

Больцанські/Боценські  
рекомендації  
щодо національних меншин  
у міждержавних відносинах  
та Пояснювальна записка

Червень 2008 р.



# Большанські/Бощенські рекомендації щодо національних меншин у міждержавних відносинах та Пояснювальна записка

Червень 2008 р.



Організація з безпеки та  
співробітництва в Європі  
Верховний комісар у справах національних меншин

Видано і поширюється Верховним комісаром ОБСЄ  
у справах національних меншин (ВКНМ).

У випадку будь-якої неоднозначності або невідповідності між текстом англійською мовою і перекладом на українську мову, оригінал англійською мовою має перевагу.

Дозволяється вільно копіювати будь-яку інформацію з даної публікації.  
Ми будемо вдячні за посилання на джерело.

ISBN 978-617-7627-03-5

© Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин, 2008 р.

Надруковано в Україні

Текст іншими мовами доступний у паперовому та/чи електронному форматах:  
<http://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>

За додатковою інформацією звертатися за адресою:  
Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ)  
Prinsessegracht 22  
2514 AP The Hague  
Тел: +31 (0) 70 312 5500  
Факс: +31 (0) 70 363 5910  
Електронна адреса: [HCNM@HCNM.org](mailto:HCNM@HCNM.org)  
Веб-сайт: [www.osce.org/HCNM](http://www.osce.org/HCNM)

# Вступ

У липні 1992 р. Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) своїм рішенням, викладеним у Гельсінському документі, заснувала посаду Верховного комісара у справах національних меншин (ВКНМ), який має сприяти запобіганню конфліктів, за можливості на якнайбільш ранній стадії, у зв'язку з напруженими ситуаціями, які стосуються національних меншин. Впродовж п'ятнадцяти років активної діяльності ВКНМ напрацював унікальний досвід у сфері виявлення причин та попередження потенційних конфліктів міжетнічного характеру. Зокрема, ВКНМ приділяв значну увагу ситуаціям, що стосувалися етнічних груп, які складають у кількісному відношенні більшість населення в одній та меншість – в іншій, зазвичай сусідній, державі. Такі ситуації стосуються інтересів влади декількох держав та є потенційним джерелом міждержавної напруженості або навіть конфліктів. Справді, така напруженість значною мірою визначала хід нової та новітньої європейської історії.

Етнокультурні та державні кордони рідко збігаються. Майже в усіх державах проживають меншини, значна кількість яких живе по обидва боки державного кордону. Спільноти меншин часто є мостом між країнами: вони сприяють процвітанню та дружнім відносинам, створюють умови для діалогу та толерантності. Таким чином, особи, що належать до національних меншин, повинні мати можливість вільно встановлювати й підтримувати безперешкодні та мирні контакти через державні кордони, а також розвивати культурні та економічні зв'язки. Втім, коли транскордонні культурні зв'язки набувають політичного значення і держави в односторонньому порядку вживають заходів з метою захисту та підтримки так званих «споріднених меншин», що знаходяться поза межами їхньої юрисдикції, виникає ризик політичної напруженості або навіть насильства.

У минулому ВКНМ стикався з такою напруженістю в багатьох країнах у регіоні ОБСЄ та знає досконально потенційні загрози, пов'язані з надмірною політизацією проблем меншин у міждержавних відносинах. На думку ВКНМ, існує необхідність внесення ясності в те, як держави можуть захищати інтереси меншин, що проживають в інших країнах, не порушуючи мир та добросусідські відносини. Саме з цією метою і були розроблені дані Рекомендації, засновані на принципах міжнародного права та великому досвіді ВКНМ. Вони покликані прояснити, яким

чином держави можуть надавати підтримку та допомогу особам, що належать до національних меншин, які проживають в інших країнах, не призводячи до загострення міжнаціональних або двосторонніх відносин.

Рекомендації базуються на досвіді Рольфа Екеуса (ВКНМ 2001-2007 рр.), викладеному в його заяві 2001 року «Суверенітет, відповідальність і національні меншини», а також у «Доповіді про привілеї для національних меншин з боку «спорідненої держави»» виданій Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія) того ж року. Обидва документи пояснюють, за яких умов та в яких межах держави можуть підтримувати громадян іншої країни, виходячи з етнічних, культурних або історичних зв'язків. Дані документи також підкреслюють подвійну відповідальність держав, яка полягає в захисті, у межах своєї юрисдикції, прав осіб, що належать до національних меншин, а також у таких діях, що характеризують державу як відповідального члена міжнародної спільноти, що з повагою ставиться до меншин, які перебувають під юрисдикцією іншої держави.

Основні твердження Рекомендацій щодо національних меншин у міждержавних відносинах перегукуються з двома вищезазначеними документами і вказують на те, що, по-перше, повага та захист прав національних меншин, згідно з нормами міжнародного права, є відповідальністю держави, на території якої проживає меншина. По-друге, інші держави можуть бути зацікавлені в добробуті груп меншин, що проживають за кордоном, особливо тих, з якими їх об'єднує етнічна, культурна, мовна або релігійна ідентичність, або ж спільна культурна спадщина. Втім у межах міжнародних правових норм це не передбачає права здійснювати юрисдикцію над населенням, що проживає на території іншої держави. Зрештою, держави можуть проявляти зацікавленість через надання привілеїв національним меншинам за кордоном лише за результатами консультацій з державою їхнього проживання, демонструючи належну повагу до принципів територіальної цілісності, суверенітету, дружніх і добросусідських відносин. Держави мають гарантувати, що їхня політика стосовно національних меншин за кордоном не підриває інтеграційних зусиль держави, на території якої проживає меншина, і не породжує сепаратистських тенденцій.

Текст 19 окремих рекомендацій об'єднано в чотири розділи: загальні принципи; зобов'язання держав стосовно осіб, що належать до національних меншин; привілеї, що надаються державами особам, які належать до національних меншин за кордоном; багатосторонні та двосторонні інструменти та механізми. Рекомендації є нормативним та практичним посібником для держав, розробленим відповідно до загальних принципів суверенітету, прав людини та прав меншин і міжнародної відповідальності. Більш детально пояснення до рекомендацій міститься

в Пояснювальній записці, що також посилається на відповідні міжнародні стандарти. Кожну рекомендацію слід читати разом із відповідним пунктом Пояснювальної записки та в контексті документа в цілому.

Слід зазначити, що питання стосовно національних меншин у міждержавних відносинах часто виникають у відносинах між державою проживання меншини та так званими «спорідненими державами». Цей термін використовується для визначення тих держав, більшість населення яких має спільні етнічні або культурні характеристики з меншістю населення іншої країни. Дані рекомендації зосереджують увагу в значній мірі, але не виключно, на відносинах між такими державами. Рекомендації також можуть бути корисними для більш широкої категорії держав, що можуть бути зацікавленими в меншинах за кордоном, на основі історичних, релігійних або мовних зв'язків, та які не обов'язково можуть вважатися спорідненими. Крім того, поняття «споріднений» є за своєю суттю суперечливим та не має загальноприйнятого наукового чи правового визначення. Саме тому термін «споріднена держава» не використовується в тексті даних Рекомендацій та згадується лише епізодично в Пояснювальній записці, коли він має додаткову пояснювальну цінність.

Термін «національні меншини», що використовується в даному документі, охоплює широке коло груп меншин, серед яких – релігійні, мовні, культурні, а також етнічні меншини, незалежно від того, чи є вони визнаними в державах свого проживання, і не зважаючи на їхнє офіційне позначення. Дані Рекомендації розповсюджуються на всі вищезазначені групи. Також слід додати, що слово «меншина» зазвичай використовується в Рекомендаціях як зручне скорочення визначення «особи, що належать до національних меншин».

