

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Інформаційно-аналітичний бюлетень
Українсько-Американського Бюро захисту прав людини
Випуск 21

Права меншин
Київ
1998

Випуск цього номера бюлетеня присвячується 30-тим роковинам Празької Весни, яка так багато заважила у наших прагненнях повернути собі людське обличчя

Документ Центральноєвропейської ініціативи про захист прав меншин

Будапешт, 15 листопада 1994 року

Держави-члени Центральноєвропейської ініціативи, що підписали цей документ, визнаючи, що питання стосовно національних меншин можуть задовільно вирішуватись тільки у дійсно демократичних політичних рамках, на основі законності і гарантіях повного поважання прав людини та основних свобод, рівних прав і статусу для всіх громадян,

підтверджуючи, що захист національних меншин стосується тільки громадян відповідної держави, які користуються такими ж самими правами і мають такі ж самі обов'язки громадянства, як решта населення,

будучи впевненими у тому, що національні меншини складають невід'ємну частину суспільства держав, в яких вони проживають, і що вони є фактором збагачення кожної відповідної держави і суспільства,

пам'ятаючи, що дуже ефективним засобом досягнення стабільності у регіоні є добрі стосунки між сусідами, і усвідомлюючи необхідність запобігання будь-якому заохоченню сепаратистських тенденцій національних меншин у регіоні,

підтверджуючи, що питання стосовно прав осіб, що належать до національних меншин, є ґрунтом для законної міжнародної занепокоєності і таким чином не є виключно внутрішньою справою відповідної держави,

вважаючи, що поважання прав осіб, що належать до національних меншин, як частина загально визнаних прав людини, є важливим фактором миру, справедливості, стабільності і демократії у державах,

будучи впевненими у тому, що міжнародний захист прав осіб, що належать до національних меншин, згаданих у цьому документі, не дозволяє будь-якої діяльності, яка суперечить основоположним принципам міжнародного права і, зокрема, суверенітету, територіальній цілісності і політичній незалежності держав,

визнаючи особливе значення поглиблення конструктивного співробітництва між ними з питань щодо національних меншин і те, що таке співробітництво спрямоване на сприяння взаєморозумінню і довірі, дружнім і добросусідським відносинам, міжнародному миру, безпеці і справедливості,

засуджуючи агресивний націоналізм, расову і етнічну ненависть, антисемітизм, ксенофобію і дискримінацію проти будь-якої особи чи групи осіб і переслідування на релігійному і ідеологічному ґрунті, домовились про таке:

Стаття 1

Держави визнають існування національних меншин як таких, вважаючи їх невід'ємними частинами суспільства, в якому вони проживають, і гарантують відповідні умови для сприяння їх самобутності.

В цілях цього Документа термін «національна меншина» означає групу меншої кількості, ніж решта населення держави, члени якої є громадянами цієї держави, мають етнічні, релігійні або мовні особливості, відмінні від решти населення, і керуються бажанням зберегти свою культуру, традиції, релігію або мову.

Стаття 2

Належність до національної меншини є справою вільного особистого вибору, і здійснення чи нездійснення такого вибору не призводять до негативних наслідків.

Стаття 3

Держави визнають, що особи, які належать до національних меншин, мають право здійснювати повністю і ефективно свої права людини і основні свободи, окремо або разом з іншими, без будь-якої дискримінації і на основі повної рівності перед законом. Ці особи мають змогу користуватися правами, передбаченими цим Документом, окремо або разом з іншими, і мати користь від заходів, що забезпечують такі права.

Стаття 4

Держави гарантують право осіб, що належать до національних меншин, проявляти, зберігати і розвивати свою етнічну, культурну, мовну або релігійну самобутність і підтримувати і розвивати свою культуру у всіх її аспектах.

Стаття 5

Вжиття спеціальних заходів на користь осіб, що належать до національних меншин, спрямоване на сприяння рівності між ними і рештою населення або на належне врахування їх специфічних умов, не розглядається як акт дискримінації.

Стаття 6

Держави вживають ефективних заходів для забезпечення захисту від будь-яких дій, що містять підбурювання до насильства проти осіб або груп на основі національної, расової, етнічної чи релігійної дискримінації, ворожості або ненависті, включаючи антисемітизм.

Стаття 7

Держави визнають особливі проблеми циган. Вони зобов'язуються вживати усіх правових, адміністративних або освітніх заходів, передбачених у цьому Документі, для збереження і розвитку самобутності циган, конкретними заходами сприяти соціальній інтеграції осіб, що належать до циган, і усунути всі форми нетерпимості проти таких осіб.

Стаття 8

Без шкоди для демократичних принципів, держави, вживаючи заходів згідно із загальною політикою інтеграції, утримуються від проведення або заохочення політики, спрямованої на асиміляцію осіб, що належать до національних меншин, проти їх волі і захищають цих осіб від будь-якої дії, спрямованої на таку асиміляцію.

Стаття 9

У разі зміни адміністративних, судових чи виборчих підрозділів, Держави повинні враховувати, що такі зміни, серед інших критеріїв, поважатимуть існуючі права осіб, що належать до національних меншин, і здійснення цих прав. У всіх випадках вони консультуються, згідно з національним законодавством, з населенням, до якого це має безпосереднє відношення перед ухваленням будь-якої такої зміни.

Стаття 10

Будь-яка особа, що належить до національної меншини, має право вільно користуватися своєю мовою як прилюдно, так і приватно, усно і у письмовій формі.

Стаття 11

Будь-яка особа, що належить до національної меншини, має право вживати своє прізвище та ім'я своєю мовою, а також має право на офіційне визнання та реєстрацію такого прізвища та імені.

Стаття 12

Якщо у будь-якому регіоні кількість осіб, що належать до національної меншини, згідно з результатами останнього перепису або інших засобів встановлення їх кількості, досягає значного рівня, такі особи мають право, де це можливо, використовувати, відповідно до діючого національного законодавства, свою власну мову у письмовій та усній формі, у контактах з органами державної влади зазначеного регіону. Ці власті можуть надавати відповідь, наскільки це можливо, такою ж мовою.

Стаття 13

Відповідно до національного законодавства Держави можуть дозволити, де це необхідно, шляхом двосторонніх домовленостей з іншими зацікавленими Державами, зокрема з сусідніми Державами, написання двома або кількома мовами назв місцевостей, вулиць та інших топографічних назв у регіонах, де певна кількість осіб, що належать до національної меншини, згідно з останніми результатами перепису або іншими засобами встановлення їх кількості, досягає значного рівня. Використання вивісок, надписів та іншої подібної інформації приватного характеру також і мовою національної меншини не підлягає конкретним обмеженням, крім тих, які звичайно застосовуються в цій галузі.

Стаття 14

Будь-яка особа, що належить до національної меншини, здійснюючи свободу віросповідання, має право використовувати свою власну мову у богослужінні, навчанні, релігійній діяльності або обрядах.

Стаття 15

Якщо певна кількість осіб, що належать до національної меншини, згідно з результатами останнього перепису або інших засобів встановлення їх кількості, досягає більшості населення у даному регіоні, Держави сприятимуть вивченню мови меншини службовцями місцевих та децентралізованих державних адміністративних установ. Потрібно намагатися, якщо це можливо, приймати на роботу до органів влади осіб, які, крім офіційної мови, добре володіють мовою національної меншини.

Стаття 16

Держави визнають право осіб, що належать до національних меншин, засновувати та утримувати свої

власні культурні та релігійні установи, організації або асоціації, які мають право приймати добровільні фінансові та інші внески, рівно як і державну допомогу, відповідно до національного законодавства.

Стаття 17

Держави визнають право осіб, що належать до національної меншини, засновувати та утримувати свої власні дошкільні установи, школи та навчальні заклади і можуть досягти їх визнання згідно з відповідним національним законодавством. Такі установи можуть домагатися державного фінансування або іншої підтримки.

Стаття 18

Незважаючи на необхідність вивчати офіційну мову Держави, якої це стосується, кожна особа, що належить до національної меншини, має право вивчати свою власну мову та одержувати освіту своєю власною мовою. Держави докладають зусиль щодо забезпечення певних типів та рівнів народної освіти відповідно до національного законодавства, якщо у даному регіоні, згідно з результатами останнього перепису або іншими засобами встановлення їх кількості, проживає значна кількість осіб, що належать до національної меншини. У контексті вивчення історії та культури у таких закладах народної освіти має бути забезпечене належне вивчення історії та культури національних меншин.

Стаття 19

Держави гарантують право осіб, що належать до національної меншини, мати засоби масової інформації своєю власною мовою згідно з відповідними правилами Держави і користуватися можливою фінансовою допомогою. Якщо телебачення та радіомовлення належать до державної власності, Держави гарантуватимуть, де це є прийнятним і можливим, що особи, які належать до національних меншин, мають право вільного доступу до таких засобів масової інформації, включаючи випуск таких програм їх власною мовою.

Стаття 20

Держави гарантують право осіб, що належать до національних меншин, на участь без дискримінації у політичному, економічному, соціальному та культурному житті суспільства Держави, громадянами якої вони є, а також забезпечують умови для здійснення таких прав.

Стаття 21

Держави дозволяють особам, що належать до національної меншини, засновувати політичні партії.

Стаття 22

Згідно з політикою Держав, яких це стосується, Держави поважатимуть право осіб, що належать до національних меншин, брати ефективну участь у державних справах, зокрема у процесі прийняття рішень з питань, які їх стосуються. Отже, Держави зважають на зусилля, які докладаються з метою захисту та створення умов, що сприяють етнічній, культурній, лінгвістичній та релігійній самобутності певних національних меншин, вживаючи належних заходів, які відповідають конкретним умовам таких меншин, як це передбачено у документах НБСЄ.

Стаття 23

Кожна особа, що належить до національної меншини і яка належним чином поважає територіальну цілісність Держави, має право на вільне та безперешкодне встановлення контактів з громадянами іншої країни, з якими дана меншина має спільні етнічні, релігійні або мовні риси або культурну самобутність. Держави не обмежують незаконним чином вільне здійснення таких прав. Більш того, Держави сприятимуть досягненню транскордонних домовленостей на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Стаття 24

Органи державної судової влади надають ефективний захист будь-якій особі, що належить до національної меншини, від будь-якого порушення прав, викладених у цьому Документі, за умови, що ці права закріплені у національному законодавстві.

Стаття 25

У будь-якому регіоні, де особи, що належать до національної меншини, є більшістю населення, Держави вживають необхідних заходів для гарантії того, що особи, які не належать до цієї національної меншини, не зазнавали утиску, в тому числі і як наслідок вжиття заходів щодо захисту, передбачених цим Документом.

Стаття 26

Жодне з цих зобов'язань не тлумачиться як таке, що надає будь-яких прав здійснювати будь-яку діяльність всупереч основоположним принципам міжнародного права та, зокрема, суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності Держав. Жодне положення цього Документа не впливає на зобов'язання щодо осіб, що належать до національних меншин, як громадян Держав, яких це стосується.

Особи, що належать до національних меншин, у процесі здійснення своїх прав поважатимуть також права інших, в тому числі права осіб, які належать до більшості населення відповідної Держави, або до

інших національних меншин.

Стаття 27

Цей документ не зашкоджує положенням внутрішнього законодавства або будь-якій міжнародній домовленості про забезпечення кращого захисту національних меншин або осіб, які до них належать.

Людський вимір ОБСЄ: минуле, сучасне й майбутнє

*Д-р Арі Блод**

Вступ

Тема прав людини завжди була важливою частиною гельсінського процесу. По суті, з погляду Заходу, так звані «питання третього кошика» (контакти між людьми, інформація, права людини) були однією з головних причин існування «старої» НБСЄ до закінчення холодної війни наприкінці вісімдесятих років.

Очевидно, що від часу закінчення холодної війни характер колишньої НБСЄ значно змінився; це також знаходить своє відображення в недавньому перейменуванні НБСЄ на ОБСЄ. Хоча функція безпеки завоювала пріоритет в ОБСЄ, питання прав людини й далі відіграють важливу роль у діяльності організації. Це й не дивно: проблеми безпеки у сфері ОБСЄ, часто пов'язані з етнічними проблемами між державами-учасницями та в їхніх межах, нерідко ведуть свій початок від порушення прав людини в цих державах.

Озираючись назад і оцінюючи досягнення ОБСЄ в галузі прав людини за дванадцять років, що минули з часу підписання гельсінського Прикінцевого акта, можна тільки відзначити значущість цих досягнень як у плані розробки стандартів, так і в сфері механізмів спостереження.

У цій статті я не маю наміру надавати ретельному аналізу те, що з 1989 року відоме під назвою «людський вимір ОБСЄ»¹. Я тільки хочу зробити ряд зауваг щодо деяких основних характеристик людського виміру ОБСЄ сьогодні. Головна частина цієї статті присвячена обговоренню того, в якому напрямку міг би розвиватися людський вимір у найближчому майбутньому.

Людський вимір ОБСЄ: особливості²

У самій ОБСЄ питання прав людини обговорюються переважно в термінах «людський вимір ОБСЄ». Цю нову термінологію було запроваджено в процесі прийняття Віденського Підсумкового документа в 1989 році³. Однак концепція «людський вимір» уміщує куди більше, ніж просто права людини. Хоч загально визнаного визначення людського виміру й досі не вироблено, загалом вважають, що воно містить права людини та основні свободи, проблеми демократії і верховенства закону, захисту прав національних меншин та інші гуманітарні питання такого характеру⁴. Такий широкий спектр питань є першою характерною рисою людського виміру.

Другою важливою рисою людського виміру ОБСЄ є те, що він становить частину комплексного підходу ОБСЄ до проблем безпеки. Комплексна концепція безпеки – це одна з найсильніших рис ОБСЄ як міжнародної організації з питань безпеки. До всеосяжної концепції безпеки належать не лише військові, а й економічні та гуманітарні аспекти. Як уже зазначалося, це має дуже велике значення: проблеми безпеки часто починаються як проблеми прав людини чи як економічні. Будь-який підхід до подолання нестабільності в країні чи в регіоні має розглядати не лише короткотермінові, а й довготермінові перспективи. І цілком зрозуміло, що будь-яке довготермінове рішення також має розглядати глибинні причини проблем безпеки. Саме в цьому й полягає підхід ОБСЄ.

Комплексний підхід ще виразніше виявляється в тому, що ОБСЄ надає особливого значення запобіганню конфліктам: основна функція ОБСЄ щодо забезпечення безпеки полягає в запобіганні конфліктам через створення життєздатного фундаменту довготермінової стабільності в тих країнах і регіонах, де можуть виникнути конфлікти. У цьому зв'язку треба зокрема відзначити діяльність Верховного комісара у справах національних меншин, тривалі місії в різних країнах регіону ОБСЄ, а також діяльність БДПЛ у Варшаві. Активність БДПЛ також спрямована на створення фундаменту й умов для тривалої, міцної стабільності в ОБСЄ посиленням демократичних процесів і утвердження верховенства закону в країнах-учасницях ОБСЄ. Незважаючи на те, що питання людського виміру посідають важливе місце в структурі комплексного підходу ОБСЄ, їх поки що не виокремлено як окремий пункт політичного порядку денного Постійної ради. Як правило, проблеми людського виміру обговорюють у рамках загальніших проблем безпеки.

Той факт, що людський вимір ОБСЄ становить частину її комплексного підходу до проблем безпеки, часом призводить до нерозуміння, особливо з боку неурядових організацій, що займаються проблемами прав людини. За певних обставин такі неурядові організації надали б перевагу більш незалежному й такому, що стосується суто прав людини, підходу з боку ОБСЄ у випадках можливих порушень прав людини в

* Д-р Арі Блод є директором Фонду міжетнічних відносин у Гаазі (Нідерланди), завданням якого є підтримка діяльності Верховного Комісара у справах національних меншин ОБСЄ. Він є також Генеральним Секретарем Гельсінського Комітету Нідерландів та професором-асистентом суспільного міжнародного права в університеті Утрехта.

окремих країнах-учасниках ОБСЄ. Вони не завжди розуміють, що в ОБСЄ проблеми прав людини розглядаються (також) і з погляду безпеки, що може диктувати іншу політику, ніж та, до якої прагнуть неурядові організації.

Ще одна особливість підходу ОБСЄ полягає в безконфліктному методі роботи. Політика ОБСЄ ґрунтується на принципі консенсусу і спрямована на досягнення цілей шляхом співробітництва, а не конфронтації. Така риса ОБСЄ іноді також призводить до нерозуміння з боку широкої громадськості. Особливо виразно це виявляється у випадках грубих порушень прав людини або масового терору й агресії, коли громадськість віддала б перевагу категоричній заяві чи навіть воєнним діям з боку ОБСЄ. Однак це не відповідає проголошеним цілям і принципам ОБСЄ, в основі яких лежить співробітництво. Якщо силові заходи справді потрібні, ініціатива має перейти до інших міжнародних організацій (насамперед до ООН і НАТО). Хоч цю особливість часто вважають слабкою стороною ОБСЄ, її треба розглядати скоріше в світлі доповнюючої ролі ОБСЄ в загальній системі міжнародних організацій з безпеки в євразійському регіоні. Вона ще раз підкреслює роль ОБСЄ у запобіганні конфліктам, яку можна успішно виконати лише за умови добровільного співробітництва з організацією залучених держав. Цю особливість треба розглядати не як слабкий, а як сильний бік організації. Наслідком кооперативного підходу, що базується на принципі консенсусу, може бути надто тривалий процес досягнення угод, та коли угод уже досягнуто, ними виявляються пов'язані всі сторони і, що важливіше, пов'язані добровільно.

Ще один важливий аспект людського виміру ОБСЄ полягає в тому, що всі учасники ОБСЄ неодноразово наголошували, що принцип невтручання до цих питань застосовувати не можна. Преамбула Документа Московської зустрічі Конференції з питань людського виміру НБСЄ (жовтень 1991 р.) може бути прикладом того: «Країни-учасниці (СБСЄ) наголошують, що питання, пов'язані з правами людини, основними свободами, демократією та верховенством закону, – це питання міжнародного значення, оскільки повага цих прав і свобод становить основу міжнародного порядку. Вони категорично й твердо заявляють, що зобов'язання, взяті в галузі людського виміру НБСЄ, є предметом безпосередньої та законної причетності всіх країн-учасниць і не належать лише до внутрішніх справ окремої держави»⁵.

Загально визнаний висновок з цього й інших таких положень ОБСЄ полягає в тому, що принцип невтручання значною мірою втратив своє практичне значення в галузі людського виміру процесу ОБСЄ. Принаймні така була думка Заходу з самого початку процесу ОБСЄ, однак до зруйнування Берлінської стіни цю позицію не поділяли соціалістичні держави.

Останньою особливістю людського виміру ОБСЄ, яку я хотів би відзначити, є його суто політичний характер. Добре відомо, що ОБСЄ не виробляє юридично обов'язкових норм і принципів. Документи ОБСЄ – це «лише» політичні документи, а зобов'язання ОБСЄ – «лише» політичні зобов'язання. Однак не варто перебільшувати різницю, тому що обмежувальна сила зобов'язань ОБСЄ не викликає особливих сумнівів. Голландський юрист Пітер ван Дейк зауважив: «Зобов'язання не повинно бути неодмінно юридичним для того, щоб мати обмежувальну силу; відмінність між юридичною і неюридичною обмежувальними силами полягає в юридичних наслідках обмежувальної сили», а не в самій силі як такої⁶. Порушення політичних, а не юридичних угод так само неприпустиме, як і порушення норм міжнародного законодавства. У цьому розумінні нема різниці між нормами, що пов'язують політично та юридично⁷.

Усе сказане означає, що зобов'язання в галузі людського виміру функціонують у контексті, відмінному від юридичного контексту, в якому працюють «традиційні» документи у сфері прав людини. Це має свої переваги й недоліки. Одна з основних переваг політичного характеру зобов'язань у сфері людського виміру полягає в їхній гнучкості й динамізмі порівняно з жорсткішою природою юридичних зобов'язань. Це однаково мірою стосується і розробки норм, і їхнього застосування, внесення поправок та скасування. З огляду на свій суворо політичний характер процес ОБСЄ добре пристосований для пошуку швидких рішень нових проблем. Яскравим прикладом цього є внесення положення про дії в надзвичайній ситуації до документів ОБСЄ (особливо до Московського документа жовтня 1991 року), що стало більшою чи меншою мірою безпосереднім наслідком московського путчу 1991 року, який зазнав провалу⁸. Ще одним прикладом є підкреслення значення права на створення профспілок у Підсумковому документі Мадридської зустрічі (прийнятому у вересні 1983 року), що відбиває величезну стурбованість світового співтовариства з приводу запровадження військового стану в Польщі і пов'язаного з цим розпуску вільної профспілки «Солідарність».

Один із недоліків політичного характеру зобов'язань з людського виміру ОБСЄ полягає в їхній меншій стабільності порівняно з юридичними нормами. Ще одним недоліком є спосіб проведення переговорів. Вони відбуваються в певній політичній атмосфері, яка дуже впливає на кінцевий результат. Цей вплив посилюється в ситуаціях, коли переговори потрібно завершити в короткий термін. Це стає цілком очевидним, якщо порівняти чотири тижні Копенгагенської зустрічі Конференції з питань людського виміру ОБСЄ у травні-червні 1990 року, наслідком яких став надзвичайно важливий Звіт про Копенгагенську зустріч, і довгі роки, потрібні для досягнення домовленості щодо двох угод ООН: про громадянські та політичні права та про економічні, соціальні й культурні права в 1966 році. Те, що документи ОБСЄ нерідко не є зразково красивими – наслідок цієї процедури. Це може мати негативний ефект, особливо коли положення ОБСЄ відрізняються від відповідних юридичних положень, що містяться в інших міжнародних документах.

Оперативність людського виміру

Цікавою особливістю людського виміру ОБСЄ останніх років стала його оперативність, яка чимдалі

зростає. Розширення функцій у цій галузі, яке триває й далі, особливо характерне для БДПЛ. Це знаходить своє відображення в організації експертних семінарів з окремих питань сфери людського виміру, що стосуються як держав-учасниць ОБСЄ, так і окремих регіонів. В останньому випадку особливу увагу звернено на нових членів ОБСЄ. Крім того, в ті роки, коли не проводяться конференції з питань виконання, БДПЛ організовує триденні зустрічі з питань виконання зобов'язань у сфері людського виміру. Крім організації конференцій з питань людського виміру, БДПЛ надає активну допомогу новим членам ОБСЄ з багатьох питань, пов'язаних з людським виміром. Це відбивається в організації спеціальних навчальних семінарів (з таких тем, як верховенство закону, законодавча діяльність, закон про вибори, навчання у сфері судового права тощо) у багатьох колишніх соціалістичних країнах. Так основні зобов'язання й принципи ОБСЄ «перетворюються» в оперативні дії. Ця сфера і надалі вимагатиме значного подальшого розвитку. Слід зазначити, що така діяльність має бути добре узгоджена з іншими органами (такими, як Рада Європи). Оперативність людського виміру виявляється також у діяльності тривалих місій у різноманітних гарячих точках регіонів ОБСЄ. Усі ці місії мають у своїх програмах компонент людського виміру, який знаходить конкретне практичне втілення. В Естонії, наприклад, місія ОБСЄ виступає в ролі медіатора в процесі розгляду багатьох індивідуальних випадків, що стосуються питань громадянства.

Перспективи людського виміру

Відносини з Радою Європи

Невдовзі після краху комунізму в Центральній і Східній Європі та перетворення ОБСЄ з форуму конфронтації на форум діалогу, співробітництва й запобігання конфліктам, лунали голоси, які пропонували передати функції у сфері людського виміру ОБСЄ Раді Європи. Ці голоси належали, зокрема, ряду посадових осіб Ради Європи під проводом тодішнього Генерального секретаря пані Лалюм'є. З різних приводів вона робила публічні заяви, в яких стверджувала, нібито після закінчення холодної війни завдання ОБСЄ у сфері людського виміру могла б набагато краще виконувати Рада Європи.

Практика, проте, свідчить, що розвиток ішов в іншому напрямку. Замість споглядати свій «кінець» чи перехід під керівництво іншого органу людський вимір ОБСЄ, починаючи з 1989-1990 років, досяг значного прогресу. Усі конфлікти між Сходом і Заходом, яких доти не можна було розв'язати, було розв'язано, й наслідком цього стало укладення багатьох детальних угод з дуже широкого кола питань. Результатом цього стала розробка солідного зводу норм і принципів, які охоплюють майже всі аспекти прав людини, демократії, верховенства закону й захисту національних меншин. Досить часто ці досягнення ОБСЄ стимулювали одночасні процеси в інших міжнародних організаціях. Прикладом може бути захист національних меншин: винятково важливий розділ Копенгагенського документа, що стосуються цієї теми, справив безпосередній вплив на проект декларації ООН з питань прав меншин (1992 р.), а також на відповідні розробки Ради Європи (наприклад, на Проект Конвенції з питань прав меншин 1995 р.) та Європейського Союзу (наприклад, Пакт про стабільність).

Навіть більше, держави-учасниці ОБСЄ домоглися успіхів також у заснуванні цілком особливий структури спостереження за виконанням зобов'язань ОБСЄ всіма країнами-учасницями. А відтак варто окремо згадати про Механізм людського виміру⁹.

Тим часом певна напруженість у відносинах з Радою Європи послабла: обидві організації запевнили одна одну в тому, що їхні ролі матимуть взаємодоповнюючий, а не конкуруючий характер. Це видається найреалістичнішим рішенням, хоч і не завжди можна уникнути деякої конкуренції з огляду на те, що багато заходів обох організацій зачіпають ті ж питання.

Це непевне поняття «взаємодоповнюваність» на практиці, однак, залишає відкритими багато питань. Останні кілька років показали, що обидві організації розвивають активність у взаємопов'язаних галузях, а часом і в таких, які перекривають одна одну. Незважаючи на те, що Рада Європи щодо людських ресурсів значно переважає потенціал ОБСЄ, спектр активності БДПЛ справляє враження. Це створює численні можливості для подальшої координації дій. Співробітництво між двома організаціями може набути подальшого розвитку, наприклад, у сфері проведення семінарів з питань навчання експертів у країнах, які нещодавно приєдналися до ОБСЄ. Тіснішого співробітництва можна досягти також у сфері експертних консультацій. Доки котрась з організацій не заявляє про своє монопольне право на певний вид діяльності, якщо тільки з приводу цього не досягнуто взаємної згоди, можливості для тісного співробітництва видаються широкими. Спільне проведення семінарів слугує цьому обнадійливим прикладом. Найсвіжішим прикладом цього є семінар у сфері людського виміру з терпимості, який відбувся в Бухаресті в травні нинішнього року і який організували спільно БДПЛ, Рада Європи та румунський уряд.

Проте людський вимір ОБСЄ в жодному разі не слід розглядати як щось статичне. Насправді він постійно зазнає трансформацій, які значно змінили його характер порівняно з 1990 роком. Очевидно, що це вплинуло також на діяльність БДПЛ як на головний орган у сфері людського виміру ОБСЄ. Цей процес, поза всяким сумнівом, триватиме далі. Можна сподіватися, що рекомендації наступної зустрічі з питань виконання зобов'язань у сфері людського виміру, призначеної на вересень-жовтень цього року, знову зумовлять більш чи менш суттєві поправки й навіть інновації в сфері людського виміру. Далі я зупинюся лише на деяких моментах, що можуть стати частиною дискусії з цього питання найближчим часом.

Тісніший зв'язок з питаннями безпеки

Заклик до подальшої інтеграції сфери людського виміру з діяльністю ОБСЄ в галузі безпеки не новий. За останні кілька років законодавчі органи ОБСЄ вже ухвалили ряд рішень, спрямованих на подальше залучення людського виміру до діяльності у сфері безпеки. Особливо чітко це відбивають нові програми тривалих місій ОБСЄ в різних країнах ОБСЄ (Естонія, Латвія, Молдова, Грузія, Македонія, Україна, Таджикистан, Чечня). Хоч основне завдання цих місій полягає в запобіганні конфліктам, їхні програми було розширено, і тепер вони охоплюють також діяльність у сфері людського виміру. Недавно створена Допоміжна група у Грозному (Чечня) – це яскрава ілюстрація такого розвитку.

До цього ще можна додати, що питання людського виміру відіграють дедалі важливішу роль у порядку денному щотижневих засідань Постійної ради і (починаючи з січня) на засіданнях Керівної ради, що відбуваються один раз на півроку. Хоча такий розвиток подій можна було б вітати, самої тільки регулярної присутності в порядку денному ПР і КР замало. Питання людського виміру повинні бути природно присутні в щоденній роботі органів ОБСЄ. Для цього співробітники постійних представництв держав-учасниць ОБСЄ у Відні повинні також мати достатні знання про характер і потенціал людського виміру. Проте не можна з певністю сказати, що це завжди так. Пріоритет проблем безпеки у віденській схемі не сприяє зміні ситуації. Цей аспект, поза сумнівом, заслуговує на увагу, особливо з боку національних делегацій, щоб забезпечити людському виміру «законне місце» в «нормальному» функціонуванні ОБСЄ.

Варто обговорити також подальші заходи, спрямовані на забезпечення тіснішого зв'язку між гуманітарними, економічними вимірами й виміром безпеки. Наприклад, засідання Економічного форуму вочевидь відбуваються в ізоляції від решти ОБСЄ, хоч економічні фактори відіграють важливу роль серед (потенційних) осередків криз.

Механізм людського виміру

Держави-учасниці ОБСЄ заснували цікавий орган спостереження за (не)виконанням ними зобов'язань у сфері людського виміру. У цьому зв'язку слід окремо відзначити Механізм людського виміру¹⁰.

Протягом кількох останніх років цей механізм використовували досить рідко, хоч він має значний потенціал щодо поліпшення виконання зобов'язань ОБСЄ. Такий недолік у його застосуванні зумовлений почасти неправильним розумінням природи механізму. У багатьох держав склалася думка, що застосування механізму розглядатиметься як недружній акт, хоч його було розроблено однозначно як інструмент співробітництва. Незважаючи на те, що останніми роками багато уваги приділялося усуненню недоліків Механізму людського виміру¹¹, це й досі не привело до його частішого застосування. Ширше цю тему буде обговорено на наступній зустрічі з питань виконання зобов'язань у сфері людського виміру.

Певною мірою недосить широке застосування Механізму людського виміру не становить серйозної проблеми. Не слід забувати про той факт, що механізми ОБСЄ розроблялися в той час, коли не було постійних політичних органів ОБСЄ. Нині щотижневі зустрічі Постійної ради надають широких можливостей для обговорення будь-яких внутрішніх питань ОБСЄ без, часом утрудненого, використання одного з механізмів ОБСЄ.

Спостережна роль БДПЛ

Від моменту свого заснування у 1991 році БДПЛ постійно розширювало спектр своєї діяльності. Воно на початку як суто адміністративний орган, чії функції обмежувалися спостереженням за національними виборами, згодом розвинулося в автономний орган, що займається всіма питаннями людського виміру. Хоча БДПЛ усе ще являє собою значною мірою адміністративний орган, його політична роль поступово зростає. Це особливо наочно відбиває той факт, що держави-учасниці ОБСЄ відвели БДПЛ певну роль у спостереженні за ситуацією в галузі прав людини загалом, хоч такий розвиток відбувався вкрай повільно і пов'язаний з рядом умов та обмежень. І все ж простежується виразна тенденція до посилення цієї більш політичної функції БДПЛ за активного сприяння й координації з боку Діючого голови й Генерального секретаря ОБСЄ. Без сумніву, є можливість для подальшого розвитку цього важливого аспекту діяльності ОБСЄ. Хоча спостереження за національними виборами та організація семінарів так само відіграватимуть важливу роль у діяльності Бюро, посилення політичного виміру його діяльності є необхідною умовою подальшої інтеграції з функціями ОБСЄ у сфері безпеки. Це мабуть необхідна умова посилення здатності БДПЛ швидко реагувати у світлі всеохопної діяльності ОБСЄ¹².

Є багато способів досягнути цієї мети. Одним із них могло б стати зміцнення позиції Директора Бюро, коли розглядаються випадки порушення зобов'язань у сфері людського виміру в окремих країнах і регіонах у політичних органах ОБСЄ, хоч це завжди потребує тісних консультацій та координації з РД і ДГ (Діючим головою). Ще одна можливість полягає в подальшому посиленні ролі БДПЛ у відносинах з неурядовими організаціями, які можуть мати інформацію, що цікавить ОБСЄ.

Посилення ролі неурядових організацій

Це одразу ставить перед нами проблеми статусу неурядових організацій в ОБСЄ. Хоча неурядові організації посідають уже досить міцні позиції на офіційних зустрічах ОБСЄ з питань людського виміру, на нашу думку, все ж таки бажано вивчити можливості ще активнішого використання їхнього потенціалу.

Одним з аспектів є (обмежений) доступ на деякі засідання політичних органів ОБСЄ – у тих випадках, звичайно, коли до порядку денного внесено обговорення питань людського виміру. Ще одна можливість полягає у вивченні можливостей неурядових організацій відігравати важливішу роль у діяльності місії ОБСЄ та в початковій фазі застосування механізмів ОБСЄ.

Подальша розробка норм

Очевидно, існує спільна думка про те, що ОБСЄ не повинна більше зосереджувати свою увагу на розробці нових норм у сфері людського виміру. Від часу падіння Берлінської стіни майже всі важливі проблеми у цій сфері вирішено. Як зазначалося, досягнення ОБСЄ в цій галузі надзвичайно великі й можуть бути багатим джерелом для практиків у галузі прав людини як на національному, так і на міжнародному рівні. Подальші спроби додати щось до вже наявних досягнень видаються досить безплідними. Натиск треба робити на ефективне застосування тих норм, стосовно яких уже досягнуто угод. Це також вимагає роз'яснень і, якщо потрібно, подальшого доопрацювання низки положень ОБСЄ.

Це не означає, що всі розробки в галузі випрацювання норм зайшли в глухий кут. Свіжим прикладом прогресу в цій галузі є Кодекс поведінки щодо військово-політичних аспектів безпеки, який міститься в Будапештському документі «На шляху до справжнього партнерства в нову епоху» (грудень 1994 р.). Хоч цей Кодекс – документ, певна річ, не революційний, однак, він містить нові цікаві угоди, що стосуються демократичного контролю за озброєннями в країнах ОБСЄ.

У цьому зв'язку можна послатися на інший аспект діяльності ОБСЄ: «юриспруденцію» Верховного комісара у справах національних меншин. Хоч мета заснування цього поста полягала не в розробці нових норм і принципів у сфері людського виміру, так само як він і не є інструментом цієї сфери, його рекомендації країнам ОБСЄ часом пропонують цікаві шляхи розвитку добре відомих основоположних принципів і норм, що стосуються захисту національних меншин. Деякі рекомендації ВКНМ активно торкалися таких питань, як громадянство і освіта меншин. Ясна річ, що такі рекомендації формують ще одне багате джерело для дослідницького й практичного використання, спрямованого на вивчення того, як міжнародні органи інтерпретують і застосовують неоднозначні міжнародні норми.

Компіляція і легалізація зобов'язань у сфері людського виміру

Останніми роками багато держав-учасниць торкалися питання про політичну та юридичну природу зобов'язань ОБСЄ. Ряд держав дотримуються думки, що нинішній суто політичний характер документів і зобов'язань ОБСЄ – це слабкий її бік, а отже, треба докласти зусиль, щоб надати юридичної сили цим зобов'язанням у тій чи іншій формі.

Польща неодноразово виступала з пропозицією укласти єдиний звід усіх зобов'язань ОБСЄ у сфері людського виміру, які містяться в різноманітних і численних документах, оскільки їх іноді важко відслідкувати.

Проте, як питання «виконання», так і питання «легалізації» зобов'язань у сфері людського виміру створюють низку труднощів у процесі ухвалення остаточних рішень з цих питань. Далі я хотів би поділитися деякими спостереженнями з двох згаданих вище питань¹³.

Компіляція зобов'язань у сфері людського виміру

На перший погляд, пропозиція зібрати в одно всі зобов'язання у сфері людського виміру видається досить розумною. Нині пропозиції щодо людського виміру розпорошені в численних документах, починаючи з Гельсінського Прикінцевого акта й закінчуючи Віденським Підсумковим документом (1989 р.), Звітом Конференції з питань людського виміру в Копенгагені (КЛВ, 1990 р.), Паризькою хартією (1990 р.), Женевським звітом у справах меншин (1991 р.), Московським документом КЛВ (1991 р.), Документом Гельсінкі-2 (1992 р.) та Будапештським документом (1994 р.), якщо перелічувати хоча б основні документи ОБСЄ у сфері людського виміру. Ці положення не тільки розкидані, але іноді між ними навіть існують певні протиріччя, особливо між положеннями часів холодної війни і положеннями останнього часу. Ба більше, декотрі зобов'язання, датовані періодом холодної війни, практично вже застаріли (скажімо, положення, що стосуються таких контактів між людьми, як воз'єднання сімей та шлюби між громадянами різних держав). Тому загалом видається цілком логічним створення єдиного зводу всіх зобов'язань у сфері людського виміру. Проте з цього питання не пощастило досягти консенсусу, і наслідком стало досить розпливчате положення в Гельсінському документі 1992 року про те, що «підготовку зводу зобов'язань у сфері людського виміру ОБСЄ державами-учасницями ОБСЄ з метою полегшення кращого розуміння, необхідного для виконання цих зобов'язань, треба вітати»¹⁴. З ряду причин я хотів би залишити усе як є.

Причини моїх застережень із приводу цієї пропозиції пов'язані з тим, що створення такої компіляції, без сумніву, не буде справою такою легкою, як це могло б видатися. Я назву лише деякі з них:

а) Буде досить важко вирішити, які із зобов'язань у сфері людського виміру повністю застаріли (якщо взагалі які-небудь). Навіть якби вдалося дійти згоди з приводу того, що нині деякі положення втратили своє практичне значення, не видається доцільним скасувати їх усі одразу. Політичне майбутнє Європи досить непевне, і ніхто не знає, котрі з положень, визнані застарілими нині, знов набудуть значення у ближчому майбутньому.

б) Ще одним ускладненням може стати той факт, що документи ОБСЄ часто містять пропозиції з тих самих питань у різних місцях, або у формі формального підтвердження попередньої угоди, або у формі подальшого доопрацювання. Проблема полягає в тому, що в деяких випадках можна помітити протиріччя, і питання полягає в тому, як розв'язати цю проблему. Крім того, тільки декотрі із зобов'язань ОБСЄ, особливо норми, розроблені в період холодної війни, мають непевний характер. З огляду на все це постає потреба провести ще один раунд переговорів з непевним результатом. А тому не треба забувати про те, що традиційні норми інтерпретації, які практикуються в галузі міжнародного права, не можна механічно переносити на рівень ОБСЄ. Сфера діяльності ОБСЄ не в усіх відношеннях ідентична сфері міжнародного права. Я хотів би також висунути тезу про те, що, на мій погляд, краще було б залишити деякі положення ОБСЄ в неточних термінах, особливо якщо їхнє з'ясування не обіцяє позитивних результатів. Інакше кажучи, у неточності формулювання декотрих положень може критися їхня сила, надто коли це сприяє гнучкішому застосуванню цих зобов'язань з урахуванням конкретних обставин у конкретних випадках.

в) Загалом можна зазначити, що нині політичний клімат значно відрізняється від тієї ситуації, яка була, приміром, два чи три роки тому. У мене склалося враження, що деякі країни-учасниці ОБСЄ здатні були б порушити окремі зобов'язання ОБСЄ, наприклад, у галузі свободи пересування чи захисту національних меншин, якби їм трапилася нагода досягти в цьому успіху. Розвиток подій у колишній Югославії може зробити в це свій внесок. І все це може статися в тому разі, якщо країни ОБСЄ сядуть за стіл переговорів з тим, щоб укласти «Звід положень ОБСЄ у сфері людського виміру». Загалом можна помітити, що будь-який новий раунд переговорів з приводу уточнення рамок і змісту зобов'язань у сфері людського виміру може мати вкрай негативний ефект, оскільки може опинитися під сумнівом важливість самих зобов'язань.

г) Ще одним аспектом є фактор часу: щоб завершити такий процес, потрібно багато часу. Це поставить питання про статус зобов'язань протягом цього періоду. Хоч формально ці зобов'язання мають зберігати свою об'єднуючу політичну силу, переговори, що затягнуться на практиці, можуть поставити ці зобов'язання під загрозу. З іншого боку, укладення єдиного зводу зобов'язань у сфері людського виміру, безперечно, могло б відіграти позитивну роль, якби воно не було результатом міжурядових вправ. Інакше кажучи: якби академічні інститути чи неурядові організації спробували укласти «посібник» з людського виміру, то згаданих вище небезпек можна було б уникнути, особливо якби метою такого «збірника» було тільки зібрати разом усі адекватні положення ОБСЄ за певними темами в одному виданні. Останнім часом БДПЛ зробило певні кроки у цьому напрямку.

Легалізація зобов'язань у сфері людського виміру

Тепер я хотів би зробити ряд зауважень з приводу іншої пропозиції з питання розвитку людського виміру ОБСЄ, спрямованої на своєрідну легалізацію його норм. Іншими словами, прихильники цієї ідеї прагнуть перетворити політичні зобов'язання у сфері людського виміру в юридичні. Важлива перевага цієї ідеї полягає в тому, що вона здатна поєднати політичні зобов'язання ОБСЄ зі структурою міжнародного права з усіма її острогодами й виробленими правилами інтерпретації. З іншого боку, слід узяти до уваги, що такий розвиток здатний докорінно змінити характер зобов'язань, і доцільність такого рішення може виявитися під сумнівом. Загалом у процесі «легалізації» зобов'язань ОБСЄ можуть виникнути ті самі проблеми, що й описані вище у зв'язку з ідеєю «зводу зобов'язань з питання людського виміру». Крім того, можна відзначити ще таке:

а) Слід узяти до уваги, що (значну) кількість зобов'язань у сфері людського виміру ОБСЄ сформульовано в досить ухильних термінах. Тому виникла б потреба звернути на це окрему увагу, можливо, навіть відновити переговори. Це також підштовхнуло б до широкої дискусії з приводу того, які зобов'язання можна оформити у вигляді юридичних документів, а які для цієї мети непридатні. Слід також усвідомити, що зобов'язання ОБСЄ обговорювали й приймали, як правило, не юристи; це відбито, зокрема, у формулюваннях низки положень.

б) Надання юридичної сили зобов'язанням ОБСЄ у сфері людського виміру ставить питання про те, чи не матиме негативного ефекту неминуче дублювання цих зобов'язань і відповідних зобов'язань, які містяться в інших юридичних документах (таких, як конвенції про права людини ООН і Ради Європи). Які будуть (ієрархічні) взаємовідносини між зобов'язаннями ОБСЄ, що набрали юридичної сили, та іншими міжнародними юридичними нормами? Загалом можна поставити питання, у чому полягатиме додаткова цінність зобов'язань ОБСЄ порівняно з іншими, що мають юридичну силу, зобов'язанням в разі, якщо зобов'язанням ОБСЄ також буде надано юридичної форми? Можна заявити також, що це може навіть поставити під сумнів важливість інших міжнародних документів у тих випадках, коли є відмінність між положеннями ОБСЄ і положеннями інших документів.

в) Наступна важлива проблема полягає в тому, що надання юридичної сили зобов'язанням ОБСЄ у сфері людського виміру радикально вплинуло б на функціонування наявних механізмів спостереження ОБСЄ, таких як механізм людського виміру. Це, безперечно, вплинуло б на його гнучкість і динамізм. Як ілюстрацію я б назвав добре відому процесуальну вимогу вичерпання місцевих засобів судового захисту в міжнародному законі про права людини. У політичному контексті ОБСЄ це правило має дуже обмежене значення, якщо має його взагалі. Після того, як положенням ОБСЄ буде надано юридичної сили, ситуація може дуже змінитися. Потрібно буде вносити основні поправки також і до спостережних процедур ОБСЄ. Тут знов може виникнути питання: у чому тоді полягає додаткова цінність «узаконених» зобов'язань ОБСЄ

порівняно з іншими інструментами, що мають юридичну силу?

г) І, нарешті, я б хотів зупинитись на ще одній проблемі. У зв'язку з легалізацією зобов'язань ОБСЄ постала б потреба ратифікувати нову конвенцію ОБСЄ національними парламентами. Можуть виникнути серйозні сумніви щодо того, чи всі парламенти країн-учасниць ОБСЄ будуть готові прийняти всі положення ОБСЄ. Пропозиції, що стосуються захисту національних меншин, це лише один приклад таких гострих питань. Оскільки можна сподіватися, що окремі країни-учасниці ОБСЄ не будуть готові (поки що) ратифікувати конвенцію ОБСЄ у сфері людського виміру, це торкнеться іншого аспекту положень ОБСЄ, який досі залишався значною мірою непорушним: принцип універсальності, який передбачає, що всі зобов'язання ОБСЄ поширюються на всі країни ОБСЄ без суттєвих винятків¹⁵. Усе це разом може призвести до тієї парадоксальної ситуації, що нинішня політична система ОБСЄ, спрямована на захист прав людини, може постраждати. Замість висновків я б хотів наголосити, що процес ОБСЄ у сфері міжнародних відносин унікальний. Саме його динамічний політичний характер надає йому додаткової цінності, як додатковому інструментові захисту прав людини. Будь-які зміни в людському вимірі ОБСЄ потрібно розцінювати як такі, що суперечать його природі, спрямованій на підтримання необхідних елементів процесу. Це не виключає докорінних перетворень процесу. Проте треба відмовитися від тих реформ, які перетворили б ОБСЄ на ще одну копію уже наявних міжнародних (юридичних) інструментів та інститутів.

Права меншин: перспектива рома/сінті

Люк Клементс, Філіп А. Томас, Роберт Томас[†]

Найсуттєвішою прогалиною в переліку фундаментальних прав і свобод, що їх захищає Європейська Конвенція з питань прав людини (ЄКПЛ), є відсутність антидискримінаційної статті: прогалина більш ніж разюча, якщо згадати, що Конвенція значною мірою була реакцією на жорстокість щодо меншин. Права меншин – це неабиякої ваги питання в галузі прав людини, яке стосується винятково окремих людей або груп; як підсумував Сігхарт: «Усі права людини існують для захисту меншин»¹⁶.

Стаття 14 Європейської Конвенції не забороняє дискримінацію національних меншин як таку; вона лише забороняє дискримінацію щодо використання прав і свобод, викладених у Конвенції. За сорокарічний період, відколи Конвенція набула чинності, можна виокремити дві генеральні стратегії, прийняті інститутами прав людини з тим, щоб заповнити цю прогалину. Перша стратегія – політична, яка передбачає сприяння особливому протоколу про «національні меншини» на практиці; друга стратегія – правова, яка відбиває прагнення розвинути (за допомогою закону) ЄКПЛ (далі «Конвенція») до такої міри, щоб вона ефективно захищала права меншин.

Результат цих двох підходів добре ілюструє становищем європейських рома/сінті або циганів (далі «рома/сінті»). Історія рома/сінті унікальна¹⁷. Існує велика кількість документів, що підтверджують їхнє переслідування¹⁸; за різними оцінками, під час другої світової війни загинуло від 300 000 до 600 000 рома/сінті, які жили на континенті¹⁹.

Проблеми дискримінації та забобонів щодо рома/сінті, яких у Європі нині налічується від 8 000 000 до 10 000 000 чоловік, все ще існують. Вони живуть «у великих злиднях, стикаються з економічними труднощами, масовим безробіттям, зайняті у некваліфікованій праці, мають неадекватне житло, не дістають підтримки у кочовому способі життя; дуже поширені підозри й забобони з боку тих, хто довкола їх, низький рівень освіти та невідповідна вимогам охорона здоров'я»²⁰.

Політична стратегія

Захист прав людини за допомогою міжнародних політичних ініціатив відбувається неминуче повільно, результати важкодосяжні й нерідко невтішні. Бажання досягти бодай мінімального прогресу може бути скомпрометоване. Адже рома/сінті не є впливовою групою населення, а їхній захист непопулярний у боротьбі політиків за виборців, їхнім правам приділяється мало уваги на політичній ниві.

У 1995 році Рада Європи опублікувала два огляди політичних ініціатив, що стосуються європейських рома/сінті²¹; їхній стислий виклад наведено нижче. Упродовж двох останніх років виникло кілька таких ініціатив, позначених сприятливими ознаками міжорганізаційного співробітництва, наприклад, семінар з питань людського виміру ОБСЄ з проблем рома/сінті у Варшаві (20-23 вересня 1994 року) було організовано спільно з Радою Європи.

Організація Об'єднаних Націй

У березні 1993 року Верховний комісар у справах біженців опублікував огляд «Народність рома/сінті в

[†] Люк Клементс – адвокат і консультант Відділення досліджень проблем міграції юридичного факультету університету Уельса (Кардіфф).

Філіп А. Томас – професор соціо-правових наук юридичного факультету університету Уельса (Кардіфф) і директор відділення досліджень проблем міграції.

Роберт Томас – університет Ноттінгема. Дослідницький комітет юридичного факультету Кардіффа фінансував участь Роберта Томаса в роботі над документом як дослідника-стажера.

Центральній та Східній Європі»²². В огляді зроблено висновок, що цигани для більшості є «підкласом», неосвіченим, некваліфікованим, безробітним народом «третього світу», який живе в умовах третього світу, у примітивних житлових умовах, вони – мішень для активних і пасивних забобонів [...] Вони – європейська каста недоторканих (Europe's Untouchables). Якби рома/сінті були громадянами третього світу, їх би обирали для надання міжнародної допомоги».

Доповідь Верховного комісара з питань національних меншин містила низку рекомендацій, спрямованих на створення мережі наявних і нових організацій Центральної та Східної Європи для контролю й захисту прав рома/сінті. У рамках ООН і ЮНЕСКО також було зроблено певні кроки (на доповнення до практичних дій, зокрема, проекти подолання неписьменності в Греції та Іспанії), наприклад, підписання в серпні проекту резолюції з проблем освіти рома/сінті, їхньої культури й мови²³. У серпні 1991 року Підкомісія запобігання дискримінації та захисту меншин Комісії ООН з питань прав людини на прохання Міжнародного союзу рома/сінті внесла представників рома/сінті до своєї Робочої групи з питань рабства.

ОБСЄ – бюро демократичних інститутів і прав людини

Проблеми, з якими стикаються цигани, вперше виокремилися в Документі Копенгагенської наради з питань людського виміру ОБСЄ в 1990 році, в якому держави-учасниці заявили про свій твердий намір вжити ефективних заходів щодо боротьби з дискримінацією рома/сінті та захисту їхньої самобутності. Так само недвозначно засудили дискримінацію рома/сінті в Женеві²⁴ та Москві²⁵ у 1991 році, на Зустрічі в рамках подальших кроків у Гельсінкі²⁶, на семінарі з питань людського виміру у Варшаві в 1993²⁷ і 1994²⁸ роках. Семінар з питань людського виміру в Римі у вересні 1994 року прийняв пропозицію заснувати в рамках БДПЛ Контактний Пункт для спілкування міжурядових організацій і неурядових організацій ОБСЄ з проблем рома/сінті. Будапештська зустріч у грудні 1994 року підтвердила заснування цього Контактного Пункту²⁹.

Спеціальну доповідь Верховного комісара у справах національних меншин було опубліковано у вересні 1993 року³⁰; вона торкнулася соціальних, економічних, гуманітарних проблем, з якими стикаються рома/сінті в регіоні дії ОБСЄ. Доповідь являє собою цінний аналіз проблем, містить загальні та окремі рекомендації в галузі захисту прав людини. Верховний комісар ще раз підтвердив, що державам-учасницям треба вживати заходів, погоджених на зустрічі в Копенгагені. Спеціальна політика уряду була покликана розв'язати проблеми рома/сінті в сфері зайнятості, освіти, охорони здоров'я та загального добробуту. Також зазначалося, що політика має проводитися в такий спосіб, щоб не загострювалися відносини між циганами та нециганами, а відтак не варто надавати перевагу будь-кому. Міжнародне співробітництво, як зазначалося, має важливе значення для обміну досвідом у розв'язанні проблем рома/сінті. Зрештою, Верховний комісар висловився щодо потреби уникати дублювання дій шляхом співробітництва між ОБСЄ, Радою Європи, ЄС, відповідними агентствами ООН та ін. Мабуть, найразючішим є застереження, зроблене в доповіді: «Якщо не протистояти цим труднощам зараз, вони можуть призвести до ще серйозніших проблем для циган і всього регіону в майбутньому, надто якщо економічні та політичні умови загостряться»³¹.

Європейський Союз

Із чотирьох програм Європейського Союзу, що стосуються проблем рома/сінті³², освітня програма виявилася найуспішнішою. Завдяки її несуперечливій природі, беззаперечній компетенції фахівців, які працювали над нею, вона залучила значні фонди ЄС і багато чого досягла. Оскільки програма ґрунтувалася на резолюціях комісії, це стало механізмом, що перетворив наявну «політичну волю» на позитивні діяння. Звичайно, це важливий момент; політичні резолюції нічого не змінюють, якщо їх не супроводжує відповідна політична воля.

Рада Європи

Рада Європи з усіх питань прав людини завжди була найактивнішою щодо підтримання резолюцій, які стосуються рома/сінті³³. Перші резолюції містили загальні антидискримінаційні заходи, що цілком відповідали міжнародним угодам щодо усунення всіх форм расової дискримінації (МУУРД). Нещодавно з'явилися специфічні резолюції також щодо циган³⁴; у 1993 році кульмінацією стали дві заяви, якісно нові як рівнем звучання, так і повнотою благородних поривань і добрих намірів.

2 лютого 1993 року Парламентська асамблея прийняла рекомендацію 1203 «З проблем рома/сінті в Європі», у параграфі 2 якої сказано, що «рома/сінті посідають особливе місце з-поміж меншин. Рома/сінті, які, не маючи власної країни, живуть розпорошено по всій Європі, – це справжня всеєвропейська меншина, що, однак, не відповідає визначенню національної чи лінгвістичної меншини». У документі з особливим наголосом звертається увага на прикру ситуацію, в якій сьогодні опинилися більшість рома/сінті, а також пояснюється, чому саме ці проблеми потребують нагального розв'язання. Це пов'язано зі вступом Центрально- та Східноєвропейських держав до Ради Європи, внаслідок чого число рома/сінті, які живуть на її території, значно зросло³⁵. Рекомендації Асамблеї містять також звичайне посилення на МУУРД. Наголошується на потребі ратифікації державами-членами Четвертого протоколу ЄКПЛ і видання наступного протоколу, що стосуються прав меншин. Міститься також заклик до держав-учасниць вносити зміни до чинного законодавства, якщо воно безпосередньо чи опосередковано дискримінує рома/сінті.

Через шість тижнів після прийняття Рекомендації Парламентської асамблеї було винесено резолюцію Ради Європи «Конференції місцевої та регіональної влади Європи» (SCLRAE) з проблем рома/сінті в Європі. Конференція наголосила (у параграфі 7) на «особливій відповідальності місцевої та регіональної влади перед рома/сінті, а надто це стосується їхнього розселення на території муніципалітетів, їхньої освіти, навчання, охорони здоров'я, розвитку та сприяння їхній культурі». Резолюція вимагає від держав-учасниць виконання в установленому порядку попередніх документів Ради Європи, проте вона містить також практичні рекомендації щодо подолання бар'єрів у спілкуванні циган і нециган³⁶. Як зазначатиметься далі, європейські резолюції мають важливе значення, навіть якщо їх і не супроводжують виконавчі процедури. Однак не варто цим задовольнятися. Треба докласти зусиль, щоб виконання документів SCLRAE стало реальністю.

Основні положення Конвенції з питань захисту національних меншин³⁷ було подано на підписання до Ради Європи 1 лютого 1995 року. Вони містять багато важливих прав і свобод, що стосуються національних меншин. Однак заходи втілення в життя недостатні, надії покладаються лише на державну процедуру подання заяв про порушення прав людини³⁸.

Виконання запропонованого ЄКПЛ протоколу з питань прав меншин також незадовільне. Конвенція набула чинності у вересні 1953 року, а наступного року Консультативна асамблея Ради Європи загострила увагу на потребі «чіткішого визначення прав національних меншин»³⁹. Як наслідок, у 1957 році було створено Підкомітет з проблем меншин, а також запропоновано в 1959 році додатковий протокол з проблем меншин. Відтоді протокол «залишався під сукном» упродовж 37 років. Парламентська асамблея все настійливіше вимагає його підписання. Текст запропонованого протоколу містить багато хороших принципів, зокрема право на вільне самовиявлення, збереження й розвиток власної індивідуальності, право меншини (як цілості) вступати у відносини із суспільною владою та щодо освіти^{40,41}. У центрі – ідея рівності перед законом і антидискримінаційна стаття:

«Усі представники національних меншин будуть рівними перед законом. Будь-яку дискримінацію, що базується на приналежності до національних меншин, треба заборонити»⁴¹.

У 1995 році Парламентська асамблея закликала доповнити Основні положення Конвенції новим протоколом, що визначає права, які людина може відстоювати перед незалежними судовими органами⁴².

Однак історія протоколів до Конвенції свідчить, що вони не є ефективним рушієм розвитку прав людини. За винятком першого протоколу, їхня ратифікація державами у кращому випадку була схематична, в основному лише після десятиліть зволікань. Це навіть значною мірою стосується тих протоколів, які могли б дати позитивний результат у тій чи іншій країні. Таким прикладом є Протокол 4. Він надає право на вільне пересування, а це надто важливо для циган, що наголошено в рекомендації 1203 (див. вище). Протокол було подано для підписання 16 вересня 1963 року, однак ще й досі його не ратифікували держави-члени Ради Європи, в тому числі Сполучене Королівство та Іспанія. Навіть якщо держави-члени Ради Європи погодяться вжити позитивних заходів, немає впевненості, що насправді це станеться. Так, у резолюції Комітету міністрів 1975 року (75) 13 (про потребу викорінення дискримінації циган) кожній державі-учасниці було запропоновано доповісти Генеральному секретареві про кроки, зроблені з метою її реалізації. У призначений термін виявилось, що жодна держава не виконала вимог, викладених у цій Резолюції⁴³.

Про недостатні практичні дії свідчить погіршення умов життя рома/сінті⁴⁴. У параграфі 5 Резолюції SCLRAE (див. вище) висловлюється жаль з приводу того, «що за попередніми Резолюціями Ради Європи повільно йдуть конкретні дії». У своїй доповіді на Семінарі з питань людського виміру ОБСЄ щодо проблем рома/сінті у Варшаві (1994)⁴⁵ модератор визнав, що «жодна з держав повністю не виконала своїх зобов'язань щодо прав людини, особливо це стосується циган. Далі визнавалося, що більшість проблем рома/сінті було б розв'язано, якби держави повністю виконали свої зобов'язання».

Правова стратегія

ЄКПЛ разом із Протоколами 1 і 4 захищає багато важливих для циган прав і свобод, а саме:

Стаття 3

... Заборона принизливого поводження. Комісія вважає, що про приниження можна казати тоді, коли група людей публічно виокремлюється для диференційованого поводження⁴⁶, наступні рішення передбачають, що таке поводження має викликати почуття страху, болю, ображати й принижувати гідність жертви⁴⁷.

Стаття 8

Право на визнання приватного та сімейного життя, право на проживання і листування. Конвенція не надає права на проживання, однак загалом кочові цигани домагаються лише недоторканості своєї справжньої домівки – свого табору чи інших транспортних засобів.

Стаття 11

Право на свободу зібрань і вільне спілкування одного з одним. Для циганської культури характерні зібрання з приводу ярмарків, весіль, похорону тощо. Стаття 11 забороняє надмірні чи дискримінаційні обмеження.

Стаття 14

Забороняється дискримінація щодо реалізації прав і свобод ЄКПЛ (а також протоколів, ратифікованих окремими державами). Статтю 14 застосовують також тоді, коли не порушуються права, гарантовані іншими окремими статтями; все, що вимагається, – це лише визнати існування факту реальної та невиправданої дискримінації, що перешкоджає реалізації такого права.

Протокол 1

Стаття 1

Захищає право на власність і забороняє самочинну конфіскацію або інші способи відчуження власності.

Стаття 2

Захищає право на освіту. Тут стосовно кочових циган виникає кілька цікавих проблем. Стаття 2 захищає від надмірного втручання держави у вибір батьків, як і стаття 14, а також від надмірних дискримінаційних обмежень. Перерви у шкільній освіті можна розглядати як неминучий наслідок кочового способу життя рома/сінті, і, звичайно ж, існує відмінність між виїздом за рішенням батьків і вимушеним через насильницьке вигнання. Надто суворий контроль за відвідуванням у школах, який перешкоджає традиційному кочовому способу життя рома/сінті, також може призвести до порушення статті 8.

Протокол 4

Стаття 2

Захищає право на свободу пересування в межах держави.

Стаття 3.

Захищає право на в'їзд (або виїзд) із країни, громадянином якої людина є. Ці два права важливі не лише для кочових рома/сінті, а й щодо будь-якого їхнього пересування в самій країні (вимушеного⁴⁸ чи іншого). Рома/сінті, які є громадянами держав-членів Ради Європи, мають окреме право на вільне пересування в межах Ради Європи⁴⁹.

У Комісії існує думка (можливо, меншості), що до скарг, які стосуються проблем меншин, потрібний обережний підхід і, можливо, він має відрізнятися від підходу, що застосовується в разі вирішення індивідуальних проблем. Певною мірою це зумовлено незадовільним змістом статті 14, частково – реакцією на такі самі скарги, а частково – позицією, що такі скарги доцільніше було б розглядати згідно з Протоколом про права меншин, коли (якщо) він набере чинності.

Обережний підхід Комісії та Суду спостерігався під час розгляду Бельгійської лінгвістичної скарги⁵⁰ (1983). Він полягав у застосуванні тільки статті 14 до фактів дискримінації, коли «не було дотримано розумного взаємозв'язку між застосованими державою засобами та поставленою метою. Суд наголосив, що (стосовно цього питання) держави вільні у виборі засобів.

Не було задоволено скаргу *G. v. Norway*⁵¹ (1983), у якій Леппе скаржився на рішення про будівництво греблі гідроелектростанції, а отже, на затоплення частини долини, де вони випасали оленів. Комісія в своєму рішенні підтвердила, що ЄКПЛ не гарантує прав меншин, проте погодилася, що «відповідно до статті 8 меншини загалом мають право вимагати, щоб поважали особливості їхнього способу життя, який може розглядатися як «приватне життя», «сімейне життя», «домівка».

У справі *X. v. Ireland*⁵² (1983) подали заяву тринадцять рома/сінті, табір яких розташовувався на двох ділянках неподалік від школи для кочових дітей. Їх вигнали з цих ділянок під тим приводом, що їм там незручно жити через відсутність елементарних побутових умов; вони скаржилися, що їхнє вигнання (без надання іншого місця для проживання) – це порушення статей 3, 18, 14 і статті 2 Першого протоколу. Незважаючи на те, що скарга виявляла серйозні проблеми Конвенції, Комісія не прийняла її на процедурній підставі «неповного використання» місцевих засобів. Правова допомога, коли постає питання про неочевидні місцеві засоби, майже неможлива, однак Комісія акцентує увагу на тому, що партії навіть не звертаються по таку правову допомогу. Рішення про те, що скарга не підлягає розгляду, безперечно, було поспішне.

У 1991-1992 роках Комісія прийняла на розгляд дві скарги мешканців пересувних будиночків проти Нідерландів, хоча ніхто з тих, хто скаржився, не мав статусу рома/сінті. В обох випадках скарги стосувалися вимушеного переїзду на підставі державного Акта про пересувні будинки (*Woonwagen*) 1986 року.

У справі *Beckers v. Netherlands*⁵³ (1991) прохач змусили покинути його пересувний будиночок на підставі зазначеного Акта. Відповідно до Акта дозвіл займати пересувний будинок можна дістати лише в тих випадках, коли прохач займається одним із ремесел, які входять до переліку певного декрету, або якщо він (чи його дружина) одержав раніше дозвіл займати пересуваний будинок. Прохач скаржився, посиляючись на порушення декотрих статей ЄКПЛ і Протоколів 1 і 4. Хоча скаргу було оголошено такою, що не приймається, Комісія дійшла висновку, що з огляду на статтю 8 скарга становить інтерес. Припускалося, що рішення відмовити прохачеві у праві жити в пересувному будиночку призвело до порушення його прав, гарантованих статтею 8; однак щодо Нідерландів обмеження числа тих, хто живе в пересувних будинках, має розумні цілі (країна невелика, переповнена і т. ін.). Висновок, що статтю 8 не

було порушено, зроблено на тій підставі, що прохач не належить до меншини, яка перебуває під особливим захистом статті 8 Конвенції, з погляду Комісії, а відтак дії не були неправомірні [...]. З цього логічно випливає, що якби прохач був рома/сінті, було б визнано, що порушення мало місце.

Бажання Комісії визнати, що дії держави були правомірні, дає привід для деякої стурбованості, оскільки робиться висновок (хоча жодні емпіричні докази не були наведені), що щільність населення Нідерландів дозволяє такі заходи. Дії законодавчих органів стали предметом нищівної критики. Аннемарі Коттаар (та ін.) коментує, що мешканців пересувних будинків «буквально затягли до великого табору, і саме через ізольованість табору [...] багато його мешканців втратили зв'язок із суспільством»⁵⁴.

У справі *Van De Vin v. Netherland*⁵⁵ (1992) від кількох мешканців пересувних будиночків вимагали залишити муніципальну ділянку через її закриття. Вони одержали розпорядження виїхати, і їм було запропоновано кілька ділянок на вибір. Прохачі скаржилися на те, що було порушено кілька статей ЄКПЛ, зокрема статтю 2 Протоколу 4. Комісія скарги не прийняла; щодо статті 2 Протоколу 4 вона дійшла висновку, що це положення не гарантує права на певне місце проживання, хіба що є право власності на це конкретне місце.

У справі *Powell v. UK*⁵⁶ (1990) прохачами були некохові рома/сінті, які жили в спеціально збудованому для них таборі на муніципальній ділянці. За законами Сполученого Королівства вигнати рома/сінті простіше, ніж інших мешканців пересувних будинків. Водночас закони Британії зобов'язують муніципалітети надавати достатньо місця для проживання рома/сінті, які мешкають на її території. Недолить обгрунтованим рішенням, ухваленим більшістю голосів, Комісія визнала скаргу неприйнятною. Таке рішення небезпечно наближається до необгрунтованої з погляду моралі доктрини «окремий, проте рівний»⁵⁷.

Після цього рішення були ще дві відмови прийняти скаргу. Це *справа Smith and others v. UK* (1991)⁵⁸ і *Smith v. UK* (1993)⁵⁹ – в обох випадках подавцями скарг були рома/сінті.

У 1991 році прохачі заявили, що (в той час) до обов'язку британських муніципальних рад входило забезпечення рома/сінті місцями для проживання. У їхній місцевості цього не було зроблено. Вони також багато разів зазнавали вигнань і погроз вигнання. Прохачі також зверталися до місцевих судів з проханням зобов'язати владу надати їм місце для проживання, однак суд відхилив їхню вимогу на тій підставі, що держава знає про їхню проблему і (на думку суду) намагається подолати ці труднощі. Констатуючи, що скарга не приймається, Комісія заявила:

«Стаття 8 не містить спеціального права на проживання. Навіть більше, хоча стаття 8 може вимагати позитивних дій від держав контрактантів за певних обставин, неминуче до питань політики та їх реалізації треба підходити досить розважливо. Комісія дійшла висновку, що в цьому разі питання надання циганам місця для проживання широко обговорювалися Секретарем держави й судом, і нема жодних вказівок на те, що влада діяла так з метою утиску прав прохачів, наданих їм статтею 8».

Рішення Комісії є незадовільним з кількох причин, хоч і було доведено, що держава не мала наміру зашкодити правам заявників; незважаючи на це було допущено ситуацію, за якої їхні права, гарантовані статтею 8, було практично порушено.

Скарга 1993 року стосується специфічного британського закону⁶⁰, згідно з яким «поставити табір у певних указаних місцях» є кримінальним злочином для циган (і не є таким для нециган). Заявник був рома/сінті й мав право на проживання на цій ділянці. Комісія дійшла висновку, що традиційний спосіб життя меншин загалом може гарантуватися статтею 89 [...]. Однак окремий заявник з числа меншин має навести докази того, що вчинені дії реально і безпосередньо вплинули на його спосіб життя. Спираючись на надані факти, Комісія дійшла висновку, що заявник не зміг цього довести.

Рішення показує, що в цьому разі було застосовано жорсткіші критерії прийому скарг, аніж щодо прийому скарг, поданих нециганами⁶¹.

Підхід Комісії до скарг рома/сінті можна було б з цілковитою підставою назвати неправомірним і грубим. У справі *X. v. Ireland* було висунуто незвично суворі вимоги, що стосувалися неповного використання місцевих засобів. У справі *Powell v. UK* і *Smith and others v. UK* (1993) дії держави було виправдано до такої міри, що знайшла підтвердження доктрина «окремий, проте рівний». У справі *Smith v. UK* (1993) було висунуто жорсткіші вимоги, щоб довести заподіяну шкоду порівняно зі скаргами, наприклад, гомосексуалістів.

Позитивним є те, що рішення Комісії у справі *Beckers v. Netherlands* свідчить, що жорсткі дії держави (які Комісія визнала правомірними) могли б розглядатися інакше, якби жертва належала до національної меншини, наприклад, до рома/сінті.

11 січня 1995 року Комісія прийняла доповідь за скаргою *Buckley v. UK*⁶². Позивачка – циганка, і факти, викладені в скарзі, схожі на ті, що було викладено у скарзі *Rubi Smith v. UK* (1993), за винятком лише того, що у випадку *Buckley* (справа *Buckley v. UK*, 1993) заявниці погрожували вигнанням з табору, оскільки не було планового дозволу.

У своїй доповіді Комісія заявила про рішення (ухвалене більшістю голосів), що в цьому разі було порушено права, викладені в статті 8, а саме права на поважання приватного та сімейного життя, проживання та листування. Визнавалося, що заходи влади (з огляду на криміналізацію циган у цих районах і планові попереджувальні заходи держави) відповідали закону й мали законні цілі. Проте, відповідаючи на запитання про необхідність таких заходів у демократичному суспільстві (зважаючи на статтю 8 (2)), Комісія

визнала їх неправомірними.

Комісія зіставила результати планових примусових заходів стосовно циган і нециган: «загалом при планових заходах [...] існує припущення, що людина має широкий вибір місця проживання по всій країні. Цей випадок має дуже специфічну рису: як представник рома/сінті заявниця веде традиційний спосіб життя, що дуже обмежує наданий їй вибір»⁶³. Комісія детально розглянула специфічні обставини цієї справи і дійшла висновку, що: «заходи, вжиті проти заявниці, враховуючи її тривале проживання на цій землі, змушують її або виїхати, не маючи місця, де б вона могла проживати на законних підставах, або подати клопотання про надання їй такого місця в майбутньому, що також є не без підстав неприйнятним. Обидва варіанти небезпечні й загрожують стабільності її домівки та існуванню дітей. Навпаки, Комісія дійшла висновку, що фактори на користь суспільних інтересів незначні й загальні [...]. За таких обставин примусові заходи, застосовані щодо заявниці, на думку Комісії, були надмірні й неправомірні. Навіть беручи до уваги натяки на розуміння місцевої влади, Комісія вважає, що інтереси заявниці в цьому разі стоять над суспільними інтересами. Це не означає, що такий висновок рівнозначний наданню циганам недоторканості в разі законного запланованого контролю. Спеціальні міркування щодо потреб циган виникають у плановій сфері. Вони відбиваються в урядовій політиці».

Справу *Buckley v. UK* передано до Європейського суду з прав людини для винесення остаточного рішення. Попереднє слухання відбулося 19 лютого 1996 року, а остаточний вирок очікується наприкінці поточного року (1996).

Висновки

І правова, й політична стратегії повільно дають відчутні результати в розв'язанні проблем рома/сінті. Справа *Buckley v. UK* могла б стати піком зусиль, спрямованих на розвиток юриспруденції ЄКПЛ з проблем прав меншин, однак (незважаючи на остаточне рішення суду) це, здається, не так. Потік туманних резолюцій різноманітних європейських інститутів усе зростає. Насправді важливість проблем рома/сінті, схоже, зростає внаслідок вступу до Ради Європи Центрально- та Східноєвропейських держав, у яких в умовах бідності та репресій живуть близько 4 000 000 рома/сінті.

Політична стратегія ще має принести відчутну користь рома/сінті. Вони все ще живуть в умовах третього світу, в якому зневажаються їхні громадянські та політичні права. Держави змагаються одна з одною у прийнятті пишномовних резолюцій, ігноруючи потім їхнє виконання.

Нині політична стратегія скоріше ще не реалізувалася, ніж просто зазнала краху. Поза всяким сумнівом, широко прийнятий і безпосередньо запроваджуваний Протокол з прав меншин – гідна мета. Однак треба поставити запитання, чи не стане він засобом, який дасть змогу виключити рома/сінті та інші меншини з нинішнього процесу Конвенції.

Крім того, не схоже, що загальні рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи принесуть користь меншинам уже в осяжному майбутньому. Проте ці рекомендації можуть підтримати окремі скарги ЄКПЛ.

До Європейської комісії з питань прав людини надходять скарги на окремі держави, більшість із них стане (так чи інакше) частиною різноманітних політичних резолюцій, наведених вище. Суд і Комісія відповідно розглянуть ці скарги на підставі резолюцій, що визначають норми поведінки держави.

Суд і Комісія ще раз підтвердили, що Конвенція – це живий організм⁶⁴, який має пристосовуватися й розвиватися відповідно до змін суспільних відносин. Далі вони стверджують, що їх треба інформувати про ухвалені рішення, взявши до уваги розвиток у рамках Парламентської асамблеї та інших інститутів з питань прав людини⁶⁵. Саме в такий спосіб, мабуть, можна здобути найбільшу користь від цих резолюцій.

Нині Комітет лояльніше ставиться до прийому скарг, що стосуються прав меншин. Таку зміну зумовили, можливо, три причини. По-перше, існує загальноприйнята думка про неможливість повної ратифікації та забезпечення правових санкцій Протоколу з прав меншин у найближчі десятиліття, якщо це можливо взагалі. По-друге, очікується, що зросте потік скарг, які стосуються прав меншин, через ратифікацію ЄКПЛ Центрально- та Східноєвропейськими державами (і відносно недавнього визнання Туреччиною юрисдикції Суду). І зрештою, існує відчуття суперництва щодо великої ролі ОБСЄ в галузі прав меншин.

Механізм ефективного захисту прав меншин реально існує. Треба лише ним скористатися.

Непередбачені наслідки Гельсінкі

Д-р Вільям Корі[‡]

Іноді міжнародні угоди мають наслідки цілком несподівані й абсолютно протилежні тим, які їхні творці планували або очікували. Гельсінський Прикінцевий акт від 1 серпня 1975 року, результат трьох років переговорів, – це парадигма такої дипломатичної й політичної іронії. За два роки до цього, в липні 1973 року, коли було створено Нараду з питань безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ), її головний

[‡] Д-р Вільям Корі – випускник Чикагського університету, має вчений ступінь з історії Колумбійського університету й Інституту Гаррімана, що входить до його складу. Працював на факультетах Сіті-Коледжу Нью-Йоркського та Колумбійського університетів, а згодом був запрошеним професором у Бруклінському коледжі та в Університеті Єшиви. Автор низки книжок, серед них «The promises we keep: Human Rights, the Helsinki Process and America's Foreign Policy» (St. Martin Press).

засновник Радянський Союз розглядав Наряду й затверджену нею угоду як законне обґрунтування існуючого територіального й політичного устрою Східної Європи, а отже, радянського домінування в регіоні. Натомість наслідком розвитку «гельсінського процесу», до якого належали і найважливіші аспекти боротьби за права людини, став розпад цього самого устрою і крах політичної та ідеологічної структури, на якій він базувався.

Ці знаменні діалектичні перетворення були тісно пов'язані з роллю Сполучених Штатів, яка також, у свою чергу, мала зазнати значних змін. Спочатку Сполучені Штати виступали в ролі пасивного учасника, що його суворо критикували впливові сили у себе вдома за сам факт участі в процесі. Проте протягом правління кількох президентських адміністрацій на зміну пасивній ролі Сполучених Штатів прийшла активна лідерська позиція, яка була сфокусована переважно на гельсінських аспектах прав людини і привертала до них пильну увагу громадськості, тим самим даючи змогу їм чинити максимальний тиск. Ніхто в уряді Сполучених Штатів, так само як і поза ним, не міг сподіватися такого кінцевого результату: розпаду радянської і комуністичної системи в Європі. Але саме це й сталося. Гельсінська політика США, кінець кінцем, без особливих на те намірів, сприяла усуненню східноєвропейського противника в холодній війні.

Однак роль Америки в політичних потрясіннях, що примусили здригнутися європейський комуністичний світ, тільки доповнювала зусилля групи активістів, демократів та інакодумців у Східній Європі, які вбачали в Гельсінському процесі не стільки положення щодо безпеки з Прикінцевого акта, покликані лише зберігати статус-кво, скільки забезпечення прав людини, яке, зрештою, підірвало б існуючий порядок речей. Ці активісти були справжніми героями революції 1989 року. Сполучені Штати і весь західний світ просто виступили в ролі резонатора, змусивши величезну кількість людей почути їхній критичний голос.

«Нове мислення» як частина політичної гласності Михайла Горбачова стало ще одним важливим чинником у перетворенні Східної Європи. Кремль просто не допустив би революційних перетворень у Східній Європі, якби не був пов'язаний політикою «старого мислення». Такі тенденції, як вільні вибори, плюралізм і верховенство закону, які почали розвиватися в самому Радянському Союзі, також були б неможливі без перебудови і «нового мислення», що значною мірою були продуктом гельсінського процесу, його мови й концепцій.

До 1990 року, після п'ятнадцятих мирних років, хвилі революцій, що прокотились Польщею, Чехословаччиною, Угорщиною, Болгарією, Румунією та Албанією, й розпаду тоталітарної структури у Східній Європі виник новий загальноєвропейський демократичний порядок. Його основні риси було сформульовано в Копенгагені в червні 1990 року, а згодом, у листопаді, їх було ратифіковано на зустрічі НБСЄ у верхах у Паризькій хартії для нової Європи. Вона стала наріжним каменем, що об'єднує центральні елементи демократичного суспільства – вільні вибори, політичний плюралізм і верховенство закону.

Гельсінкі, на які у 1975 році дивились як на периферію, в жодному разі не як на центр європейської політики і європейської спільноти, перетворилися, за словами видатного американського аналітика, на «головний політичний форум після холодної війни». Добре інформований гельсінський учасник охарактеризував НБСЄ як наймодніший акронім у міжнародній дипломатії».

Те, що Гельсінський процес як такий суттєво сприяв значним перетворенням, цілком очевидно. Видатний швейцарський фахівець із питань Східної Європи професор Ернест Кукс зауважив, що «гельсінський процес... справив більший вплив на розвиток у Східній Європі, ніж горбачовська перебудова...» Провадячи далі, він зазначив, що процес надихнув молоде покоління і новий середній клас, «вселивши в них упевненість у собі й надихнувши на вираження своїх політичних інтересів».

Яким чином Гельсінський процес спричинився до таких цілком непередбачених наслідків? Щоб це зрозуміти, треба проаналізувати дві важливі характеристики Прикінцевого акта. По-перше, цей документ, що складається з сорока тисяч слів, являє собою символічне знамено, яке можуть піднести і під яким можуть об'єднатися маси людей, що прагнуть демократичних перетворень. По-друге, він створив форум, спершу лише зачатковий і попередній, але такий, що сприяє розвитку подальшого процесу. І цей форум дає змогу значно посилити звучання послань, накреслених на знамені.

Однак, спочатку ці характеристики можна було розглядати тільки як потенційні. На той час головний засновник НБСЄ – Радянський Союз – вважав основним змістом Прикінцевого акта гарантію збереження статус-кво; підтримання існуючої системи безпеки й стабільності. З погляду Москви, Прикінцевий акт Гельсінської угоди санкціонував і узаконював існуючий порядок у Східній Європі, так само як і ідеологічний та політичний поділ континенту, позначений Берлінською стіною.

Коли в липні 1973 року було засновано НБСЄ, радянський міністр закордонних справ Андрій Громико вже тоді наголосив, що мета Москви полягає в розробці Кодексу поведінки, який гарантував би «територіальну цілісність усіх європейських держав у межах їхніх нинішніх кордонів». Тема «непорушності кордонів» була головною темою радянської дипломатії протягом усіх місяців і років на шляху до Прикінцевого акта. Це відбилося в Положенні 3 декалога Гельсінської угоди і було повсюдно визнано основною частиною Прикінцевого акта. Низка інших прийнятих положень закріпили прагнення до заморожування статус-кво.

Та водночас до Гельсінської угоди ввійшли безпрецедентні положення з питань прав людини, які містили революційні можливості. Положення 7 вимагає від учасників угоди «поваги прав людини й

основних свобод». Жодна міжнародна угода досі не розглядала права людини як фундаментальний принцип, що регулює взаємини між державами. Крім того, Прикінцевий акт, у його «третьому кошику», містить хоч і не надто очевидне визнання того, що було названо «вільнішим пересуванням людей та ідей».

Ця тема привертала особливу увагу міністрів закордонних справ ряду західних держав під час заснування НБСЄ у 1973 році. Британський міністр сер Алек Дуглас-Х'юм зробив її основним компонентом своєї промови, а міністр закордонних справ Нідерландів Макс ван дер Стул наголосив на потребі «усувати бар'єри». Під час нарад у процесі підготовки Прикінцевого акта саме Захід, хоч і без участі Сполучених Штатів, домігся того, що права людини було визнано необхідною вимогою для участі в угоді. І все ж було б перебільшенням припустити, що Прикінцевий акт визначив ті види свобод, які лежать в основі демократичних традицій, – вільні вибори, політичний плюралізм, верховенство закону. Проте для тоталітарних структур, де права людини характеризувалися їхньою цілковитою відсутністю, навіть мінімум міг спричинити вибух.

Не дивно, що Радянський Союз чинив опір лексичі й змісту пропозицій щодо прав людини на кожному етапі переговорів, і інтенсивність спротиву Радянського Союзу і його союзників у Варшавському договорі часто примушувала пом'якшувати чи обмежувати лексику положень про права людини, однак ніколи не призводила до їхнього урізування. Коли, зрештою Москва й визнала мову прав людини, то тільки у відповідь на формальне визнання Заходом повоєнного територіального устрою – «непорушність кордонів» та інші положення щодо безпеки.

Та навіть за такої ситуації Кремль не виявляв великого ентузіазму з приводу того, що його представники в Гельсінкі погодилися з мовою прав людини. Вважалося, що вони надто швидко погодилися з певними західними концепціями прав людини. Головного радянського представника було «покарано» тим, що він не дістав обіцяного призначення на пост у важливому органі Компартії. Навіть більше, у 1990 році викриття, зроблене провідним радянським журналом, показало, що Кремль ні в 1975 році, ні згодом і не збирався виконувати гельсінських положень про права людини. Натомість радянські правителі ухвалили «принциповий політичний зміст Гельсінської угоди у сфері прав людини практично ігнорувався».

Водночас Сполучені Штати відігравали на переговорах у Гельсінкі досить обмежену роль. Один із провідних європейських учасників і дослідників назвав присутність США на переговорах «відчуженою», що цілком відповідало негативній оцінці процесу, яку давав Генрі Кіссінджер. У його виступах та публікаціях годі помітити зацікавленість у положеннях про права людини в Прикінцевому акті чи пов'язані з ними сподівання. У двотомному виданні спогадів, де описано роки, проведені в Білому Домі, Кіссінджер згадує Гельсінкі тільки в контексті міркувань безпеки й жодного разу – у зв'язку з правами людини. Загалом це не дивно, якщо взяти до уваги, що проблема прав людини була чужа його концепції зовнішньої політики. Він сприймав дипломатію як щось таке, що пов'язане із зовнішнім силовим балансом, а не з внутрішніми діями урядів.

Нема сумніву, Кіссінджер вбачав головне завдання США на переговорах НБСЄ у проведенні «відновних робіт», у запобіганні можливій згоді між Західною Європою і Радянським Союзом, яка могла б загрожувати інтересам Сполучених Штатів. Крім того, він надавав перевагу взаємодії з Москвою шляхом двосторонніх переговорів, а не багатосторонніх дискусій. Він дуже побоювався надто великої концентрації уваги на проблемі прав людини, яка могла б призвести до прямої конфронтації з СРСР. Це поставило б під загрозу досягнуті двосторонні відносини, орієнтовані на обмеження експансії Москви в Африці, Азії та Центральній Америці (а також надію на допомогу Москви в завершенні конфлікту у В'єтнамі). Внаслідок такого сприйняття значення Гельсінкі, а точніше його сприйняття як досить малозначущого процесу, Державний департамент, на думку фахівців з питань зв'язків з громадськістю, зумисне применшував значення Гельсінського Прикінцевого акта.

Перший, хто збагнув величезний потенціал знамена Гельсінкі, був Юрій Орлов, фізик, член Вірменської Академії наук, який уже продемонстрував свій потенціал інакодумця, сприяючи створенню радянської гілки Організації Міжнародної Амністії. Коли він прочитав текст гельсінського Прикінцевого акта, опублікованого в газеті «Известия» у вересні 1975 року, то був вражений його положеннями в гуманітарній сфері і, що важливіше, усвідомив, що «сам Радянський уряд дав нам до рук те, з чим треба працювати». На його думку, «якщо Радянський уряд визнав, що Гельсінський документ має велике значення, то це справді так».

У травні 1976 року Орлов створив першу неурядову організацію – Московську групу спостереження за виконанням гельсінських положень, – конкретно зорієнтовану на спостереження за виконанням урядами положень Прикінцевого акта. Ця група, що складалася лише з десятка однодумців – серед них був і Анатолій Щаранський, – мала міцну підтримку Андрія Сахарова, дружина якого, Олена Боннер, виступала в ролі засновника. Такі самі групи спостереження з'явилися невдовзі у столицях союзних республік – Києві, Вільнюсі, Тбілісі, Ризі та Єревані.

Особливим досягненням групи Орлова стала підготовка детальної й точної документації про виконання Москвою Гельсінської угоди. Документація, надана всім учасникам угоди і, що важливіше, зарубіжним засобам масової інформації, привертала увагу світової громадськості до символу прав людини у Прикінцевому акті.

Ще до створення Московської групи радянські єврейські активісти, прагнучи емігрувати до Ізраїлю, посилалися на Гельсінський акт у петиціях і листах до Радянського уряду та інших учасників Прикінцевої

угоди. Перша така петиція з'явилася вже через три тижні після її підписання. Активісти виокремлювали положення про «возз'єднання сім'ї» у «третьому кошику». Уряди були покликані сприяти «возз'єднанню сімей» на гуманітарній основі. Багато радянських євреїв мали родичів в Ізраїлі. Положення служило також інтересам радянських німців, котрі бажали емігрувати до Західної Німеччини, так само як і інтересам східних німців та німців, що жили в інших частинах Східної Європи.

Особливо активно привертала увагу американської та світової громадськості до закликів радянських євреїв американська неурядова організація Національна конференція радянського єврейства. Вона сприяла створенню унікального урядового інституту – Комісії з питань безпеки та співробітництва в Європі. Цій, значною мірою конгресівській, «Гельсінській комісії», створеній у травні 1976 року – приблизно в той самий час, що й Московська група спостереження, – судилося стати важливим фактором зміни на початку індивідуального ставлення Америки до Гельсінки. І коли Вашингтон мав з часом посісти провідну позицію в Гельсінському процесі, то цьому багато в чому сприяла діяльність цієї Комісії.

Орлов та його однодумці в СРСР були не єдині у Східній Європі, хто усвідомив значущість Гельсінки. Представники демократичної інтелігенції Польщі були одні з перших, хто почав діяти. 5 грудня 1975 року п'ятдесят дев'ять польських акторів, письменників і вчених звернулися до властей Варшави з відкритим листом, у якому вони, посилаючись на Прикінцевий акт, висували вимоги свободи волевиявлення й свободи совісті.

Через кілька місяців, у вересні 1976 року, було створено офіційний Комітет захисту трудящих (КОР), який зробив Прикінцевий акт основним змістом своєї діяльності. Лех Валенса особливої ваги надавав натхненному характерові Гельсінського знамена. Якщо визнати, що «свобода волевиявлення» – це одна з фундаментальних свобод, то треба усвідомити, що ця свобода «є безпосереднім наслідком Гельсінської угоди».

Чехословацькі інтелектуали повторили той самий шлях. 6 січня 1977 року «Хартія-77» розпочала своє існування з петиції за підписом 240 чоловік, яка вимагала цілковитого підпорядкування Празького уряду Гельсінській угоді. У петиції з подробицями було перелічено випадки порушення прав людини в Чехословаччині, а особливо наголошувалося на тому, що проведення першої оглядової зустрічі з питань Гельсінської угоди призначено на початок жовтня 1977 року в Белграді (Югославія). Саме дата цієї зустрічі й дала назву чеській організації.

У створенні бази для революційних перетворень у Східній Європі не менше значення, ніж знамено Гельсінки, мало заснування форуму, яке стало наслідком першої зустрічі з питань розвитку. Завдяки цьому прецеденту та продуманій політиці Заходу зустрічі з питань розвитку стали фактично традиційними. Гельсінки як своєрідний безперервний форум (хоч і поділений на дво-трирічні інтервали), перетворився в такий спосіб на процес.

Існування форуму означало можливість публічно розглядати приклади недотримання положень Прикінцевого акта і, отже, примушувати учасників, що ухиляються, відчувати себе винними. Спочатку, по суті, ніхто з учасників не бажав розглядати такі приклади й називати конкретні імена й випадки. Саме США, а надто глава американської делегації посол Артур Голдберг зламав дипломатичну традицію, що склалася. На першій завершальній зустрічі, що відбувалася від жовтня 1977 року до березня 1978 року в Белграді, Голдберг здійняв галас у західному таборі (так само як і в радянському та нейтральному таборі), змалювавши з численними подробицями вісім випадків грубих порушень прав людини. Переслідування Юрія Орлова, Анатолія Щаранського й Андрія Сахарова в СРСР та розгін «Хартії-77» у Чехословаччині були серед основних випадків, поданих на розгляд. Дії США, хай не такі значні, знаменували відмову від колишньої байдужості до гельсінського процесу. Тиск із боку Гельсінського комітету, інаугурація нової адміністрації в 1977 році – адміністрації Картера, – відданої прихильниці захисту прав людини, і тиск із боку НУО, як у США, так і за кордоном, радикально змінили колишню позицію Вашингтона. Але новий підхід Сполучених Штатів зустрічав майже загальний опір і ворожість з боку учасників Гельсінки. Історик Московської групи спостереження за виконанням Гельсінських положень Людмила Алексєєва згадувала згодом, що ініціативу Голдберга «майже цілковито блокували». Вона наводить висловлювання одного західного делегата, який характеризує як типові: «це – дипломатична конференція, а не боксерський ринг». Сам Орлов також був переконаний, що західноєвропейські уряди практикували «мюнхенський підхід» до Радянського Союзу і в інтересах розрядки ладні були пожертвувати правами людини в СРСР».

Розчарувавшись зустріччю в Белграді, Сполучені Штати проте вирішили працювати в тому самому напрямку і навіть ще впертіше на наступній завершальній зустрічі в Мадриді, що розпочалася в листопаді 1980 року й тривала до вересня 1983 року. Щойно призначений «присоромлюваний» процес, покликаний розглядати окремі випадки порушень, покриваючи так ганьбою тих, хто не підкоряється Гельсінській угоді. Від цього часу Гельсінський форум почав розглядати вже не поодинокі випадки порушень. Понад триста випадків належало розглянути й опрацювати в Мадриді.

Примітно, що західні учасники й демократичні нейтральні країни вже не чинили впертого опору підходові США і справді в ряді випадків узяли участь у розгляді грубих фактів недотримання угоди з боку СРСР та інших учасників Варшавського договору. Таким змінам у західному таборі, крім визначеної й активної позиції Вашингтона, сприяла висока активність неурядових організацій у Мадриді порівняно з попередньою зустріччю в Белграді. Як писала газета «Монд», неурядові організації перетворили Мадрид на «місто інакодумців». Дисиденти й демократичні активісти з усіх частин Східної Європи разом з провідними

борцями за права людини з західних країн активно лобювали західні й нейтральні делегації. Раллі, прес-конференції, демонстрації, міні-рев'ю поєднувалися з показами кінофільмів, презентаціями плакатів, книжок і записів.

Механізм «присоромлювання» Кампельмана не міг не мати впливу, особливо з огляду на технологічну революцію в галузі комунікацій, насамперед радіо. Швейцарський дослідник Ернест Кукс зауважував, що нові міжнародні засоби масової інформації форсували «відкриття» східноєвропейських країн, «тривалий час ізольованих за залізною завісою». Радянська дослідниця погоджується з цією думкою (1990 р.). Вона зазначала, що «інформаційна революція» стала могутньою силою, яка оголила «непривабливі аспекти життя» у Східній Європі. Те, що відкрито обговорювали на мадридському форумі, тепер досягло вух мільйонів слухачів зарубіжних радіомовних станцій, хоч декотрі з них і глушилися.

Хоч Радянський Союз і не міг бути в захваті з приводу тенденцій розвитку гельсінського процесу, а надто тих, що належали до механізму «присоромлювання», він усе ж таки не хотів розвалювати угоду чи виходити з неї. Угода й далі слугувала фундаментальним інтересам безпеки Москви щодо «непорушності кордонів». Ба більше, процес дав змогу виступити з розгорнутими пропозиціями щодо контролю за озброєннями та заходами забезпечення стабільності у військовій сфері, спрямованими на зміцнення безпеки. Домагаючись таких цілей, Радянський Союз змушений був поступитися перед продовженням існування Гельсінського форуму. Водночас це дало змогу Заходу, значною мірою під орудою США, запровадити стратегію «компенсації»: на кожну поступку Радянському Союзу в галузі безпеки (або «першого кошика») мала припадати відповідна поступка Радянського Союзу в галузі прав людини (або «третього кошика»). Стратегія «компенсації» відбивала *quid pro quo* характер самого Прикінцевого акта.

Найбільшого успіху стратегія «компенсації» досягла на зустрічі з питань розвитку у Відні (листопад 1986 року – січень 1989 року). Особливо продуктивною стратегію зробило чутливе керівництво Михайла Горбачова (починаючи з 1988 року). Розквіт гласності й перебудови в Радянському Союзі, особливо в галузі політичних реформ, значно поліпшив сприйняття західного тиску з приводу прав людини.

Віденський Підсумковий документ, без сумніву, значно перевершує і Прикінцевий акт, і Мадридський документ в усвідомленні історичної мети «вільнішого руху людей та ідей». У сфері подорожей та еміграції фактично всі перешкоди було усунено. Ідея «возз'єднання сімей» уже не мала бути провідною в цій галузі, навіть більше, кожна людина, безвідносно до сім'ї, дістала право покинути країну.

Траплялися й абсолютно виняткові випадки. Східним німцям, які проводили відпустку в Угорщині у вересні 1989 року, будапештський уряд дозволив емігрувати до Західної Німеччини. Коли уряд Хонекера у Східному Берліні різко виступив проти цього на підставі того, що двостороння угода з Угорщиною вимагає від неї видати всіх східнонімецьких відпускників, комуністична влада в Будапешті звернула увагу на те, що міжнародні угоди мають більшу силу, ніж двосторонні договори. Це було пряме посилення на угоду, досягнуту у Відні. Потік еміграції, що виник внаслідок цього, хоч не послабив режим у Східній Німеччині, проте стимулював виступи за подальші демократичні перетворення. Підсумком став крах комуністичного режиму й не менш сенсаційне зруйнування Берлінської стіни, що розділяла Європу на дві частини.

У Відні було зроблено також детальний перелік релігійних та етнокультурних прав, що їх доти не визнавали або грубо порушували. Глушіння зарубіжних радіостанцій, цей традиційний спосіб тоталітарних режимів перешкоджати «поширенню ідей», також було припинено. І нарешті, Віденський документ забезпечив безпрецедентне виконання положень НБСЕ, підтвердивши тим самим, хоч і не безпосередньо, що сфера прав людини – це законна турбота міжнародної громадськості.

Невдовзі після Віденської зустрічі, влітку й восени 1989 року, відбулися революції, які змели тоталітарні режими й поклали край формальному поділу європейського співтовариства. Наступного року в Копенгагені та Парижі перемогу демократії було освячено. Це не тільки означало прийняття вільних виборів, політичного плюралізму й верховенства закону, а й водночас забезпечувало захист Гельсінського процесу. Процес, з його знаменом Прикінцевого акта та численними форумами, привів до абсолютно непередбаченого й непередбачуваного результату – триумфу свободи.

Проте це зовсім не означало завершення гельсінського процесу, незважаючи на те, що так вважали декотрі утопічно налаштовані політичні ідеологи. Тоді як Захід святкував перемогу демократії, великий британський філософ Ісаак Берлін застерігав, що не свобода, а скоріше націоналізм і расизм «найпотужніші рухи сучасного світу». Без сумніву, до спектра свободи належить і право ненавидіти. Ксенофобія, шовінізм, антисемітизм і етнічна ворожість стали іншими непередбаченими наслідками Гельсінського процесу.

Не можна сказати, що цих виявів, які загрожують стабільному демократичному устрою, не помічали чи ними нехтували. На зустрічі в Копенгагені в розділі «людського виміру» обговорювали питання зростання кількості анти-етнічності містить певний «політично-територіальний аспект». Дослідники Інституту географії Академії наук СРСР дійшли такого самого висновку.

Копенгагенський документ пропонував боротися з расизмом, що відроджується, двома шляхами. По-перше, він містить безпрецедентний заклик до дій проти будь-яких виявів фанатизму. Він закликає учасників Гельсінської угоди суворо засуджувати відверті вияви ненависті, працювати над створенням законодавчих актів, спрямованих проти ненависті, і вживати «ефективних заходів з метою пропаганди розуміння й терпимості» в освітянській сфері. Особливо наголошували на важливості акта урядового засудження. Посол Кампельман заявив, що політичні лідери мають використовувати свої кабінети для «засудження хуліганів». На його думку, «різке, систематичне й публічне засудження» фанатизму

«найвищими авторитетами в уряді» має дуже важливе значення.

По-друге, Копенгаген підготував найдалекосяжніші з усіх, які будь-коли приймалися, міжнародні заяви щодо прав меншин. Членам меншин мало бути гарантоване право виявляти й розвивати свою «етнічну, культурну, мовну й релігійну» самобутність. Було зафіксовано право використовувати рідну мову у школах та інститутах, підтримувати контакти з представниками тієї ж меншини в самій державі і за її межами. Будь-яка форма дискримінації етнічних меншин мала вважатися незаконною.

І нарешті, уряди були зобов'язані «брати до уваги історію й культуру меншин» в освітянській системі й «сприяти створенню атмосфери взаємоповаги, розуміння, співробітництва й солідарності...»

На останній Паризькій зустрічі було не лише затверджено нові напрямки, а й створено спеціальний адміністративний механізм, що став частиною цілком нової інституціональної структури, покликаної допомагати Гельсінському процесу в урегулюванні етнічних криз і запобіганні етнічним конфліктам. Створення постійної організаційної структури з офісами у Відні, Празі й Варшаві було безпрецедентним для НБСЄ, яка доти не мала постійних офісів і навіть постійної адреси. Інституціалізацію супроводжувало впорядкування й стандартизація зустрічей та процедур. На Будапештській зустрічі 1995 року НБСЄ було трансформовано в Організацію з питань безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), що стала постійним органом.

І все ж таки щойно створеним структурам, що розрослися й розширилися під час Гельсінської зустрічі з питань розвитку в березні-липні 1992 року, не вдавалося ефективно боротися з чимдалі більшою етнічною напругою та конфліктами у Східній Європі та із зростанням ксенофобії й шовінізму загалом. Особливо шокувала поява нацистськоподібних дій і лексики в Боснії та інших частинах колишньої Югославії. «Етнічна чистка» через масові вбивства, насилля, катування й вигнання стала яскравим нагадуванням про те, що расизм живий і здоровий у Європі демократії, що перемогла. І коли одразу після другої світової війни настала майже півстолітня епоха без воєнного насилля, то тепер, незважаючи на перемогу над тоталітаризмом, звернення до воєнних дій набуло значного поширення в окремих районах колишньої Югославії і колишнього СРСР.

Лише із запровадженням нового поста Верховного комісара у справах національних меншин, можливо, було досягнуто деякого успіху в пом'якшенні етнічної напруженості й розробці позитивних пропозицій з цих питань в Естонії та ряді інших місць. Запроваджений з тим, щоб забезпечити «раннє реагування» на проблеми національних меншин, що здатні становити загрозу миру й стабільності, пост Верховного комісара (на який було призначено досвідченого голландського дипломата Макса ван дер Стула) виявився корисним інструментом у розв'язанні цих проблем у Латвії, Словаччині, Угорщині, Румунії, Албанії, Україні та Казахстані. Крім того, Варшавське бюро з питань демократичних інститутів і прав людини може пишатися проведенням різноманітних семінарів, спрямованих на виконання завдань Гельсінки та боротьбу з фанатизмом. І, нарешті, треба відзначити успіх, хоч і дуже короткочасний, різноманітних місій НБСЄ у справі пом'якшення напруженості в ряді районів Югославії. Особливо успішною була тривала місія в Македонії, де зберігається можливість відкритого й гострого етнічного конфлікту.

Коли Гельсінський процес навряд чи можна назвати успішним у плані розв'язання проблем, що виникли після його історичних досягнень 1989-1990 років, то це зумовлено не стільки новою інституціональною структурою, скільки відсутністю політичної волі, особливо у провідних демократичних сил на Заході. Щодо Боснії, Сполучені Штати, вочевидь, відмовилися від своєї ролі лідера Гельсінського процесу. Західні союзники також були невдоволені гострими стратегічними розбіжностями в поглядах з приводу того, як діяти і навіть чи діяти взагалі. Коли нема політичного бажання діяти, навіть якнайретельніше розроблені системи «врегулювання криз» та «запобігання конфліктам» не спроможні реалізувати устремління Гельсінського процесу.

Верховний комісар ОБСЄ з питань національних меншин[§]

*Макс Ван дер Стул^{**}*

Етнічний конфлікт – це сьогодні одна з основних причин широкомасштабного насилля в Європі. Щоб відповісти на цей виклик, НБСЄ у 1992 році зробила безпрецедентний крок, заснувавши посаду Верховного комісара з питань національних меншин. Нідерландського міністра Макса ван дер Стула призначено першим Верховним комісаром у грудні 1992 року, і його офіс розпочав свою діяльність у Гаазі в січні 1993 року.

Посада Верховного комісара – це інструмент, що дає змогу виявляти і сприяти ранньому вирішенню

[§] Матеріал узято зі звіту «Роль Верховного комісара з питань національних меншин у запобіганні конфліктам ОБСЄ», підготовленого бюро (офісом) Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин; упорядник і редактор Роб Загман, Гаага, Нідерланди, червень 1995 р.

^{**} Сприяння миру й безпеці та захист прав людини були постійною темою політичної діяльності Верховного комісара ван дер Стула в його тривалій кар'єрі члена парламенту Нідерландів і Консультативної асамблеї Європи та міністра закордонних справ Нідерландів, постійного представника Нідерландів в ООН та на Конференціях з питань людського виміру НБСЄ у Парижі, Копенгагені та Москві.

етнічних напружень, які можуть становити загрозу миру, стабільності й відносинам між державами-учасницями ОБСЄ. Мандат Верховного комісара характеризує його як «інструмент запобігання конфліктам на якомога ранішій стадії». Верховний комісар – це ані чиновник, що розглядає претензії громадян до урядових службовців, ані слідчий з окремих порушень прав людини, хоч повна назва цієї посади часом і створює таке враження. Він – Верховний комісар ОБСЄ з питань національних меншин, але не для національних меншин. Певна річ, задовільний захист прав меншин значною мірою сприяє успіхам держави у справі зменшення етнічних напруженостей, які можуть спричинити широкомасштабніший конфлікт, і рекомендації Верховного комісара нерідко справді сфокусовані на таких питаннях, однак вони аж ніяк не обмежуються ними. Діючи незалежно від усіх сторін, утягнутих у напруженість, Верховний комісар уповноважений здійснювати місії на місцях і брати участь у превентивній дипломатії зі сторонами, що сперечаються, на щонайраніших стадіях розвитку напружень. Крім того, що він одержує інформацію з перших рук від зацікавлених сторін, Верховний комісар прагне сприяти діалогу, довірі й співробітництву між ними. Він – не суддя, що оголошує вирок, і не юрист, який визначає, чи порушено закон. Скоріше до його обов'язків належить пошук компромісів, прийнятних для всіх безпосередньо зацікавлених сторін і таких, що відповідають вимогам конкретної ситуації.

Сфери діяльності Верховного комісара

Верховний комісар безпосередньо працює над такими ситуаціями (переліченими в алфавітному порядку):

- Албанія щодо греків у її південній частині;
- Естонія, насамперед щодо росіян, які там живуть;
- міжетнічні відносини в Казахстані;
- міжетнічні відносини в Киргизії;
- Латвія, насамперед щодо росіян, які там живуть;
- Литва (Верховний комісар завершив свою діяльність у цій країні);
- Молдова (різноманітні проблеми меншин);
- Республіка Македонія (колишня Югославія) і її албанське населення;
- Румунія, особливо щодо її угорської меншини;
- Словаччина (угорська меншина);
- Угорщина (словацька меншина);
- Україна, особливо ситуація в Криму.

На запит держав ОБСЄ Верховний комісар має, крім того, проводити спеціальне дослідження (у масштабах ОБСЄ) ситуації з циганами, або «джипсі», як їх прийнято називати.

Мандат Верховного комісара

Мандат Верховного комісара характеризує його як «інструмент запобігання конфлікту на якомога ранішій стадії». Його завдання полягає в тому, щоб забезпечити «раннє запобігання» і у відповідних випадках «ранні дії» на якомога ранішій стадії щодо напруженості, пов'язаної з проблемами національних меншин, коли вони ще не вийшли зі стадії раннього попередження, але можуть, за висновками Верховного комісара, розвинути до конфлікту в межах ОБСЄ». Отже, на Верховного комісара покладено подвійну місію: по-перше, намагатися стримувати й розряджати напруженість, а по-друге, діяти як «тріп-віре», попереджуючи ОБСЄ про небезпеки щоразу, коли такі напруженості загрожують розвинути до рівня, що він уже не зможе стримувати їх засобами, які має в своєму розпорядженні.

Хоч мандат Верховного комісара уповноважує його насамперед оперативно попереджувати конфлікт, він не може випускати з уваги важливі довготермінові аспекти таких ситуацій, якщо хоче працювати ефективно. Довготермінова перспектива має важливе значення, оскільки потрібно досягти тривких рішень. Негайна розрядка ситуації може бути тільки першим кроком на шляху погодження інтересів зацікавлених сторін. Мета полягає в тому, щоб розпочати, підтримувати і розгорнути процес обміну думками та співробітництва між сторонами, який веде до конкретних кроків, спрямованих на розрядку напруженостей і до розгляду, по змозі, проблем, що лежать у їхній основі.

Особливе значення для Верховного комісара мають такі аспекти його мандату: 1) адекватне поєднання незалежності й відповідальності перед «політичними» органами ОБСЄ з чіткими керівними вказівками щодо обох елементів; 2) достатня доступність політичної підтримки в рамках ОБСЄ, якщо в якомусь конкретному випадку він потребуватиме такої підтримки; 3) конфіденційність, що дає змогу використовувати тіньову превентивну дипломатію; 4) достатня свобода вибору співрозмовників, здатних давати інформацію і оцінювати окремі ситуації. Нарешті, мандат виразно наголошує на особливій важливості суворой неупередженості, якої Верховний комісар має дотримуватися в усіх сферах своєї діяльності.

Незалежність і відповідальність

Звичайно в мандаті наводяться уточнення, які дають змогу визначити, чи повинен Верховний комісар брати участь у тій чи тій конкретній ситуації. Мандат надає йому потрібну свободу ініціативи в цьому плані. Важливо те, що він дозволяє Верховному комісарові діяти значною мірою незалежно. Верховний комісар може зробити ряд кроків без будь-яких погоджень. Участь Верховного комісара не потребує схвалення з

боку Голови Постійної ради чи держави-учасниці. Ця незалежність має вирішальне значення для якнайшвидшого початку діяльності Верховного комісара. Тут спрацьовує принцип «що швидше, то краще».

Незважаючи на широку свободу діяльності, Верховний комісар не може належно виконувати свої функції без політичної підтримки держав-учасниць. Це відчувається особливо виразно в усіх тих випадках, коли Верховний комісар подає звіти й рекомендації зацікавленим державам і вслід за цим Постійній раді (у виняткових випадках – Старшій раді). На цій стадії стає зрозуміло, чи достатньо підтримки попереджувальної і превентивної діяльності Верховного комісара і чи готові самі держави вдатися до подальших дій, де це потрібно. Для Верховного комісара Постійна рада являє собою, в кінцевому підсумку, найважливіший орган ОБСЄ у плані політичної підтримки.

Неупередженість

Незмінна неупередженість – така сама важлива умова ефективної діяльності Верховного комісара як третьої сторони. Зважаючи на делікатність проблем, з якими йому доводиться мати справу, Верховний комісар не може дозволити собі, щоб його ототожнили з тією чи іншою стороною. Як зазначалося, він не повинен діяти ні як захисник меншин, ні як чиновник міжнародного рівня, що розглядає претензії меншин. Якщо сталося порушення зобов'язань ОБСЄ, таких, наприклад, як ті, що містяться в Копенгагенському документі, Верховний комісар мусить, певна річ, звертатися до відповідного уряду з проханням змінити курс, нагадуючи, що стабільності й гармонії, як правило, найшвидше можна досягти, гарантуючи повні права представникам меншин. Проте він повинен також нагадувати представникам меншин про те, що вони мають не лише права, а й обов'язки.

Конфіденційність

Умова збереження конфіденційності, яка забезпечує нерозголошення (потаємність, закритість, непомітність), має кілька цілей. Вона означає поєднання потреби у створенні посади Верховного комісара з вимогою уникати можливої ескалації напруженостей, спричиненої його діяльністю. Часто безпосередні учасники відчувають, що можуть діяти погодженіше й відкритіше, якщо знають, що зміст дискусій не стане набуток ширшої громадськості. І навпаки, публічно сторони можуть робити куди рішучіші заяви, ніж у конфіденційних розмовах, розуміючи, що їм треба бути на очах, щоб зберігати надійну підтримку чи привертати увагу збоку. Верховний комісар відгукувався на бажання держав-учасниць знати про його діяльність, яка стосується важливих проблем національних меншин. Він регулярно інформує Постійну раду, як формально так і неформально, і, подаючи рекомендації до уряду, потім обговорює їх з Постійною радою. Нинішній Верховний комісар не уникав контактів із засобами масової інформації, але загалом він утримувався від заглиблення в подробиці своєї діяльності. Він дає інформацію загального характеру, описуючи мету своєї діяльності й характеризуючи сторони, які він консулює. В окремих випадках Верховний комісар вважає за необхідне робити заяви в засобах масової інформації з актуальних питань, але це щоразу робиться з явної згоди зацікавлених сторін.

Що таке національна меншина?

У мандаті наведено визначення національної меншини. Справді, в питанні про склад (національної) меншини нема погодженої позиції, як у рамках ОБСЄ, так і повсюди. У своїй основній доповіді на відкритті Семінару ОБСЄ з питань меншин Верховний комісар Ван дер Стул заявив таке: «Я не пропонуватиму вам власного визначення. Але я хотів би зазначити, що існування меншини – це питання факту, а не визначення. У цьому зв'язку я хотів би процитувати Копенгагенський документ 1990 року, в якому говориться, що «приналежність до національної меншини – це питання індивідуального вибору». Я зважусь сказати, що знаю, що таке меншина, коли бачу її. По-перше, меншина – це група з мовними, етнічними чи культурними характеристиками, які відрізняють її від більшості. По-друге, меншина – це група, яка звичайно не лише прагне зберігати свою ідентичність, але й намагається надати сильнішої вираженості цій ідентичності».

Обмеження в мандаті

Мандат містить ряд положень, які обмежують свободу дій Верховного комісара. Недвозначно виключено з мандата Верховного комісара індивідуальні проблеми представників національних меншин. До діяльності Верховного комісара взагалі та його дій щодо збирання інформації та пошуку фактів належить та обставина, що мандат не дозволяє йому розглядати проблеми національних меншин у ситуаціях організованих терористичних актів чи спілкуватися з будь-якою особою чи організацією, яка практикує тероризм і насилля або публічно мириться з ними.

Діяльність Верховного комісара. Деякі загальні спостереження

Опиняючись у ситуаціях, що належать до сфери його компетенції, Верховний комісар намагався не користуватися стандартними рішеннями. Є величезна кількість ситуацій, що стосуються меншин, і кожен випадок потребує оцінки з урахуванням конкретних аспектів та обставин. І все ж таки Верховний комісар зумів винести деякі загальні спостереження в процесі роботи, і серед них найяскравіші такі.

Перше спостереження полягає в тому, що захист представників меншин треба розглядати як актуальний інтерес держави й більшості. Найнадійніша гарантія стабільності й безпеки, як правило, полягає в тому, що представникам національних меншин забезпечена можливість ефективно реалізовувати свої права. Якщо

держава демонструє лояльність щодо представників меншин, вона може сподіватися на відповідну лояльність від тих осіб, яким вигідна стабільність і добробут держави.

Друге спостереження полягає в тому, що рішення варто шукати, наскільки це можливо, в межах самої держави. Найвагомим внеском, що запобігає проблемам меншин як дестабілізуючим елементам у Європі, є сприяння розвитку кращих і гармонійніших відносин між більшістю і меншиною в самій державі. Потребує підтримки конструктивний і надійний діалог між більшістю й меншиною, а також ефективна участь меншин в громадських справах. Саме тому Верховний комісар так часто намагався сприяти створенню й розвитку міжетнічних рад чи круглих столів.

Навіть більше, в державі цілком можна досягти самореалізації меншини. Ця самореалізація не конче має знаходити територіальне вираження, але нерідко її можна досягти завдяки законодавству, що розвиває ідентичність меншини в різноманітних галузях, наприклад, культури, освіти, місцевого самоврядування тощо.

Іноді доводиться чути, що відокремлення могло б послужити відповіддю на проблеми й сподівання меншини. Майже ніколи відокремлення не виявляється ні корисним, ні необхідним. Зважаючи на велику кількість меншин, а також те, що вони розпоршені на великих територіях і живуть спільно з представниками інших груп, видається очевидним, що зміна кордонів не є здійсненним чи бажаним рішенням. Відокремлення може легко призвести до зростання кількості нестабільних держав з новими меншинами. Замість того, щоб досягти більшої безпеки, Європа й Центральна Азія стали б менш стабільними й безпечними. Ба більше, навряд чи будь-який з урядів, що стикається з проблемами меншин, готовий поступатися навіть малою частиною своєї території задля розв'язання проблеми. Уже сама згадка про такий варіант призводить до жорсткішого ставлення такого уряду до меншини, про яку йдеться. Замість поліпшення ситуації цієї меншини це тільки погіршило б стан справ.

Важливість усебічного підходу

У діяльності в галузі запобігання конфліктам потрібен усебічний підхід до проблем, на розв'язання яких вона спрямована. Це стосується й Верховного комісара, хоч сфера його компетенції не така широка, як в ОБСЄ загалом. Важливо те, що в своїх оцінках і рекомендаціях він має зважати на міркування, що стосуються людського виміру. Верховний комісар не інструмент людського виміру, ані спікер або чиновник, що розглядає претензії меншин чи їхніх представників. Проте всі ситуації, з якими він має справу, звичайно містять аспекти людського виміру. Захист представників національних меншин починається з поваги загальних прав людини. Ці права стосуються всіх людей, у тому числі представників національних меншин. Потрібні й інші заходи. У своїх рекомендаціях Верховний комісар приділяв особливу увагу потребі вести постійний діалог між урядом і меншинами, а також становленню інститутів, що гарантують такий конструктивний діалог.

Запобігання конфліктам у тривалій перспективі завжди вимагає багато часу, й нерідко для цього потрібні підтримка й заохочення світового співтовариства. Ефективне розв'язання проблем меншин нерідко потребує вкладень у певні проекти, такі як мовна освіта. Маючи досить скромні кошти, можна досягти серйозних результатів у справі запобігання конфліктам, тоді як потім, коли конфлікт вибухне, витрати країн, що допомагають, будуть значно більші. Майже три роки діяльності Верховного комісара ОБСЄ є прикладом високої цінності превентивної дипломатії ОБСЄ для миру й стабільності в Європі. Вони демонструють також потребу в усебічному підході до такої дипломатії.

Як одержати подальшу інформацію

Регулярні звіти про діяльність Верховного комісара публікуються в щомісячному інформаційному бюлетені ОБСЄ та в щоквартальному бюлетені БДППЛ.

Рекомендації Верховного комісара для широкого загалу, можна одержати, як і інші документи ОБСЄ, безплатно у Празькому офісі ОБСЄ, Rytirska 31/ 11000 Praha 1, Czech Republic. Якщо можна, просимо вказувати відповідний номер повідомлення НБСЄ/ОБСЄ.

Документи можна також одержати через Інтернет, надіславши листа електронною поштою на адресу: listserv@ccl.kuleuven.ac.be, додавши такий текст: sub osce Firstname Lastname.

Дані про діяльність Верховного комісара доступні також через gopher: URL://gopher nato.int:70 /1.

Бібліографія виступів і публікацій про роботу Верховного комісара скомпільована Фондом з питань міжетнічних відносин. Копії можна одержати безплатно за адресою: The Foundation on Inter-Ethnic Relations, Prinsessgracht 22, 2514 AP The Hague, The Netherlands.

Новий НБСЄ – так само для людини

Перті Торстіла^{††}

«Безпеки досягають не тим, що зводять перепони, а тим, що відчиняють двері». Це фінське прислів'я, сказане Президентом Фінляндії Урхо Кекконеном на першій міністерській зустрічі в Гельсінкі у червні 1973

^{††} Перті Торстіла – Посол Фінляндії в Угорщині й Хорватії з 1992 року. Він також глава фінської делегації на переговорах ОБСЄ з питань військової безпеки у Відні (1989-1992 рр.) і віце-голова делегації Фінляндії на Гельсінській заключній конференції НБСЄ і на Гельсінській зустрічі у верхах НБСЄ 1992 року.

року, характеризує підхід, яким користується НБСЄ протягом двадцяти років. Історія Гельсінського процесу довела, що цей підхід став мудрим і винятково успішним способом розвивати дух співробітництва шляхом усунення поділу Європи.

Від Гельсінки до Будапешта

Мало хто, якщо взагалі хто-небудь, із представників тридцяти п'яти європейських і північно-американських країн, що зібралися взимку 1972 року на підготовчу нараду з питань безпеки та співробітництва в Європі у Гельсінкі, усвідомлювали величезну потенційну силу процесу, який вони ініціювали. Драматичні події 1989 і 1990 років стали наслідком соціального й економічного краху комуністичної системи, але Гельсінський процес пришвидшив цей неминучий крах. НБСЄ не тільки пережила холодну війну, але й значною мірою сприяла її припиненню.

Уряди й народи, організації і окремі особи – всі ті, хто останніми роками готував ґрунт для радикальних перемін, – черпали сили з багатого джерела Гельсінського процесу. Гельсінкі був символом кращого майбутнього для незліченної кількості людей, і вони не помилилися в своїх сподіваннях. НБСЄ розглядала не лише питання національного суверенітету, невтручання у внутрішні справи й консенсусу. Більше, ніж будь-що, мали значення права людини і доля індивідуума. Величезна міць Гельсінського процесу полягала в його моральній силі, що ґрунтувалася на принципах Прикінцевого акта й основних правах людини, які він надавав індивідам у всіх державах-учасниках. Гельсінський процес високо оцінювали за його успіх у забезпеченні фундаменту найважливіших концепцій прав людини – свободи, справедливості, рівності й безпеки. Нова концепція колективної безпеки, згодом доопрацьована на Паризькому самміті (зустрічі у верхах) НБСЄ 1990 року, ґрунтується на Гельсінських угодах у галузі прав людини 1975 року.

Зі зміною своєї назви в новій політичній обстановці ОБСЄ вступає в оперативнішу фазу свого розвитку. Її завдання чітко сфокусовані на превентивній дипломатії, прогнозуванні та врегулюванні криз. Але її природа в майбутньому буде також тісно пов'язана з долею індивіда. Безпека пов'язана з основними правами громадян. Сьогодні безпека більше, ніж учора, є частиною повсякденного життя. Підсумки Конференції з питань огляду в Будапешті демонструють, що ОБСЄ може стати ефективним механізмом посилення захисту прав людини.

Завдання

Революції 1989-90 рр. у Європі позначили собою непередбачений період стурбованості й нестабільності. Триває війна в колишній Югославії, у державах колишнього Радянського Союзу виникають збройні конфлікти і вибухонебезпечні ситуації. Відносини між деякими давніми й новими членами ОБСЄ напружені, й навіть у Західній Європі відчуються симптоми стурбованості.

Гасло про «неподільність безпеки» часто повторювали в часи холодної війни, а отже, політичного й економічного поділу континенту. В нинішній ситуації ця фраза набуває нового значення і знову стає важливою. Етнічна напруженість, соціальні колізії, внутрішні війни й конфлікти не можна й далі розглядати як «внутрішні справи». Вони становлять серйозну загрозу міжнародному миру й безпеці, і є підстави вважати, що глибокі перемини 1989-90 рр. не приведуть дуже швидко до стабілізації.

До того ж ми не повинні забувати, що менше ніж за двадцять років – двадцять років існування НБСЄ – таким основоположним людським цінностям, як демократія, верховенство закону й права людини, вдалося перемогти фальшиву легітимність комунізму й відкрити можливість ступити на шлях свободи й спільності для мільйонів людей на нашому континенті. Сьогодні Європа дістала історичну можливість стати єдиним континентом. Розвиток подій у Центральній і Східній Європі та в Росії має вирішальне значення і для Західної Європи. Народи Європи, що недавно стали на шлях демократичного розвитку, потребують підтримки. Треба докласти всіх зусиль, щоб допомогти й підтримати ці країни в період реконструкції. І коли ціною переходу від авторитарного режиму до демократії є безладдя, заворушення і навіть загроза війни, то ми повинні бути готові до цього.

Інтеграція – ключова концепція сучасного політичного словника, але водночас ми є свідками приголомшливого зростання націоналізму. Європа рухається шляхом інтеграції на різних рівнях, але континент, як ми бачимо, так само залишається строкатою мозаїкою національних держав з величезним розмаїттям мов і традицій. Європейські держави повертаються до того типу міждержавних відносин, який відомий з давніх давен. Але в нашу епоху все більшої взаємозалежності, зумовленої дедалі тіснішою економічною і суспільною інтеграцією, розробляється проект нового типу колективної безпеки. Нова Європа і новий європейський порядок дають змогу державам створювати спільно, на основі співробітництва, нові варіанти безпеки, відкривають нові політичні й економічні можливості, які були недоступні для окремо взятих держав за колишніх умов конфронтації. Тільки об'єднана Європа може впоратися із завданнями завтрашнього дня.

Превентивні заходи і врегулювання конфліктів

Навіть коли потреба діяти світовому співтовариству не викликає сумнівів, то залишається відкритим запитання: які дії, де і хто до них має вдатися? Від часу Гельсінського й Будапештського саммітів і понині події розвивалися швидше, ніж слова на папері. У численних гарячих точках почалися й досі тривають бойові дії: у колишній Югославії, Нагірному Карабаху, Таджикистані, Грузії, Молдові, Чечні й інших

місцях. Організація Об'єднаних Націй узяла на себе керівництво і відповідальність за розвиток подій у колишній Югославії. Європейський Союз та інші міжнародні організації виконують своє нелегке завдання в охопленій війною країні. ОБСЄ робить свій внесок, проводячи операції з метою запобігання кризам, розслідування фактів і організації посередницьких місій у Косово, Молдові, Санд'яку, Воеводині, Південній Осетії, Таджикистані й Абхазії, Македонії, Латвії та Естонії.

ОБСЄ робить наголос на «запобігання» й «раннє реагування», на з'ясування глибинних причин конфліктів і розробку механізмів їхнього запобігання. Гельсінський самміт закріпив функцію врегулювання криз і запобігання конфліктам за НБСЄ. Рішення Будапештського самміту розширили повноваження ОБСЄ як оперативного інструменту в цій галузі. ОБСЄ – це гнучкий дискусійний форум, а отже, найбільш пристосована для досягнення найкращих результатів у галузі превентивної дипломатії. Вона нагромадила широкі знання щодо етнічних суперечок, що їх, як вважають, не можна вирішити. Проте з метою врегулювання відкритих криз та збройних конфліктів, з метою втручання і створення умов для перемир'я, ОБСЄ потребує співробітництва з іншими організаціями з тим, щоб кращі ресурси й експертиза могли посісти своє місце в ефективній системі безпеки. Тільки за умови ухвалення таких рішень зможуть практично функціонувати взаємопов'язані частини й зможе формуватися нова європейська модель безпеки.

Нині до інструментів ОБСЄ для врегулювання конфліктів додалося військове замирення. У Будапешті відкрито шлях для першої миротворчої операції ОБСЄ в Нагірному Карабаху. ОБСЄ залишає за собою політичну й оперативну відповідальність за свої дії з можливістю використання ресурсів і досвіду таких організацій, як НАТО, ЄС і ЗЄС при проведенні своїх миротворчих операцій.

Захист національних меншин

Проблема національних меншин – основний фактор нестабільності в регіоні ОБСЄ. Будь-який конфлікт у регіоні, хай це буде колишня Югославія чи Середня Азія, стосується національних меншин. Ця тема посідає одне з чільних місць у порядку денному щодо прав людини ОБСЄ. Загалом відчувається, що проблема національних меншин – це потенційне джерело нинішніх і майбутніх криз у регіоні ОБСЄ. Внутрішні й міждержавні конфлікти, що виникають через невирішені проблеми національних меншин, становлять серйозну загрозу стабільності в Європі і потребують термінових заходів. Отже, запобігання конфліктам і зміцнення миру через усунення «глибинних причин» напруженості передбачає цілковите дотримання прав національних меншин.

Делегації, що були присутні влітку 1992 року в Гельсінкі, а в грудні 1994 року в Будапешті, усвідомлювали, що ОБСЄ з її всеосяжною політичною структурою, спільними зобов'язаннями й широкою програмою – це найкращий форум для співробітництва у сфері прав людини. Конференція з питань огляду в Будапешті наголосила на ролі ОБСЄ як головного інструмента раннього реагування, запобігання конфліктам і врегулювання криз. У цьому контексті більшого значення було надано людському виміру. Було розуміння того, що положення ОБСЄ і права людини треба розглядати не як абстрактні цілі, а як основу для практичних дій на національному рівні.

Для того щоб забезпечити механізм раннього реагування й попередження криз, які зумовлені етнічними конфліктами й зачіпають проблеми національних меншин, було засновано пост Верховного комісара у справах національних меншин – найефективніший механізм раннього реагування. Було створено солідну систему збирання й одержання інформації щодо національних меншин – постійно діючий моніторинг – з метою виявлення на щонайраніших стадіях ситуацій, які потребують уваги й реагування. Через безпосередні контакти з урядами й меншинами й політичне переконування Верховний комісар може сприяти попередженню переростання диспутів у конфлікти.

Механізми ОБСЄ, її здатність до широких дискусій з політичних питань, пов'язаних з територіальним устроєм і спостереженням за виконанням прийнятих положень, не втрачають своєї актуальності. Подальше просування ОБСЄ до ролі регіонального миротворця підкріплюється інтеграцією з Паризькою Конференцією з Пакту про стабільність у Європі.

У Гельсінкі й Будапешті було обговорено основні питання, пов'язані з відродженням націоналізму, такі як право на самовизначення й територіальна єдність держав, і зроблено далекосяжні пропозиції. Чи містить право на самовизначення водночас і право на незалежність? Чи може й чи має воно слугувати директивною для встановлення нових політичних кордонів? Чи виключає принцип непорушності кордонів їхній мирний перегляд шляхом переговорів або виникнення нових незалежних держав чи нових адміністративних поділів у межах існуючих держав? Як визначити, зберігати й поводитися з національною і етнічною ідентичністю в новій Європі?

Були запитання і було запропоновано відповіді. Наприклад, була пропозиція про те, що окремим групам і спільнотам усередині держави має бути надано право – в разі, якщо вони не вдаються до насилля, – брати активну участь на національному, регіональному чи міському рівні в ухваленні рішень, що зачіпають їхні інтереси, і вносити пропозиції щодо конституційних поправок, у тому числі автономії. Уряд тієї чи тієї держави не повинен вдаватися сам чи провокувати насилля стосовно цих спільнот. Концепція агресивного націоналізму – новинка серед добре знайомих лих нинішнього дня – не повинна бути використана проти меншин, які можуть відчувати потребу зміцнення їхньої національної ідентичності з метою вижити.

Політична ситуація, яка змінюється, і той факт, що багато держав ОБСЄ відчують потребу виробити нові й додаткові правила поведінки, показують, що для забезпечення миру в новій Європі до питань меншин

відтепер треба підходити з цілком нових позицій.

Взаємодія інститутів

Видатним досягненням Гельсінського самміту НБСЄ 1992 року стало прийняття положення про взаємодію інститутів, які мають спільно, в тісному співробітництві брати участь у побудові демократичного співтовариства серед країн – учасниць НБСЄ. «Щоб наші зусилля увінчалися успіхом, – заявили в Гельсінській декларації верховні політичні лідери, – треба зміцнювати співробітництво з іншими європейськими й трансатлантичними організаціями й інститутами. Тривалий мирний порядок усередині нашого співтовариства держав базуватиметься на інститутах взаємної підтримки, кожен зі своєю сферою діяльності й відповідальності». Ця ідея набула подальшого розвитку на Конференції з питань огляду в Будапешті 1994 року.

У Гельсінці й Будапешті відчувалася гостра потреба у взаємодії та співробітництві між різноманітними міжнародними системами й інститутами. Було очевидно, що годі досягати нових можливостей і гарантувати справжню безпеку тільки завдяки одному елементу, хай це буде інститут, структура чи процес. Але ні НАТО, ні ЄС, ні Рада Європи, ні ЗЄС, ні жодна з перелічених організацій не здатна сама створити основу для стабільності й безпеки в новій Європі. Успішна «побудова безпеки» вимагає реальної взаємодії й співробітництва між наявними елементами. Організації і діючі особи, найкраще підготовлені в своїй галузі, мають вести вперед. Вони можуть виникнути тоді, коли держави в їхньому складі прагнуть їх використовувати. ОБСЄ було надано провідну роль у справі координації перетворень в європейському регіоні. У будь-якій ситуації, де виникає потреба діяти колективно, насамперед має бути задіяна ОБСЄ.

ОБСЄ запропоновано багато інструментів, потрібних сьогодні для того, щоб керувати переминами й розв'язувати проблеми, що стоять перед Європою. ОБСЄ залишається єдиним інститутом, де всі країни Європи, яка розрослася, представлено на рівній основі й де, завдяки широкій програмі безпеки ОБСЄ, можна обговорювати всі питання. Усеосяжна модель європейської безпеки ґрунтуватиметься на всеосяжному підході ОБСЄ до питань безпеки. Особлива перевага ОБСЄ полягає в тому, що вона – справді пан-європейська організація. Ніхто не розглядає її діяльність як перешкоду. Доказом цього є те, як Росія сприйняла роль ОБСЄ в Чечні. Роль організації в урегулюванні серйозної внутрішньої кризи на території могутньої держави – це величезний стимул для надання подальшої підтримки ОБСЄ з боку держав-учасниць.

Суть рішень у Гельсінці й Будапешті полягала не в тому, щоб зробити ОБСЄ ще однією організацією з питань безпеки, суперником у боротьбі між різними інститутами. Інститути мають співпрацювати й підтримувати один одного у спільних намаганнях зміцнювати стабільність і безпеку на всьому континенті. «Відносини співробітництва» були головною темою, а отже, концепція стала політично прийнятною для учасників.

Сила Гельсінського процесу полягає в його моральному підході до фундаментальних прав людини, які він відстоює для кожного індивіда. Важливу роль індивідів і неурядових організацій було підкреслено й підтверджено в Гельсінці й Будапешті. Участь представників національних меншин, неурядових організацій і приватних осіб в ОБСЄ з цього моменту становитиме конкретну частину функціонування системи безпеки елементів, що взаємодіють. Передбачається нова роль ОБСЄ у розв'язанні проблем національних меншин. Вона може й буде делегувати частину завдань іншим організаціям, однак як єдиний форум, до якого входять усі держави від Ванкувера до Владивостока, зберігатиме вирішальну роль у цій сфері. Права людини – це основа перетворень і розвитку у сфері демократичних інститутів. ОБСЄ залишається відданою поважанню цих прав. ОБСЄ і далі надає дуже великого значення індивідові.

Конвенція про основні права європейських національних груп

*Запропонована ФСЕНГ^{**} в якості додаткового протоколу до Конвенції з прав меншин після одноголосного прийняття ФСЕНГ 28.V. 1992 р. в Котбусі*

Преамбула

Підтверджуючи, що одна з основоположних цілей Організації Об'єднаних Націй, як це записано в її Статуті, – утверджувати та заохочувати пошану до прав людини та основних свобод кожної людини, незалежно від раси, статі, мови і релігії,

підтверджуючи віру у фундаментальні людські права, у гідність та цінність людської особистості, у рівність прав чоловіка і жінки, великих і маленьких народів, а також у фундаментальне та невід'ємне право людини на самовизначення, як це сформульовано у статті 1, розділ I Пактів про права людини: «Всі народи мають право на самовизначення і на підставі цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус

^{**} ФСЕНГ – Федеративний союз європейських національних груп – було утворено у 1949 р. (як спадкоємця Європейського конгресу національних груп, що існував у 1925-1938 рр., реалізуючись через щорічні «Конгреси національностей» та часопис «Нація і держава», що виходив у Відні). З 1989 р. має «консультативний статус» в Раді Європи у Страсбурзі.

Як цікаву ініціативу міжнародної громадської організації з проблеми прав меншин і подаємо її у цьому номері нашого «Бюлетеня». *Редколегія.*

і вільно забезпечують свій економічний, соціальний та культурний розвиток»,

спонукані прагненням поважати принципи, викладені у Статуті Об'єднаних Націй, у Загальній декларації прав людини, у Конвенції проти геноциду, у Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, в Міжнародних Пактах про права людини, в Декларації про права дитини та в інших визначальних міжнародних документах, що мають універсальний чи регіональний характер, а також укладених між державами-членами ООН,

натхненні положеннями статті 27 Пакту про громадянські та політичні права, щодо осіб, що належать до етнічних, релігійних чи мовних меншин,

беручи до уваги, що підтримка і захист осіб, що належать до національних, релігійних та мовних меншин, є вкладом у політичну і соціальну стабільність держав, де вони проживають,

підкреслюючи, що послідовна підтримка і реалізація прав осіб, що належать до національних, релігійних і мовних меншин, є інтегруючим елементом суспільного розвитку в цілому і втілюючи демократичну ідею правової держави, сприяє зміцненню дружби і співпраці між народами і державами,

враховуючи значну роботу, проведenu міждержавними і приватними організаціями із захисту та підтримки меншин та осіб, що до них належать,

визнаючи необхідність добиватися більш дієвого застосування міжнародних інструментів щодо прав осіб, що належать до націоналістичних, релігійних та мовних меншин,

враховуючи, що в результаті міграційних процесів існують групи осіб, які називаються новими меншинами, проте не маючи характеристик національних, релігійних та мовних меншин, через що вони не можуть вважатися за такі, а також

підкреслюючи, що питання, які зачіпають національні, етнічні, релігійні і мовні меншини, як і використання міжнародних зобов'язань та декларацій, що стосуються прав меншин, становлять міжнародний інтерес, а тому не є виключно внутрішньою справою даної держави,

держави-учасниці цієї конвенції висловлюють рішучість будувати свою політику щодо меншин та національних груп у відповідності з нижчеподаними основними правами, висловлюють сподівання, що зазначені права згодом буде закріплено в якості додаткового протоколу до Конвенції про права людини, і ухвалюють:

I. Загальні положення

Стаття 1

1. Міжнародний захист прав національних груп як і прав членів цих груп, є основоположною складовою частиною міжнародного захисту прав людини і як такий належить до сфери міжнародної співпраці.

2. Він становить обґрунтований міжнародний інтерес, а тому не є виключно внутрішньою справою даної держави.

3. Ця конвенція не стосується тих положень національного права чи міжнародних угод, які передбачають більш поглиблений захист національних груп чи їхніх членів.

Стаття 2

1. Щодо цієї Конвенції під «національною групою» мається на увазі національна спільнота, що проживає на території держави-учасниці Конвенції компактно чи розпорошено, має чисельність меншу, аніж інше населення даної держави, а її члени, громадяни цієї держави, відрізняються від решти її громадян за етнічними, мовними чи культурними ознаками і прагнуть їх зберегти.

2. Поняття «національна група» не поширюється ні на іноземних робітників, що легально перебувають в державах-учасниках, їхніх сімей чи інших переселенців, ні на групи біженців і осіб, що попросили притулку, права яких регулюються незалежно від права національної групи.

Не передбачаючи права на батьківщину та його застосування, конвенція не торкається проблем відновлення прав та інтересів переміщених осіб, що потребують окремого врегулювання.

3. Кожна група, що відповідає умовам цього визначення, визнається національною групою.

4. Рішення про належність до національної групи є особистою справою людини і вона не повинна заподіювати їй шкоди. Держави зобов'язані створити юридичні, політичні, культурні та соціальні умови для такого вільного волевияву.

Право на існування

Стаття 3

1. Національні групи мають право на захист від будь-якої загрози їхньому існуванню. Вони мають право на пошану, захист, розвиток і вияв своєї ідентичності.

2. Належні до національної групи (далі просто «групи») мають право вільно виражати, зберігати і розвивати свою етнічну, культурну і мовну ідентичність, зберігати і розвивати свою культуру в усіх її аспектах, і повинні бути вільні від усяких спроб асиміляції всупереч своїй волі.

3. Держави повинні відмовитися від проведення і заохочення всякої політики, скерованої на асиміляцію груп чи на зумисну зміну структури населення в районах їхнього проживання.

4. Геноцид і примусове переселення, націлене виключно чи зокрема проти груп, є згідно з нормами

міжнародного права злочином і як такі повинні попереджуватися та каратися.

5. Групи і їхні члени мають право на батьківщину як на невід'ємну складову їхньої етнічної totoжності і розвитку, і в першу чергу на захист традиційних районів та умов проживання.

6. Групи та їхні члени мають право вільно розпоряджатися природними багатствами та ресурсами районів їхнього компактного проживання, без шкоди зобов'язанням, що випливають з міжнародної економічної співпраці на основі взаємовигоди, а також міжнародного права. В жодному випадку не можна позбавляти групу її засобів до існування.

7. Групи та їхні члени мають право на вільний економічний розвиток.

Це покладає на держави-учасниці зобов'язання узгодження з тою чи іншою групою вкладення коштів, необхідних для її економічного розвитку, і вживання необхідних заходів.

Право на недискримінацію і однакове обходження

Стаття 4

1. Члени груп мають право в повному обсязі здійснювати свої людські права і основні свободи без будь-якої дискримінації і в цілковитій рівності перед законом.

2. Держави-учасниці будуть при необхідності вживати окремих заходів з метою забезпечення повної рівності членів груп з іншими громадянами при здійсненні ними своїх прав і основних свобод.

3. Ці окремі заходи перебувають у відповідності з принципами рівності і недискримінації щодо інших громадян цієї держави-учасниці і не можуть розглядатися як дискримінаційні.

4. Члени груп можуть здійснювати свої права самостійно чи спільно з іншими членами групи.

Право на захист груп як таких

Стаття 5

Права, що містяться у цій конвенції, обіймають також підтримку існування груп як таких.

Право на особливий захист

Стаття 6

1. З метою забезпечення цілковитої рівності та усунення природного ураження становища груп порівняно з основним населенням групи і їхні члени мають право на особливий захист.

2. У першу чергу сюди належать заходи щодо:

- а) мови,
- б) освіти,
- в) власних організацій,
- г) безперешкодних контактів,
- д) інформації,
- е) доступу до державної та громадської служби,
- є) політичного представництва,
- ж) автономії,
- з) права на участь в рішеннях.

Право на мову

Стаття 7

1. Групи та їхні члени мають необмежене право використовувати рідну мову як в особистому плані, так і публічно.

2. Це право стосується перш за все усного та письмового спілкування з державними органами та судами, а також з усіма суспільними установами, і накладає на них відповідні зобов'язання.

3. Групи та їхні члени мають право на використання чи рівноправне використання своєї мови, і перш за все в законодавстві, в суспільних та адміністративних актах, а також у сфері топоніміки.

4. Це право стосується також використання мови в суспільних колегіальних органах.

5. Групи та їхні члени мають право на назви та імена рідною мовою і на їх офіційне визнання.

Право на освіту

Стаття 8

1. Групи та їхні члени в усій системі освіти мають право на навчання рідною мовою.

2. Навчання принципово здійснюється особами, для яких ця мова є рідною.

3. Навчальні плани, прийом навчального персоналу та контроль над навчальним процесом в рамках загальних принципів державного шкільного законодавства належать до компетенції груп.

4. Фінансування навчання груп є обов'язком держави. Якщо держава не в стані його виконати, то повинна надати можливість учням, що виявили таке бажання, відвідувати приватні школи.

5. Держави-учасниці повинні забезпечити вивчення державної мови в межах обов'язкової освіти.

6. Для вивчення мов національних груп, так і їхньої історії та культури, в тому числі і серед основного населення, особливо в районах проживання цих груп, повинні створюватися сприятливі умови.

Право на власні організації

Стаття 9

1. Групи та їхні члени мають право створювати та утримувати у своїй країні організації та об'єднання, з політичними партіями включно.
2. Насамперед вони мають право безперешкодно створювати та утримувати власні установи в галузі культури та освіти.

Право на безперешкодні контакти

Стаття 10

1. Групи та їхні члени мають право безперешкодно встановлювати та підтримувати взаємні контакти як всередині своєї країни, так і з громадянами інших країн, з якими їх пов'язує спільне етнічне чи національне походження або спільна культурна спадщина, з метою спільно підтримувати та зміцнювати свою самобутність.
2. Групи та їхні члени мають право на співпрацю через кордони, насамперед в галузі інформації, охорони довкілля, економіки, транспорту, молодіжних обмінів, культури та освіти, та на підтримку цього. Співпраця через кордони може здійснюватися за допомогою формалізованих структур – спільних комісій, недержавних організацій та регіональних організацій або через неформальні робочі групи, наприклад «уоркшопи» та комітети.

Право на інформацію

Стаття 11

1. Групи та їхні члени мають право розповсюджувати інформацію своєю рідною мовою, обмінюватися нею та мати доступ до такої інформації всередині країни та за її межами.
2. Зокрема вони мають право на відповідний доступ до державних засобів масової інформації, а також право на власні засоби комунікації з відповідним громадським фінансуванням.
3. Окрім того, має бути забезпечено приймання зарубіжних радіо- та телепередач рідною мовою, якщо такі існують.

Право на доступ до державної суспільної служби

Стаття 12

1. Групи та їхні члени мають право на рівність при прийомі на державну службу і при розподілі місць.
2. Розподіл місць має відбивати співвідношення, що склалося між різними частинами населення.

Право на політичне представництво

Стаття 13

1. Групам та їхнім членам має бути надано право і можливість без необґрунтованих обмежень брати участь у вирішенні суспільних питань безпосередньо чи через вільно вибраних представників. Для політичних партій груп у виборчому праві мають бути зняті усі необґрунтовані обмеження, зокрема, застереження про основний мандат чи процентні клаузули. Це право розповсюджується на всі рівні законодавчих, виконавчих чи дорадчих органів.
2. Порядок утворення адміністративно-територіальних одиниць у виборчих округах не повинен позбавляти групи закріплених у цій конвенції прав чи суттєво обмежувати їх.
3. