своїх правових систем" були включені з метою дотримання конституційних положень, які можуть обмежувати можливості Сторони регулювати доступ до засобів масової інформації.

Пункт 2

58. Цей пункт сформульовано на основі третього речення пункту 1 статті 10 ЄКПЛ.

59. Ліцензування радіо- та телепрограм і кінопідприємств має здійснюватися без дискримінації і на основі об'єктивних

критеріїв. Включення цих вимог, які окремо не передбачаються у третьому реченні пункту 1 статті 10 ЄКПЛ, було визнане важливим для цього документа, який має на меті захист осіб, що належать до національної меншини.

60¹. Слова «sound radio», що також є в англійському тексті пункту 3 цієї статті, відсутні у відповідному реченні англійського тексту статті 10 ЄКПЛ. Вони вживаються з метою відображення сучасної термінології і ніяк за змістом не відрізняються від статті 10 ЄКПЛ.

Пункт 3

61. Перше речення цього пункту, яке стосується створення та використання друкованих засобів масової інформації, містить в цілому неконкретне зобов'язання, в той час як більш гнучко сформульоване друге речення підкреслює конкретне зобов'язання (наприклад: надання частот). Це розрізнення відображає відносний брак наявних радіочастот і необхідність їх регулювання. Право осіб, які належать до національних меншин, отримувати кошти для створення засобів масової інформації окремо не згадується, оскільки це право вважається очевидним.

Пункт 4

62. У цьому пункті підкреслюється необхідність здійснення особливих заходів з подвійною метою: полегшити доступ до засобів масової інформації особам, які належать до національних меншин, та сприяти поглибленню терпимості та розвитку культурного плюралізму. Вираз «належних заходів» був використаний з причин, зазначених у коментарі до пункту 2 статті 4 (див. пункт 39), в якій вживаються такі самі слова. Цей пункт доповнює зобов'язання, викладене в останньому реченні пункту 1 статті 9. Заходи, передбачені цим пунктом, можуть, наприклад, полягати у фінансуванні радіомовлення або телебачення меншин чи створення програм, присвячених питанням меншин та/або проведенню діалогу між групами, або у заохоченні, за умови видавничої незалежності, видавців і керівників радіо- та телекомпаній до відкриття національним меншинам доступу до їхніх засобів масової інформації.

¹ Пункт 60 українського тексту не стосується. (Прим. перекладача).

Стаття 10

Пункт 1

63. Визнання за кожною особою, яка належить до національної меншини, права на вільне і безперешкодне використання мови своєї меншини є особливо важливим. Використання мови меншини є одним з головних важелів, за допомогою якого такі особи можуть зберігати свою самобутність. Воно також надає їм можливість здійснювати свободу виявлення своїх поглядів. "Публічно" означає, наприклад, у громадському місці, поза приміщенням або у присутності інших осіб, але це ні в якому разі не стосується взаємовідносин з державними органами, які розглядаються у пункті 2 цієї статті.

Пункт 2

64. Цей пункт не охоплює всі стосунки між особами, які належать до національних меншин, та державними органами. Він поширюється лише на адміністративні органи. Останні, однак, необхідно тлумачити широко, і вони можуть включати, наприклад, омбудсменів. Враховуючи можливі фінансові, адміністративні, зокрема у військовій сфері, та технічні труднощі, пов'язані з використанням мов меншин у стосунках між особами, які належать до національних меншин, та адміністративними властями, цей пункт був сформульований дуже гнучко для того, щоб Сторони мали широкий простір для прийняття необхідних рішень.

65. Якщо вимоги пункту 2 виконуються, Сторони намагаються забезпечити, по можливості, використання мови меншини у стосунках з адміністративними властями. Наявність "реальних потреб" має визначатися державою на основі об'єктивних критеріїв. Хоча Договірні Держави мають докладати всіх зусиль для застосування цього принципу, формулювання "по можливості" вказує на те, що до уваги можуть братися різні фактори, зокрема фінансові ресурси відповідної Сторони.

66. Зобов'язання Сторін щодо використання мов меншини ніяким чином не зашкоджує статусу офіційної мови або мов відповідної країни. Більше того, у Рамковій конвенції навмисно не наводиться визначення «місцевостей, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення». Було визнано доцільним вжити гнучке формулювання, яке дозволить кожній Стороні враховувати конкретні

умови. Вислів «традиційно проживають» стосується не історичних меншин, а лише меншин, що мешкають на тій самій географічній території (див. також пункт 3 статті 11 та пункт 2 статті 14).

Пункт 3

67. Цей пункт ґрунтується на деяких положеннях, що містяться у статтях 5 та 6 Європейської конвенції про права людини. Він не виходить за межі гарантій, що містяться у цих статтях.

Стаття 11

Пункт 1

68. З огляду на практичні наслідки цього зобов'язання цей пункт було сформульовано таким чином, щоб надати Сторонам можливість застосовувати його з урахуванням своїх конкретних умов. Наприклад, Сторони можуть використовувати алфавіт своїх офіційних мов для написання прізвища та імені (імен) особи, яка належить до національної меншини, у їх фонетичній формі. Особам, які були примушені відмовитися від своїх справжніх прізвищ та імен або чиї прізвища та імена були змінені у примусовому порядку, має бути надане право повернути їх, звичайно, за винятком випадків зловживання правами або зміни прізвищ та імен у шахрайських цілях.

Пункт 2

69. Зобов'язання у цьому пункті стосується права особи публічно виставляти «вивіски, написи та іншу інформацію приватного характеру мовою її меншини». Це, звичайно, не заважає вимагати від осіб, які належать до національних меншин, використовувати також і офіційну мову та/або мови інших меншин. Вислів "приватного характеру" стосується всього, що не є офіційним.

Пункт 3

70. Ця стаття має на меті розширення можливостей вживання також мовами меншини місцевих назв, назв вулиць та інших топографічних покажчиків, призначених для загального користування. Здійснюючи цей принцип, держави можуть враховувати належним чином існуюче становище та їхні правові системи, включаючи, у разі необхідності, угоди з іншими державами. Що

стосується цього положення, то вважається, що Сторони, з одного боку, не мають ніякого зобов'язання укласти угоди з іншими державами, а з іншого боку можливість укладання таких угод не виключається. Вважається також, що обов'язковий правовий характер існуючих угод залишається недоторканим. Це положення не означає ніякого офіційного визнання місцевих назв, писаних мовами меншин.

Стаття 12

71. Ця стаття має на меті сприяти вивченню культури, історії, мови та релігії як національних меншин, так і більшості населення у міжкультурній перспективі (див. пункт 1 статті 6). Завдання полягає в тому, щоб створити атмосферу терпимості та діалогу, зазначену у преамбулі Рамкової конвенції та Додатку II до Віденської декларації глав держав та урядів. Перелік у другому пункті не є вичерпним, оскільки слова «доступ до учбових посібників» означають також їх видання та купівлю в інших країнах. Зобов'язання створити особам, які належать до національних меншин, рівні можливості для доступу до освіти всіх рівнів відображає стурбованість, виражену у Віденській декларації.

Стаття 13

Пункт 1

72. Зобов'язання Сторін визнати за особами, які належать до національних меншин, право створювати свої власні приватні освітні та учбові заклади і керувати ними регулюється вимогами їхніх систем освіти, зокрема правилами, що стосуються обов'язкового навчання. Заклади, передбачені у цьому пункті, можуть підлягати таким самим формам нагляду, як і інші заклади, особливо щодо якості навчання. Якщо вимоги задовольняються, необхідно, щоб дипломи цих закладів були офіційно визнані. Відповідні положення національного законодавства повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях та відповідати принципу заборони дискримінації.

Пункт 2

73. Здійснення права, про яке йдеться у пункті 1, не спричиняє ніяких фінансових зобов'язань для відповідної Сторони, але й не виключає можливості фінансування такої діяльності.

Стаття 14

Пункт 1

74. Зобов'язання визнати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право вивчати мову своєї меншини стосується одного з головних шляхів утвердження та збереження такими особами своєї самобутності. Тут не може бути ніяких винятків. Без шкоди для принципів, згаданих у пункті 2, цей пункт не передбачає для Сторін ніяких конкретних дій, особливо фінансового характеру.

Пункт 2

75. Цей пункт стосується викладання мови меншини та навчання такою мовою. Враховуючи можливі фінансові, адміністративні та технічні труднощі, пов'язані з викладанням мов меншин або навчанням мовами меншин, цей пункт був сформульований дуже гнучко, для того, щоб Сторони мали широкий простір для прийняття необхідних рішень. Зобов'язання намагатися забезпечити викладання мов меншин або навчання мовами меншин підпорядковується певним вимогам; зокрема, повинна бути «достатня необхідність» для осіб, які належать до відповідних національних меншин. Формулювання «по можливості» означає, що таке викладання або навчання залежить від наявності у відповідної Сторони ресурсів.

76. У тексті навмисно не наводиться визначення «достатньої необхідності», гнучкого формулювання, яке дозволяє Сторонам враховувати конкретні умови у своїх країнах. Сторони можуть вибирати шляхи і заходи для забезпечення такого викладання або навчання з урахуванням своїх освітніх систем.

77. Альтернативи, про які говориться у цьому пункті, – «...умови для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою» не виключають одна одну. Хоча й пункт 2 статті 14 не покладає на Сторони ніякого зобов'язання робити те й інше, він не заважає державам-учасницям здійснювати викладання мови меншини і навчання мовою меншини. Двомовне навчання може бути одним із засобів досягнення мети цього пункту. Зобов'язання, що випливають з цього пункту, може поширюватися на дошкільне навчання.

Пункт 3

78. Умови для викладання мови меншини та навчання цією мовою

не зашкоджують вивченню офіційної мови або викладанню такою мовою, оскільки знання офіційної мови є одним з факторів соціальної злагоди та єдності.

79. Держави з більш ніж однією офіційною мовою мають вирішувати конкретні питання, пов'язані з виконанням цього пункту, самостійно.

Стаття 15

80. Ця стаття вимагає від Сторін створити необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються. Мета цієї статті, перш за все, полягає у тому, щоб сприяти справжній рівності між особами, які належать до національних меншин, і особами, які складають більшість населення. Для створення необхідних умов для такої участі осіб, які належать до національних меншин, Сторони можуть вживати в рамках їхніх конституційних систем, між іншим, такі заходи:

- проведення консультацій з такими особами шляхом використання належних процедур, і зокрема через представницькі органи, коли Сторони передбачають законодавчі або адміністративні заходи, які можуть їх безпосередньо зачіпати;

- залучення таких осіб до підготовки, виконання та оцінки планів та програм національного і регіонального розвитку, які можуть їх безпосередньо зачіпати;

- проведення разом з цими особами досліджень з метою оцінки можливих наслідків для них запланованої діяльності у цілях розвитку;

- забезпечення ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у процесах прийняття рішень та у виборчих органах як на національному, так і на місцевому рівнях;

- здійснення децентралізації або впровадження форм місцевого самоврядування.

Стаття 16

81. Мета цієї статті – забезпечити захист від заходів, які

змінюють пропорційний склад населення в місцевостях, де проживають особи, які належать до національних меншин, і заходів, які спрямовані на обмеження прав і свобод, що випливають з цієї Рамкової конвенції. Прикладами таких заходів можуть бути експропріація, виселення та вислання або зміна адміністративних кордонів з метою обмеження таких прав і свобод («джеррімендерінг»).

82. Ця стаття забороняє лише ті заходи, які спрямовані на обмеження прав і свобод, що випливають з Рамкової конвенції. Поширювати заборону на інші заходи, що можуть обмежувати такі права і свободи, було визнано неможливим, оскільки такі заходи інколи можуть бути цілком виправданими і законними. Одним з прикладів може бути переселення мешканців села з метою спорудження дамби.

Стаття 17

83. Ця стаття містить два зобов'язання, які мають важливе значення для збереження та розвитку культури осіб, що належать до національної меншини, та для збереження їхньої самобутності (див. також пункт 1 статті 5). Перший пункт стосується права встановлювати і підтримувати вільні та мирні транскордонні контакти, в той час як другий пункт захищає право брати участь у діяльності неурядових організацій (див. також у цьому зв'язку положення про свободу зборів та асоціації у статті 7).

84. Положення цієї статті багато в чому ґрунтуються на пунктах 32.4 і 32.6 Копенгагенського документа НБСЄ. Було визнано зайвим включати окреме положення про право встановлювати та підтримувати контакти в межах території держав, оскільки воно належним чином охоплюється іншими положеннями Рамкової конвенції, зокрема статтею 7, де йдеться про свободу зборів та асоціації.

Стаття 18

85. Ця стаття заохочує Сторони укладати, на додаток до існуючих міжнародних документів і коли конкретні обставини це виправдовують, двосторонні та багатосторонні угоди з питань захисту національних меншин. Вона також заохочує транскордонне співробітництво. Як наголошується у Віденській декларації та її Додатку II, такі угоди та співробітництво мають важливе значення для досягнення терпимості, процвітання, стабільності та миру.

Пункт 1

86. Двосторонні та багатосторонні угоди, передбачені цим пунктом, можуть укладатися, наприклад, у галузі культури, освіти та інформації.

Пункт 2

87. У цьому пункті підкреслюється важливість транскордонного співробітництва. Обмін інформацією та досвідом між державами є одним з важливих засобів поглиблення взаєморозуміння та довіри. Зокрема, перевага транскордонного співробітництва полягає в тому, що воно дозволяє здійснювати заходи, конкретно пристосовані до бажань і потреб відповідних осіб.

Стаття 19

88. Ця стаття передбачає можливість обмежень або відступів від зобов'язань. Якщо зобов'язання, що містяться у цій Рамковій конвенції, мають аналог в інших міжнародних правових документах, зокрема ЄКПЛ, дозволяються тільки обмеження або відступи від зобов'язань, передбачені в цих документах. Якщо зобов'язання, викладені у цій Рамковій конвенції, не мають аналога в інших міжнародних правових документах, єдиними дозволеними обмеженнями або відступами від зобов'язань є ті, що містяться в інших правових документах (таких, як ЄКПЛ) стосовно різних зобов'язань і що можуть застосовуватися до Рамкової конвенції.

РОЗДІЛ III

Стаття 20

89. Особи, що належать до національних меншин, мають поважати національну конституцію та інші національні закони. Однак це посилення на національні закони абсолютно не дає права Сторонам нехтувати положеннями Рамкової конвенції. Особи, які належать до національних меншин, мають також поважати права інших осіб. У цьому контексті маються на увазі ситуації, коли особи, що належать до національних меншин, складають меншину у національному масштабі, але становлять більшість у певній місцевості держави.

Стаття 21

90. Ця стаття підкреслює важливість основних принципів міжнародного права і визначає, що захист осіб, які належать до національних меншин, повинен здійснюватися відповідно до цих принципів.

Стаття 22

92. У цій статті, яка ґрунтується на статті 60 ЕКПЛ, наводиться добре відомий принцип. Її мета полягає у тому, щоб забезпечити особам, які належать до національних меншин, можливість застосовувати ті відповідні національні чи міжнародні акти з прав людини, які є найбільш сприятливими для них.

Стаття 23

92. Ця стаття стосується взаємозв'язку між Рамковою конвенцією та Європейською конвенцією про права людини, посилання на яку міститься у преамбулі. Рамкова конвенція ні за яких обставин не може змінювати права і свободи, які гарантуються Європейською конвенцією про права людини. Більше того, права і свободи, які проголошені у Рамковій конвенції і які розглядаються у відповідних положеннях Європейської конвенції про права людини, повинні тлумачитися згідно з останньою.

РОЗДІЛ IV

Статті 24–26

93. З метою забезпечення контролю за застосуванням Рамкової конвенції здійснювати нагляд за її виконанням Договірними Сторонами уповноважується Комітет міністрів. Він визначає процедуру участі Сторін, що не є членами Ради Європи, у механізмі імплементації.

94. Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю на періодичній основі і на прохання Комітету міністрів інформацію, що стосується виконання цієї Рамкової конвенції. Генеральний секретар перепроводжує цю інформацію Комітету міністрів. Однак перша доповідь, мета якої полягає у тому, щоб надати повну інформацію про законодавчі та інші заходи, вжиті Стороною для виконання зобов'язань за Рамковою конвенцією, має бути надіслана

протягом одного року після набрання Рамковою конвенцією чинності для відповідної Сторони. Мета наступних доповідей – доповнювати інформацію, подану у першій доповіді.

95. Для забезпечення ефективного нагляду за виконанням Конвенції, остання передбачає створення консультативного комітету. Завдання цього консультативного комітету – допомагати Комітету міністрів у визначенні ним адекватності заходів, вжитих Сторонами для здійснення принципів, викладених у Рамковій конвенції.

96. Комітет міністрів визначає, протягом року після набрання чинності Рамковою конвенцією, склад та порядок роботи консультативного комітету, члени якого повинні мати визнаний авторитет в галузі захисту національних меншин.

97. Нагляд за виконанням Рамкової конвенції має бути, у міру можливості, транспарентним. У цьому зв'язку було б доцільним передбачити публікацію доповідей та інших документів, які складаються для забезпечення такого нагляду.

РОЗДІЛ V

98. Заключні положення, що містяться у статтях 27 – 32, ґрунтуються на типових заключних положеннях для конвенцій та угод, які укладаються в рамках Ради Європи. Ніякі статті про застереження в Конвенцію не включені; застереження дозволяються в тій мірі, в якій вони передбачаються міжнародним правом. Крім статей 27 і 29, інші статті цього розділу ніяких особливих коментарів не потребують.

Статті 27 і 29

99. Рамкову конвенцію відкрито для підписання державами-членами Ради Європи та, на запрошення Комітету міністрів, іншими державами. «Інші держави» – це ті держави, які беруть участь у Нараді з безпеки та співробітництва в Європі. Ці положення враховують Віденську декларацію, відповідно до якої Рамкова конвенція також має бути відкритою для підписання державами, які не є членами Ради Європи (див. Додаток II до Віденської декларації зустрічі на найвищому рівні держав-членів Ради Європи).