Під час підготовки Рекомендацій щодо національних меншин у міждержавних відносинах ВКНМ отримав цінний внесок та підтримку своїх співробітників, серед яких: д-р Наталі Сабанадзе, професор Франческо Палермо, д-р Аннеліз Верстіхел та пан Боб Дін. У розробці документа також брали участь колишні співробітники Офісу ВКНМ: д-р Уолтер Кемп (Управління ООН з наркотиків і злочинності), професор Джон Пакер (Есекський університет), пані Дженана Хаджіомерович. У створенні документа також брали участь співробітники Апарату Верховного представника щодо Боснії й Герцеговини.

Крім того, ВКНМ консультували такі експерти: професор Гудмундур Альфредссон, директор Інституту прав людини та гуманітарного права ім. Рауля Валленберга, Лундський університет; професор Богдан Ауреску, лектор Бухарестського університету, заступник члена Венеціанської комісії; пані Ільзе Брандз-Кегріс, ди-

ректор Латвійського центру з прав людини та етнічних досліджень (Рига); професор Воїн Дімітрієвіч, директор Белградського центру з прав людини; професор Асбйорн Ейде, старший науковий співробітник Норвезького інституту прав людини (Осло); пані Сімона Граната-Меніні, голова Групи з питань конституційного співробітництва, Секретаріат Венеціанської комісії (Страсбург); професор Ян Ерік Хельгесен, президент Венеціанської комісії (Страсбург); професор Крістін Генрард, Університет ім. Еразма (Роттердам); д-р Еніко Хорват, незалежний експерт (Париж); пан Анті Коркеаківі, Центр з прав людини та глобального правосуддя при Школі права Університету Нью-Йорка; д-р Емма Ланчнер, Європейська академія Больцано/Боцен та Університет Граца; пан Марк Латтімер, виконавчий директор Міжнародної групи з питань прав національних меншин (Лондон); професор Йозеф Марко, Університет Граца; професор Анна Матвеева, Лондонська школа економіки та політичних наук; пан Алан Філіпс, президент Консультативного комітету Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин (Страсбург); професор Едуардо Руїз-Віейтез, директор Інституту прав людини Університету Деусто (Більбао); професор Левенте Салат, Університет ім. Бабеша-Бойяй (Клуж-Напока); професор Пітер ван Дійк, президент Відділу адміністративної юрисдикції Державної Ради Нідерландів (Гаага), член Венеціанської комісії; професор Мітша Жагар, Інститут етнічних досліджень (Любляна).

Метою даних рекомендацій є надання настанов представникам держав, національних меншин та міжнародних організацій щодо вирішення питань, що виникають у контексті міждержавних відносин та стосуються національних меншин таким чином, щоб було забезпечено захист та просування прав осіб, що належать до меншин, щоб попереджувалися конфлікти, підтримувалася міжнаціональна злагода та зміцнювалися добросусідські відносини. Закликаючи держави до здійснення правильного вибору політики та вживання заходів з метою послаблення напруженості, пов'язаної з питаннями національних меншин, що проживають на території інших держав, ВКНМ сподівається на досягнення головної мети його мандату – попередження конфліктів.

*Кнут Воллебек*  
*Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин*  
*Гаага, 20 червня 2008 р.*



# Рекомендації

## I. Загальні принципи

1. Суверенітет передбачає юрисдикцію держави над своєю територією та населенням. Межі суверенітету визначаються виключно міжнародним правом. Жодна держава не може здійснювати юрисдикцію над населенням або частиною населення іншої держави на території цієї держави без її згоди.
2. Суверенітет також передбачає зобов'язання держави поважати та захищати права людини та основні свободи всіх осіб, що проживають на її території та підлягають її юрисдикції, в тому числі права та свободи осіб, що належать до національних меншин. Повага та захист прав меншин є у першу чергу відповідальністю держави, на території якої меншина проживає.
3. Захист прав людини, в тому числі прав меншин, є питанням, що становить законний інтерес для міжнародної спільноти. Держави повинні піднімати питання, пов'язані з особами, що проживають, або ситуаціями, що виникають на території інших держав шляхом міжнародного співробітництва та встановлення дружніх відносин. Це також означає абсолютне прийняття державами міжнародних стандартів у сфері прав людини та встановлених міжнародних механізмів моніторингу.
4. Держава може мати інтерес і навіть конституційно закріплене зобов'язання підтримувати осіб, що належать до національних меншин та проживають на території інших держав, з огляду на етнічні, культурні, мовні, релігійні, історичні або будь-які інші зв'язки. Разом з тим, відповідно до норм міжнародного права, це в жодному разі не надає державі права здійснення юрисдикції над цими особами на території іншої держави без згоди цієї держави.

## II. Зобов'язання держав стосовно осіб, що належать до національних меншин

5. Держави повинні гарантувати право кожного, в тому числі осіб, що належать до національних меншин, на рівність перед законом та рівноправний

захист законом. Таким чином, дискримінація за ознакою приналежності до національної меншини або за пов'язаними з нею ознаками забороняється. Досягнення основоположної рівності може вимагати вживання спеціальних заходів, що не повинні розглядатися як дискримінаційні.

6. Держави повинні поважати та просувати права осіб, що належать до національних меншин, у тому числі право вільно демонструвати, зберігати та розвивати свою культурну, мовну або релігійну самобутність, без жодних спроб асиміляції проти волі даних осіб.
7. Держави мають сприяти інтеграції суспільства та зміцнювати соціальну згуртованість. Це означає, що особам, які належать до національних меншин, надається можливість ефективної участі на всіх рівнях управління, особливо, але не виключно, там, де виникають питання, що стосуються їхніх інтересів. Інтеграція може бути досягнута лише тоді, коли особи, що належать до національних меншин, у свою чергу, беруть участь у всіх аспектах суспільно-політичного життя та поважають правила і регулювання держави, в якій вони проживають.
8. Держави не повинні необґрунтовано обмежувати право осіб, що належать до національних меншин, на встановлення та підтримку безперешкодних та мирних контактів через кордони з особами, що законно проживають на території інших держав, особливо з тими, які мають з ними спільну національну, етнічну, культурну, мовну або релігійну ідентичність, або ж культурну спадщину.

### **III. Привілеї, що надаються державами особам, які належать до національних меншин за кордоном**

9. Держави можуть надавати привілеї особам, що проживають за кордоном, враховуючи вищезазначені принципи. Серед таких привілеїв можуть бути, зокрема, культурні та освітні можливості, туристичні пільги, дозволи на роботу та полегшений доступ до отримання віз. Привілеї мають надаватися на недискримінаційній основі. Держава проживання не повинна перешкоджати отриманню привілеїв, які відповідають нормам міжнародного права та принципам, що лежать в основі даних Рекомендацій.
10. Держави мають утримуватися від здійснення односторонніх дій, у тому числі щодо надання привілеїв іноземним громадянам з огляду на етнічні, культурні, мовні, релігійні або історичні зв'язки, котрі спрямовані або призводять до порушення принципу територіальної цілісності. Держави не повинні надавати пряму чи опосередковану підтримку подібним ініціативам з боку недержавних організацій.

11. Під час прийняття рішення щодо надання громадянства іноземним громадянам держави можуть враховувати знання мови, культурні, історичні або родинні зв'язки. Однак держави мають забезпечити, щоб надання громадянства базувалося на принципах дружніх добросусідських відносин та територіального суверенітету, а також утримуватися від масового надання громадянства, навіть якщо подвійне громадянство дозволене державою проживання. Якщо держава дозволяє подвійне громадянство у межах власної правової системи, вона не повинна здійснювати дискримінацію стосовно осіб, що мають подвійне громадянство.
12. Держави можуть надавати допомогу з метою підтримки освіти за кордоном, зокрема, у сфері мовної освіти, підготовки вчителів, а також шляхом забезпечення підручниками, стипендіями, шкільним обладнанням. Така підтримка повинна бути недискримінаційною та погодженою з державою проживання, що чітко виражено або мається на увазі; вона також має відповідати внутрішнім та міжнародним стандартам освіти.
13. Держави можуть надавати підтримку культурним, релігійним або іншим недержавним організаціям за умови дотримання законодавства та за згоди країни (що є чітко вираженою або мається на увазі), в якій дані організації зареєстровані та функціонують. Однак держави повинні утримуватися від фінансування політичних партій етнічного або релігійного характеру в іншій країні, оскільки це може мати дестабілізуючий вплив та руйнувати дружні міждержавні відносини.
14. Вільний прийом транскордонного телерадіомовлення, як прямий, так і шляхом повторної передачі або ретрансляції, не повинен заборонятися з огляду на етнічну, культурну, мовну або релігійну приналежність. Обмеження можуть накладатися лише на передачі, що використовують мову ненависті, підбурюють до насильства, расизму чи дискримінації.
15. Під час надання привілеїв особам, що належать до національних меншин за кордоном, держави повинні забезпечити послідовність у підтримці осіб, які належать до меншин, у межах власної юрисдикції. Якщо держави проявляють більший інтерес до меншин за кордоном, ніж до тих, які проживають на їх власних територіях, або активно підтримують певну меншину в одній країні, водночас не виявляючи зацікавленості в її питаннях деінде, мотиви та щирість їхніх дій можуть підлягати сумнівам.

#### IV. Багатосторонні та двосторонні інструменти та механізми

16. Співробітництво між державами у межах дружніх двосторонніх чи багатосторонніх відносин має базуватися на територіальній, а не на етнічній основі. Транскордонне співробітництво між місцевою і регіональною владою та органами самоврядування меншин може сприяти толерантності та процвітанню, зміцнювати міждержавні відносини та заохочувати діалог щодо проблем меншин.
17. Під час вирішення питань, пов'язаних із захистом осіб, що належать до національних меншин, держави повинні керуватися правилами та принципами, визначеними в міжнародних документах з прав людини, в тому числі тими багатосторонніми інструментами та механізмами, що були спеціально розроблені задля підтримки дотримання стандартів та зобов'язань стосовно меншин.
18. Державам рекомендується укласти двосторонні договори та створити інші двосторонні механізми з метою підвищення рівня захисту прав осіб, що належать до національних меншин. Завдяки таким механізмам держави можуть обмінюватися інформацією та висловлювати стурбованість, реалізовувати інтереси та ідеї, а також підтримувати меншини на засадах дружніх відносин. Двосторонній підхід має відповідати духу основних правил та принципів, закріплених у багатосторонніх договорах.
19. Держави повинні ефективно використовувати всі доступні внутрішні та міжнародні інструменти для успішного вирішення можливих суперечок та попередження конфліктів, пов'язаних з проблемами меншин. До таких інструментів можуть належати дорадчі та консультативні органи, зокрема, ради з питань національних меншин, спільні комісії та відповідні міжнародні організації. Механізми посередництва та арбітражу мають бути встановлені заздалегідь шляхом укладання належних двосторонніх чи багатосторонніх договорів.

# Пояснювальна записка до Рекомендацій щодо національних меншин у міждержавних відносинах

## I. Загальні принципи

---

1. Суверенітет передбачає юрисдикцію держави над своєю територією та населенням. Межі суверенітету визначаються виключно міжнародним правом. Жодна держава не може здійснювати юрисдикцію над населенням або частиною населення іншої держави на території цієї держави без її згоди.

Принцип державного суверенітету, закріплений у Статтях 1 та 2 Статуту Організації Об'єднаних Націй (надалі: Статут ООН), є основою міжнародного права. Цей принцип підтверджений у низці інших міжнародних документів, серед яких – Гельсінський Заключний акт 1975 року (Принцип IV), Паризька хартія для нової Європи (1990 р.) і, зокрема, стосовно національних меншин, Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру (1990 р.) (надалі: Копенгагенський документ) (пункт 37), Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин (1995 р.) (надалі: Рамкова конвенція) (Преамбула та Стаття 21), Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (1992 р.) (надалі: Декларація ООН про меншини) (Стаття 8 (4)), Заключний документ Інавгураційної конференції ЄС про Пакт стабільності в Європі (надалі: Пакт стабільності) (пункт 1.6). Міжнародне право передбачає екстратериторіальну юрисдикцію для особливих випадків, але в обмеженій формі.

---

2. Суверенітет також передбачає зобов'язання держави поважати та захищати права людини та основні свободи всіх осіб, що проживають на її території та підлягають її юрисдикції, в тому числі права та свободи осіб, що

належать до національних меншин. Повага та захист прав меншин є у першу чергу відповідальністю держави, на території якої меншина проживає.

Після завершення Другої світової війни був створений правовий режим, заснований на такому принципі: захист прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав і свобод осіб, що належать до національних меншин, є відповідальністю держави, яка має юрисдикцію над даною частиною населення. Таким чином, згідно з нормами міжнародного права, держави зобов'язані гарантувати кожному громадянину у межах власної юрисдикції виконання прав і свобод людини, в тому числі прав національних меншин. Зобов'язання щодо захисту прав людини, разом з іншими документами, містяться в Гельсінському Заключному акті (Принцип 7, пункт 4), Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.) (надалі: Європейська конвенція з прав людини) (Стаття 1) та, зокрема стосовно національних меншин, у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права ООН (надалі: МПГГП) (1966 р.) (Стаття 27), у Декларації ООН про меншини (Стаття 1 (1)), Копенгагенському документі Комісії з безпеки і співробітництва в Європі (пункт 33 (1) та 36 (2)), а також у Рамковій конвенції (Стаття 1). Таким чином, захист прав національних меншин є у першу чергу, але не виключно, відповідальністю держави проживання меншини; він також становить законний інтерес для міжнародної спільноти, як зазначено в Рекомендації 3 нижче.

Збереження миру та стабільності вимагає забезпечення комплексного підходу щодо захисту та ставлення до осіб, які належать до меншин, настільки, наскільки дозволяє їхній спеціальний статус та обставини. Починаючи з принципу VII декалогу Гельсінського Заключного акту, держави-учасниці ОБСЄ неодноразово підкресливали фундаментальний зв'язок між повагою та просуванням прав національних меншин і збереженням миру та стабільності. Цей зв'язок був підтверджений у більш пізніх документах, а саме: у Підсумковому документі Мадридської зустрічі (1983 р.) (Принцип 15), Підсумковому документі Віденської зустрічі (1989 р.) (Принципи 18 та 19) та в Паризькій хартії для нової Європи (1990 р.), а також у документах таких зустрічей на вищому рівні: наприклад, у Копенгагенському документі (1990 р.) (Частина IV, пункт 30), Гельсінському документі (1992 р.) (Частина IV, пункт 24) та Лісабонському документі (1996 р.) (Частина I, Лісабонська декларація щодо моделі загальної та всеосяжної безпеки для Європи XXI століття, пункт 2). Більш конкретно зв'язок визначений, серед інших документів, у преамбулі Декларації ООН про меншини (1992 р.), преамбулі Рамкової конвенції та в Заключній декларації Віденської зустрічі на вищому рівні Ради Європи (1993 р.). Таким чином, захист прав національних меншин державою їхнього проживання є не лише одним з наріжних каменів міжнародного права, але й передумовою для миру, безпеки та демократичного врядування, особливо в багатонаціональних державах.

- 
3. Захист прав людини, в тому числі прав меншин, є питанням, що становить законний інтерес для міжнародної спільноти. Держави повинні піднімати питання, пов'язані з особами, що проживають, або ситуаціями, що виникають на території інших держав шляхом міжнародного співробітництва та встановлення дружніх відносин. Це також означає абсолютне прийняття державами міжнародних стандартів у сфері прав людини та встановлених міжнародних механізмів моніторингу.

Незважаючи на те, що захист прав людини, в тому числі прав меншин, є у першу чергу обов'язком держави проживання, він також є питанням, що становить законний інтерес для міжнародної спільноти. Це наголошується державами-учасницями ОБСЄ, зокрема, в Документі Московської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ (1991 р.), оскільки дотримання прав та свобод є однією з фундаментальних основ міжнародного правового порядку. Особливим чином стосовно прав національних меншин у третьому параграфі Розділу II Доповіді Наради експертів НБСЄ з питань національних меншин (Женева, 1991 р.) зазначається, що «питання, які стосуються національних меншин, а також дотримання зобов'язань щодо міжнародного права та міжнародних зобов'язань стосовно прав осіб, що до них належать, є питаннями, що викликають законне міжнародне занепокоєння і, отже, не є виключно внутрішньою справою відповідної держави».

Оскільки захист прав людини, в тому числі прав національних меншин, є складовою частиною міжнародного співробітництва, занепокоєння держав щодо положення осіб або ситуацій в інших державах повинне виражатися в межах основних принципів міжнародного права, в тому числі в межах розвитку дружніх відносин. Укладаючи двосторонні договори, держави мають забезпечити, щоб ці договори не підривали міжнародні стандарти, закріплені в інструментах багатостороннього співробітництва, та не суперечили їм. Більш детальна інформація щодо цього питання міститься в Частині IV даних Рекомендацій. Задля сприяння взаєморозумінню та довірі держави мають спільно працювати над питаннями, що торкаються інтересів осіб, які належать до меншин, серед іншого, за допомогою обміну інформацією та досвідом, наприклад, шляхом створення спільних комісій. Процедурні норми добросусідства, дружніх відносин та співробітництва між державами викладені, зокрема, в Статуті ООН (Стаття 1 (2)), Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН (1970 р.) та в Паризькій хартії для нової Європи. Декларація ООН про меншини (статті 6 та 7), Копенгагенський документ НБСЄ (пункт 36 (1)), Рамкова конвенція (Статті 1, 2 та 18) та Пакт стабільності (пункт 1 (5)) підтверджують дані принципи, зокрема, стосовно національних меншин.

У контексті міжнародної відповідальності за повагу та захист прав людини, в тому числі прав національних меншин, держави повинні виконувати свої зобов'язання щодо звітування перед міжнародними наглядовими органами та гарантувати право на безперешкодне звернення до міжнародних судів та трибуналів. Держави повинні підтримувати, розвивати роботу контрольних та консультативних органів та повною мірою брати у ній участь, оскільки вони відіграють важливу роль у сприянні прозорості, розумінню та добрим намірам, а також забезпечують дотримання міжнародних правових норм.

- 
4. Держава може мати інтерес і навіть конституційно закріплене зобов'язання підтримувати осіб, що належать до національних меншин та проживають на території інших держав, з огляду на етнічні, культурні, мовні, релігійні, історичні або будь-які інші зв'язки. Втім, відповідно до норм міжнародного права, це в жодному разі не надає державі права здійснення юрисдикції над цими особами на території іншої держави без згоди цієї держави.

Цей принцип вказує на різницю між правами та інтересами, а також між внутрішнім та міжнародним правом. Держава може виявляти інтерес щодо захисту осіб, які проживають за кордоном та розділяють з більшістю власного населення даної держави етнічні, культурні, мовні, релігійні, історичні або інші характеристики. Цей інтерес може навіть бути закріплений у конституції. Закріплення такого інтересу у внутрішньодержавному праві в жодному разі не передбачає, згідно з нормами міжнародного права, здійснення юрисдикції над цими особами. Держава жодним чином не може виконувати свої повноваження на території інших держав без їхньої згоди. Міжнародне право чітко визначає виключення з даного правила, наприклад, стосовно юрисдикції над дипломатичними представництвами, судами та громадянами за кордоном.

Як правило, держава може надавати консульський захист своїм громадянам за кордоном лише після консультації та погодження з державою проживання або тимчасового перебування, за винятком екстрених гуманітарних обставин, коли проведення такої консультації є неможливим або перешкоджає ефективному захисту. Дана вимога щодо проведення попередньої консультації є ще більш обґрунтованою, якщо особа за кордоном не є громадянином держави, що втручається. Той факт, що держава вважає особу за кордоном представником «спорідненої меншини», не виправдовує односторонньої інтервенції щодо захисту цієї особи.



## II. Зобов'язання держав стосовно осіб, що належать до національних меншин

5. Держави повинні гарантувати право кожного, в тому числі осіб, що належать до національних меншин, на рівність перед законом та рівноправний захист законом. Таким чином, дискримінація за ознакою приналежності до національної меншини або за пов'язаними з нею ознаками забороняється. Досягнення основоположної рівності може вимагати вживання спеціальних заходів, що не повинні розглядатися як дискримінаційні.

Принцип недискримінації та рівності закріплений фактично в усіх міжнародних інструментах захисту прав людини, зокрема, особливим чином, у Загальній декларації прав людини (1948 р.) (Статті 2 та 7), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права ООН (Статті 2, 26 та 27) та Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.) (Стаття 2). Стаття 1 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.) чітко зазначає, що даний інструмент також забороняє дискримінацію за ознакою «родового, національного чи етнічного походження». Стаття 14 Європейської конвенції з прав людини також чітко розповсюджує принцип недискримінації на ознаки «національного або соціального походження, приналежності до національних меншин», а також додатковий Протокол № 12 до Європейської конвенції з прав людини встановлює загальну заборону дискримінації.

Останнім часом принцип недискримінації за ознакою, серед інших, національного та етнічного походження був закріплений Європейським Союзом в Амстердамському договорі (1997 р.) (Стаття 13 Договору про Європейський Союз), Хартії основних прав Європейського Союзу (2000 р.) (Стаття 22) та Директивах 2000/43/ЕК та 2000/78/ЕК. ОБСЄ також включила принцип недискримінації та рівності до Гельсінського заключного акта (Принцип VII), Підсумкового документа Віденської зустрічі (1989 р.) (пункти 13.7 та 13.8) та Копенгагенського документа (пункти 5.9, 25.3 та 25.4). Стосовно власне меншин, вільна від дискримінації реалізація прав меншин гарантується Декларацією ООН про меншини (Стаття 2.1) та Копенгагенським документом НБСЄ (пункт 31). Не менш важливим є той факт, що більшість держав-учасниць ОБСЄ включають ці принципи та стандарти до своїх конституцій.

Рамкова конвенція (Стаття 4) однозначно забороняє у пункті 1 дискримінацію за ознакою приналежності до національної меншини. У пункті 2 також зазначається, що можуть знадобитися додаткові та належні заходи для досягнення повної та ефективної рівності між особами, що належать до національних меншин, та представниками

більшості. Щоб не вважатися дискримінаційними, такі заходи мають відповідати принципу пропорційності. Дане питання детально викладене в Рекомендації 10 нижче.

---

6. Держави повинні поважати та просувати права осіб, що належать до національних меншин, в тому числі право вільно демонструвати, зберігати та розвивати свою культурну, мовну або релігійну самобутність, без жодних спроб асиміляції проти волі даних осіб.

Уроки минулого показують, що повага до прав меншин є необхідною умовою для досягнення миру та стабільності всередині держав та між ними. Особи, що належать до меншин, мають право підтримувати та розвивати свою культуру, а також зберігати невід’ємні елементи самобутності, а саме: релігію, мову, традиції та культурну спадщину. Це право може бути реалізоване лише за відмови держав від будь-яких спроб асиміляції меншин проти їхньої волі.

Міжнародне право підтверджує зобов’язання держав захищати право осіб, що належать до меншин, підтримувати свою ідентичність, шляхом надання належних можливостей для розвитку своєї культури, використання своєї мови, сповідування своєї релігії та ефективної участі в суспільно-політичному житті. Це зобов’язання викладене, зокрема, в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права ООН (Стаття 27), у Конвенції про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти (ЮНЕСКО, 1960 р.) (Стаття 5.1. с.), Декларації ООН про меншини (Статті 1, 2 (2) та 2 (3)), Копенгагенському документі НБСЄ (пункти 33 та 35) та в Рамковій конвенції (Статті 5 (1), 8 та 10-15). Конкретні рекомендації та настанови щодо ефективного впровадження цих прав були опубліковані ВКНМ, серед них – публікації стосовно освіти (Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту, 1996 р.), стосовно використання мови (Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин, 1998 р.) та стосовно ефективної участі в суспільно-політичному житті (Лундські рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у суспільно-політичному житті, 1999 р.).

- 
7. Держави мають сприяти інтеграції суспільства та зміцнювати соціальну згуртованість. Це означає, що особам, які належать до національних меншин, надається можливість ефективної участі на всіх рівнях управління, особливо, але не виключно, там, де виникають питання, що стосуються їхніх інтересів. Інтеграція може бути досягнута лише тоді, коли особи, що належать до національних меншин, у свою чергу, беруть участь у всіх аспектах суспільно-політичного життя та поважають правила і регулювання держави, в якій вони проживають.

Виходячи з досвіду ВКНМ, мир, стабільність, безпека та процвітання можливі лише в тих суспільствах, які сприяють інтеграції меншин, водночас поважаючи їхню різноманітність. Інтеграція, що поважає різноманітність, не є питанням «або/або». Вона є питанням пошуку належного балансу між визнанням права меншин на збереження і розвиток своєї мови, культури та ідентичності та створенням інтегрованого суспільства, в якому кожен має можливість брати участь у політичному, соціальному й економічному житті суспільства та впливати на нього в цілому. Цей принцип підкреслюється, зокрема, в Рамковій конвенції (Статті 5 та 6).

Як держави, так і меншини зацікавлені в інтегрованому суспільстві, у якому всі належним чином беруть участь та взаємодіють. Таке суспільство є результатом неперервного демократичного процесу, що сприяє належному урядуванню та вимагає прихильності обох сторін. Відчуження між спільнотами та групами зазвичай не може бути належним підґрунтям для побудови суспільства, що ефективно функціонує та має перспективи стабільності в майбутньому. Інтеграція вимагає взаємодії, а не лише толерантності до множинності культур.

Таким чином, особи, що належать до меншин, не лише мають право на можливість розвивати свою ідентичність (як підкреслюється в Рекомендації 6 вище), але й несуть відповідальність за участь у культурному, соціальному, економічному та суспільно-політичному житті, інтегруючись, таким чином, у життя всього суспільства. Це передбачає, наприклад, необхідність вивчати державну мову, водночас маючи належні можливості для вивчення рідної мови та навчання нею, як зазначено в Копенгагенському документі (пункт 34), Гаазьких рекомендаціях щодо освітніх прав національних меншин (№ 1) та в Пояснювальній доповіді до Статті 14 Рамкової конвенції. Інтеграція також передбачає, що національні меншини мають брати участь в усіх аспектах управління країни проживання. Їхня участь не повинна обмежуватися сферами, що безпосередньо торкаються їхніх інтересів.

- 
8. Держави не повинні необґрунтовано обмежувати право осіб, що належать до національних меншин, на встановлення та підтримку безперешкодних та мирних контактів через кордони з особами, що законно проживають на території інших держав, особливо з тими, які мають з ними спільну національну, етнічну, культурну, мовну або релігійну ідентичність, або ж культурну спадщину.

Невід'ємним правом осіб, що належать до меншин, є встановлення та підтримка безперешкодних і мирних зв'язків через державні кордони з особами, що законно проживають в інших державах та з якими вони мають спільне національне або етнічне походження, культурну спадщину або віросповідання. Дане право гаранту-

ється Декларацією ООН про меншини (Стаття 2 (5)), Копенгагенським документом НБСЄ (пункт 32 (4)) та Рамковою конвенцією (Стаття 17 (1)). Дана рекомендація, таким чином, стосується індивідуального права. Держави не повинні перешкоджати його реалізації, за винятком ситуацій, коли існує обґрунтований ризик для безпеки. Багатосторонні та двосторонні інструменти та механізми транскордонного співробітництва між державами розглядаються в Частині IV даних Рекомендацій.

### **III. Привілеї, що надаються державами особам, які належать до національних меншин за кордоном**

9. Держави можуть надавати привілеї особам, що проживають за кордоном, враховуючи вищезазначені принципи. Серед таких привілеїв можуть бути, зокрема, культурні та освітні можливості, туристичні пільги, дозволи на роботу та полегшений доступ до отримання віз. Привілеї мають надаватися на недискримінаційній основі. Держава проживання не повинна перешкоджати отриманню привілеїв, які відповідають нормам міжнародного права та принципам, що лежать в основі даних Рекомендацій.

Держави можуть виявляти інтерес щодо підтримки осіб, які проживають за кордоном, зокрема, шляхом надання їм привілеїв. Згідно з «Доповіддю про привілеї для національних меншин з боку «спорідненої держави»», затвердженою в 2001 році Європейською комісією за демократію через право (надалі: Доповідь Венеціанської комісії – CDL-INF (2001) 19), вживання державами односторонніх заходів щодо захисту «споріднених меншин», незалежно від того, чи проживають вони у сусідній або іншій державі, можливе лише за умови дотримання таких принципів: а) територіальної цілісності держави; б) добропорядного виконання міжнародних зобов'язань; в) дружніх відносин між державами; г) поваги до прав людини та основоположних свобод, в тому числі заборони дискримінації. Власне той факт, що особи, які отримують таку підтримку, є іноземцями, не є порушенням принципу територіальної цілісності держави.

Доповідь Венеціанської комісії також передбачає, що держава може легітимно видавати закони або встановлювати правила, що стосуються інтересів громадян інших держав, без отримання попередньої згоди держави їхнього проживання за умови, що ці закони або правила матимуть наслідки лише в межах власних кордонів. Наприклад, держава може в односторонньому порядку прийняти рішення щодо надання певної кількості стипендій іноземним студентам, котрі бажають отримати вищу освіту в даній державі.

Однак, якщо закон спрямований конкретно на іноземних громадян, що проживають в іншій державі, та матиме наслідки на території цієї іноземної держави, необхідно проконсультуватися з державою проживання даних осіб. Стосовно цього необхідно визнавати різницю між ситуаціями, коли згода іноземної держави є прихованою, а саме стосовно питань, що регулюються договорами або міжнародними звичаями, та ситуаціями, коли згода має бути чітко вираженою (Розділ D. a. i. Доповіді Венеціанської комісії).

Мир, стабільність та дружні відносини між державами вимагають, щоб держава проживання не перешкоджала наданню та отриманню привілеїв, за умови їхньої відповідності нормам міжнародного права. Це передбачає, що привілеї повинні бути недискримінаційними, тобто вони мають переслідувати легітимну ціль і бути пропорційними.

Як зазначається в Доповіді Венеціанської комісії, легітимною ціллю вважається розвиток культурних зв'язків між цільовою групою населення та населенням «спорідненої держави». Розвиток освітніх чи особистих зв'язків також вважається легітимною ціллю. Таким чином, серед привілеїв, що надаються державами, можуть бути культурні та освітні можливості, туристичні пільги, дозвіл на роботу, полегшений доступ до отримання віз та придбання майна.

Отримання таких привілеїв нерідко обумовлене наявністю посвідчень особи, виданих «спорідненою державою». Такі документи мають бути лише доказом права на отримання послуг згідно з певним законом або постановою. Вони не повинні мати на меті встановлення політичних зв'язків між власником та «спорідненою державою» та не повинні заміняти посвідчення особи, виданого державою проживання.

Щоб вважатися недискримінаційними, преференції повинні бути спрямовані та чинити вплив на осіб, що знаходяться в однакових обставинах в однаковому ступені. Для цього результат вживання заходів щодо надання привілеїв іноземцям має бути пропорційним, тобто якомога менше обмежувати формальне рівне ставлення до всіх осіб, що належать до однієї категорії. Наприклад, у Доповіді Венеціанської комісії зазначається, що диференційований режим у наданні привілеїв у сфері освіти може бути виправданий законною ціллю розвитку культурних зв'язків між цільовою групою населення та населенням «спорідненої держави». Однак, щоб вважатися прийнятними, привілеї мають бути дійсно пов'язаними з культурою «спорідненої держави», відкритими для всіх зацікавлених і кваліфікованих осіб, незалежно від їхнього етнічного походження, та бути пропорційними. Наприклад, надання освітніх привілеїв на недискримінаційній основі передбачає володіння мовою як закону передумову для їх отримання.

---

10. Держави мають утримуватися від здійснення односторонніх дій, в тому числі щодо надання привілеїв іноземним громадянам з огляду на етнічні, культурні, мовні, релігійні або історичні зв'язки, котрі спрямовані або призводять до порушення принципу територіальної цілісності. Держави не повинні надавати пряму чи опосередковану підтримку подібним ініціативам з боку недержавних організацій.

Надання привілеїв певним групам за кордоном, що може призвести до сепаратистських тенденцій, послаблювати або роз'єднувати державу проживання, порушує принципи суверенітету та дружніх відносин між державами. Односторонні дії такого характеру можуть включати вибіркове фінансування іноземних політичних партій з огляду на етнічні, культурні, мовні або релігійні зв'язки; видачу посвідчень особи, в яких вказується етнічне походження; масове надання громадянства громадянам інших держав, що описано в Рекомендації 11 нижче.

Більш того, міжнародному миру та безпеці можуть загрозувати дії, що руйнують інтеграцію та згуртованість суспільства в інших державах. Стаття 1 Статуту ООН підкреслює важливість запобігання загрозам миру та їх усунення. Історія свідчить, що коли держави здійснюють односторонні дії, в тому числі дії символічного характеру, щодо захисту меншин, які проживають поза межами їхньої юрисдикції, з огляду на «національну спорідненість», це призводить до напруженості, тертя або навіть конфліктів із застосуванням насильства.

До таких наслідків також можуть призвести ініціативи недержавних організацій, включаючи релігійні установи, що користуються прямою або опосередкованою підтримкою державної влади. У межах власних кордонів держави повинні вживати превентивних та виправних заходів стосовно таких недержавних діячів, що впроваджують або підтримують ініціативи стосовно груп меншин за кордоном, які підбурюють до насильства або породжують сепаратистські тенденції. Ця настанова має читатися у тісному зв'язку з Рекомендацією 3, яка наголошує на важливості міжнародного співробітництва та підтримання дружніх відносин під час вирішення питань, пов'язаних з особами або ситуаціями в інших державах.

---

11. Під час прийняття рішення щодо надання громадянства іноземним громадянам держави можуть враховувати знання мови, культурні, історичні або родинні зв'язки. Однак, держави мають забезпечити, щоб надання громадянства базувалося на принципах дружніх, у тому числі добросусідських, відносин та територіального суверенітету, а також утримуватися від масового надання громадянства, навіть якщо подвійне громадянство дозволене державою про-

живання. Якщо держава дозволяє подвійне громадянство у межах власної правової системи, вона не повинна здійснювати дискримінацію стосовно осіб, що мають подвійне громадянство.

Надання громадянства в цілому розглядається як сфера виключної внутрішньої юрисдикції кожної окремої держави. Громадянство може надаватися особам з огляду на володіння мовою, а також культурні, історичні або родинні зв'язки. Втім ситуація стосовно осіб, що проживають за кордоном, може бути дуже делікатним питанням. Претензії, що конкурують, та спроби держав здійснювати юрисдикцію над своїми громадянами, незалежно від їхнього місця проживання, потенційно призводять до напруженості. Вірогідність наслідків зростає тоді, коли громадянство надається масово, тобто певній групі осіб або великій кількості осіб відносно загальної кількості населення країни проживання або її регіонів. Таким чином, держави повинні утримуватися від надання громадянства за відсутності справжнього зв'язку між державою та особами, яким воно надається, згідно з постановою Міжнародного суду ООН у справі Ноттебома (1955 І. С. J. 4).

Незважаючи на те, що держави мають право вільно визначати, хто є їхніми громадянами, вони не повинні зловживати цим правом, порушуючи принципи суверенітету та дружніх добросусідських відносин. Наслідки надання громадянства виключно на основі етнічних, національних, мовних, культурних або релігійних зв'язків, особливо особам, що проживають у сусідній державі, мають бути передбачені повною мірою. Одним з наслідків, наприклад, може бути виникнення диференційованого режиму стосовно цих осіб порівняно з іншими особами, що проживають на території «спорідненої держави», яким може бути відмовлено в наданні громадянства. Стаття 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.) та Стаття 5 Європейської конвенції про громадянство (1997 р.) визначають, що норми держави, які регулюють громадянство, не повинні передбачати застосування різного підходу або будь-яких практик, що є дискримінаційними за ознакою, серед інших, національного або етнічного походження.

У зв'язку з цим, слід зазначити, що, оскільки держави мають обмежену юрисдикцію над своїми громадянами, які проживають за кордоном, вони повинні здійснювати її так, щоб дотримувалися принципи суверенітету та дружніх добросусідських відносин. Більш того, держава проживання несе основну відповідальність за захист свого населення, в тому числі осіб, що належать до меншин, навіть якщо вони мають множинне громадянство. Вона також не повинна допускати дискримінації стосовно осіб з подвійним громадянством. З метою уникнення конфлікту лояльностей, держава може звернутися із законним проханням до своїх громадян

анулювати інші громадянства у разі зайняття високих політичних постів, таких як глава держави або член уряду.

---

12. Держави можуть надавати допомогу з метою підтримки освіти за кордоном, зокрема, у сфері мовної освіти, підготовки вчителів, а також шляхом забезпечення підручниками, стипендіями, шкільним обладнанням. Така підтримка повинна бути недискримінаційною та погодженою з державою проживання, що чітко виражено або передбачається; вона також має відповідати внутрішнім та міжнародним стандартам освіти.

Культура не має державних меж. Допомога і підтримка освіти за кордоном сприяє розвитку мовної та культурної різноманітності. Держави можуть виявляти зацікавленість щодо певних мовних, культурних або етнічних спільнот, що проживають за кордоном, підтримуючи їх у культурній сфері. Така підтримка може надаватися у вигляді забезпечення підручниками, організації мовних курсів, підготовки вчителів, надання стипендій, шкільних приміщень та обладнання, а також підтримки бібліотек, музеїв, мистецтва та ін. Така допомога, де це можливо, повинна надаватися із залученням влади держави проживання. Стосовно підручників, держави повинні гарантувати, що всі освітні матеріали, в тому числі надані іншими державами, відповідають їхнім внутрішнім та міжнародним стандартам у сфері освіти та мають збалансований зміст, що відповідає загальноприйнятим цінностям толерантності та плюралізму думок і культур.

Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (Стаття 5) зазначає, що, з одного боку, освіта має сприяти зміцненню взаєморозуміння, толерантності та дружніх відносин між усіма народами, расовими або релігійними групами. З іншого боку, вона визнає, що особи, які належать до меншин, мають право здійснювати освітню діяльність за умов дотримання національного суверенітету. Важливе значення міжнародного співробітництва у галузі освіти підкреслюється, зокрема, в Гаазьких рекомендаціях щодо прав національних меншин на освіту (Рекомендації 1-3) та в Конвенції ООН про права дитини (1989 р.) (Стаття 28.3). Дана Конвенція також вважає однією з функцій освіти зміцнення толерантності та міжкультурного порозуміння (Стаття 29.1 b-d / (b), (c), та (d)).

Згідно з принципом добрих відносин, культурна та освітня підтримка певних груп за кордоном має надаватися за наявності чітко вираженої або такої, що мається на увазі, згоди держави, в якій проживає група, що отримує підтримку. Згідно з Доповіддю Венеціанської комісії, коли привілеї, що надаються «спорідненим державам», мають виражені культурні цілі, такі як просування вивчення національної



мови та культури, згода держави проживання може лише матися на увазі. У такому разі «споріднена держава» може вживати односторонніх адміністративних або законодавчих заходів, які не повинні необґрунтовано обмежуватися державою проживання, якщо їхні наслідки відповідають принципам, викладеним у Рекомендації 10, та не порушують принцип недискримінації, викладений у Рекомендації 9.

---

13. Держави можуть надавати підтримку культурним, релігійним або іншим недержавним організаціям, за умови дотримання законодавства та за згоди країни (що є чітко вираженою або передбачається), в якій дані організації зареєстровані та функціонують. Однак, держави повинні утримуватися від фінансування політичних партій етнічного або релігійного характеру в іншій країні, оскільки це може мати дестабілізуючий вплив та руйнувати дружні міждержавні відносини.

Підтримка громадянського суспільства за кордоном може мати різні форми. У сферах, окрім освіти та культури, преференційне ставлення до груп меншин, що проживають на території іншої держави, є більш проблематичним і, як зазначено в Доповіді Венеціанської комісії, має вважатися швидше винятком, ніж правилом. Заходи, що мають екстратериторіальну дію, мають вживатися лише за чітко вираженої згоди держави, в юрисдикції якої вони матимуть наслідки.

Як зазначається в Рекомендації 10, підтримка з боку іншої держави не повинна мати впливу, що дестабілізує або роз'єднує. Допомога організаціям за кордоном має надаватися згідно з принципом добросусідських відносин, а також посилювати регіональне співробітництво, без загрози суверенітету або згуртованості багатонаціональної держави. У даному контексті підтримка й фінансування політичних партій та рухів етнічного або релігійного характеру за кордоном не рекомендується, оскільки це може мати вплив на внутрішні політичні процеси, а також нерідко призводить до надмірної політизації проблем меншин, завдаючи шкоди інтеграції суспільства та добрим міждержавним відносинам.

---

14. Вільний прийом транскордонного телерадіомовлення, як прямий, так і шляхом повторної передачі або ретрансляції, не повинен заборонятися з огляду на етнічну, культурну, мовну або релігійну приналежність. Обмеження можуть накладатися лише на передачі, що використовують мову ненависті, підбурюють до насильства, расизму чи дискримінації.

Держави не повинні перешкоджати вільному прийому транскордонного телерадіомовлення. Створення перешкод вважається посяганням на свободу вираження,

яка гарантується міжнародними інструментами з прав людини та, стосовно саме транскордонного телебачення, Статтею 4 Європейської конвенції про транскордонне телебачення (1989 р.). У Рекомендації 13 Рекомендацій щодо використання мов національних меншин у телерадіомовленні (надалі: Рекомендації про телерадіомовлення) підкреслюється, що вільний прийом транскордонного мовлення «не повинен обмежуватися за мовною ознакою». Крім того, Стаття 9 (1) Рамкової конвенції визначає, що свобода вираження передбачає свободу дотримуватися будь-якої думки, а також свободу одержувати й передавати інформацію та ідеї мовами меншин без втручання з боку державної влади та незалежно від кордонів. Держави, таким чином, повинні забезпечувати відсутність дискримінації осіб, що належать до національних меншин, під час доступу до внутрішніх та зарубіжних засобів масової інформації. Крім того, Стаття 11 (2) Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (1992 р.), не виключаючи можливість регулювання, зазначає, що «сторони зобов'язуються гарантувати свободу прямого прийому радіо- і телепередач із сусідніх країн, які транслюються мовою, такою самою або схожою до регіональної мови або мови меншини, та не перешкоджати ретрансляції радіо- і телепередач із сусідніх країн, які випускаються в ефір такою мовою».

Держави проживання меншин можуть накладати обмеження на іноземні друковані видання, телерадіомовлення та інші засоби інформації, в тому числі нові, які пропагують національну, расову або релігійну ненависть, підбурюють до дискримінації, расизму, насильства та ворожнечі або використовують мову ненависті. Про це, а також про заборону будь-якої пропаганди війни, говориться в Статті 20 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права ООН. Європейська конвенція з прав людини (Стаття 10) зазначає, що право на свободу вираження включає «свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів». Дана стаття також передбачає, що здійснення цих свобод «може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам [...]». Відповідно до постанов Європейського суду з прав людини, обмеження мають бути пропорційними переслідуванню законним цілям (наприклад, рішення у справі Хендсайда проти Сполученого Королівства від 7 грудня 1976 р., Серія А, №. 24).

Водночас, доступність зарубіжного телерадіомовлення мовою меншини не звільняє державу від зобов'язання сприяти виробництву телерадіомовлення всередині цієї країни даною мовою, а також не виправдовує скорочення часу мовлення цією мовою. Даний принцип викладено в Рекомендаціях про телерадіомовлення ВКНМ (Рекомендація 13 (2)) та в Ословських рекомендаціях щодо мовних

прав національних меншин (Рекомендація 11). Цей принцип підтверджується Консультативним комітетом Рамкової конвенції (ACFC/INF/OP/I (2003) 004, пункт 50), який зазначає, що «доступність [...] програм із сусідніх держав не позбавляє необхідності забезпечення мовлення щодо питань, які стосуються інтересів національних меншин всередині країни, і мовлення їхньою мовою». З метою сприяння суспільній згуртованості та інтеграції меншин у життя всього суспільства меншини повинні мати доступ не лише до зарубіжного телерадіомовлення своїми мовами, але й також до засобів масової інформації в державі їхнього проживання. Таким чином, держави повинні сприяти як виготовленню програм мовами меншин всередині країни, так і доступу до основних засобів масової інформації.

---

15. Під час надання привілеїв особам, що належать до національних меншин за кордоном, держави повинні забезпечити послідовність у підтримці осіб, які належать до меншин, у межах власної юрисдикції. Якщо держави проявляють більший інтерес до меншин за кордоном, ніж до тих, які проживають на їх власних територіях, або активно підтримують певну меншину в одній країні, водночас не виявляючи зацікавленості в її питаннях деінде, мотиви та щирість їхніх дій можуть підлягати сумнівам.

Захист та просування прав осіб, що належать до меншин, є у першу чергу зобов'язанням держави, під юрисдикцією якої вони перебувають. Отже, логічно очікувати, що держава, яка провадить політику з підтримки та просування прав певних національних меншин за кордоном, належним чином захищатиме інтереси осіб, що належать до меншин та проживають на її території. Держави також мають бути послідовними у підтримці «споріднених меншин» у різних державах їхнього проживання, а також уникати очевидних розбіжностей під час вирішення подібних ситуацій. Держава проживання меншини може привернути увагу до розбіжностей та поставити під сумнів мотиви, що викликають такі дії.

Цей приклад у жодному разі не повинен розглядатися як виправдання щодо відхилення від принципів, викладених у Рекомендаціях 2, 5 та 6 або, загалом, від міжнародних стандартів захисту інтересів осіб, що належать до меншин. Держави, що уникають проведення активної політики підтримки меншин за кордоном, не повинні нехтувати питаннями меншин, які проживають на їхній території. Водночас, дана Рекомендація не повинна розглядатися як заклик до повної взаємності в міждержавних відносинах стосовно питань захисту меншин, оскільки внутрішні стандарти, встановлені окремими державами, не завжди можуть бути застосовними щодо ситуацій в інших державах.

## IV. Багатосторонні та двосторонні інструменти та механізми

---

16. Співробітництво між державами у межах дружніх двосторонніх чи багатосторонніх відносин має базуватися на територіальній, а не на етнічній основі. Транскордонне співробітництво між місцевою і регіональною владою та органами самоврядування меншин може сприяти толерантності та процвітання, зміцнювати міждержавні відносини та заохочувати діалог щодо проблем меншин.

У Преамбулі Рамкової конвенції підтверджується, що «існування терпимої та процвітаючої Європи не тільки залежить від співпраці між державами, але й вимагає транскордонного співробітництва між місцевою та регіональною владами, яке не зашкоджує устрою та територіальній цілісності кожної держави». Впродовж останніх десятиріч було розроблено значну кількість міжнародних та наднаціональних інструментів для розвитку транскордонних відносин. Першою було прийнято Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою (1980 р.) та додаткові протоколи до неї. Останнім часом Європейський Союз також зробив важливий внесок у розвиток правових інструментів для прикордонного співробітництва, прийнявши у 2006 році Постанову (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради з європейських груп територіального співробітництва (ЄГТС).

Зокрема, стосовно меншин, Статті 17 та 18 Рамкової конвенції заохочують держави до вживання заходів щодо сприяння транскордонному співробітництву з метою здійснення захисту та підтримки ідентичності осіб, що належать до національних меншин. Втім прикордонне співробітництво повинно здійснюватися швидше на територіальній, ніж на етнічній основі: воно має бути спрямоване на досягнення блага для всього населення, що проживає в певній адміністративно-територіальній одиниці держави. Більш того, співробітництво має здійснюватися на основі дружніх двосторонніх та багатосторонніх відносин, виходячи з загальних міжнародних правових принципів дружніх та добросусідських відносин, що детально розглядаються в Рекомендації 3 вище.

---

17. Під час вирішення питань, пов'язаних із захистом осіб, що належать до національних меншин, держави повинні керуватися правилами та принципами, визначеними в міжнародних документах з прав людини, в тому числі тими багатосторонніми інструментами та механізмами, що були спеціально розроблені з метою підтримки дотримання стандартів та зобов'язань стосовно меншин.

Права осіб, що належать до меншин, як частина міжнародних прав людини, є універсальними. Таким чином, вони мають розглядатися однаково, відповідно до стандартів, визначених багатосторонніми інструментами, особливо тими, що були прийняті ООН, ОБСЄ, Радою Європи та Європейським Союзом. Як було зазначено в Рекомендації 3, права меншин є питанням, що становить інтерес міжнародної спільноти. Таким чином, держави можуть віддавати перевагу вираженню своїх занепокоєнь шляхом використання багатосторонніх механізмів, оскільки на двосторонні відносини можуть впливати нерівні переговорні позиції та тому, що двосторонні відносини здатні нехтувати інтересами меншин, що не мають «спорідненої держави».

Слід зазначити, що прозорість сприяє посиленню взаєморозуміння та доброї волі, а незалежний моніторинг допомагає забезпечувати виконання міжнародних правових норм. Таким чином, держави можуть отримати всебічну вигоду від надання регулярної звітності про їхню діяльність стосовно національних меншин за кордоном міжнародним інститутам, зокрема Комітету з ліквідації расової дискримінації (КЛРД) або Консультативному комітету Ради Європи з виконання Рамкової конвенції.

---

18. Державам рекомендується укласти двосторонні договори та створити інші двосторонні механізми з метою підвищення рівня захисту прав осіб, що належать до національних меншин. Завдяки таким механізмам держави можуть обмінюватися інформацією та висловлювати стурбованість, реалізовувати інтереси та ідеї, а також підтримувати меншини на засадах дружніх відносин. Двосторонній підхід має відповідати духові основних правил та принципів, закріплених у багатосторонніх договорах.

Останнім часом у сфері міждержавних відносин спостерігається значне зростання кількості двосторонніх договорів щодо транскордонного співробітництва, спрямованих на покращення захисту інтересів меншин, зокрема, шляхом створення спільних комісій. Відповідно до міжнародних стандартів, двосторонні договори та передбачені ними механізми відіграють корисну роль у захисті та просуванні прав осіб, що належать до меншин. Стаття 18 Рамкової конвенції закликає держави укладати такі договори. Вони є засобом для обміну інформацією та занепокоєннями, реалізації інтересів та ідей, а також для подальшого захисту певних меншин за умови згоди держави, під юрисдикцією якої вони перебувають. Статті 26 та 31 Віденської конвенції про право міжнародних договорів (1969 р.) передбачають, що договори повинні виконуватися та тлумачитися добросовісно. Двосторонні договори не повинні спускатися нижче рівня міжнародних стандартів, а бажано

мають перевищувати та доповнювати їх. Вони не повинні бути сформульовані так, щоб їхнє тлумачення відхилялося від установлених у багатосторонньому порядку стандартів; вони мають швидше доповнювати, ніж замінити зобов'язання держави проживання меншини.

---

19. Держави повинні ефективно використовувати всі доступні внутрішні та міжнародні інструменти з метою успішного вирішення можливих суперечок та попередження конфліктів, пов'язаних з проблемами меншин. До таких інструментів можуть належати дорадчі та консультативні органи, зокрема, ради з питань національних меншин, спільні комісії та відповідні міжнародні організації. Механізми посередництва та арбітражу мають бути встановлені заздалегідь шляхом укладення належних двосторонніх чи багатосторонніх договорів.

Двосторонні договори про захист прав осіб, що належать до меншин на території обох держав, часто передбачають створення спільних комісій задля моніторингу та виконання таких договорів. Більш того, законодавство багатьох країн передбачає функціонування консультативних органів у справах меншин. Ефективними є ті з них, що об'єднують представників меншин та експертів, забезпечені належними ресурсами та увагою з боку осіб, залучених до прийняття рішень. Це підкреслюється в Декларації ООН про меншини (Статті 2 (2) та 2 (3)), Копенгагенському документі (пункт 35), Рамковій конвенції (Стаття 15) та, стосовно дорадчих та консультативних органів зокрема, в Лундських рекомендаціях про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (12 та 13).

Консультативні та експертні органи, такі як Венеціанська комісія, надають державам корисні рекомендації та юридичні поради щодо суперечливих законодавчих ініціатив. Державам слід консультуватися з ними до прийняття таких законодавчих актів. Більш того, подібні законодавчі акти мають підлягати періодичному внутрішньому огляду та можуть містити положення про закінчення терміну дії.

Міжнародний досвід, зокрема досвід Верховного комісара у справах національних меншин, підтверджує важливість залучення під час виникнення спорів незалежних третіх сторін, багатостороннього посередництва або механізмів арбітражу з метою досягнення мирного та життєздатного рішення. Поєднання використання багатосторонніх та двосторонніх інструментів також є корисним, оскільки воно може сприяти більш неупередженому веденню переговорів та вживанню заходів з метою виправлення ситуації.



■ Організація з безпеки і співробітництва в Європі працює в ім'я стабільності, процвітання і демократії у 57 державах через політичний діалог про спільні цінності та через практичну роботу, яка забезпечує тривалі зміни на краще.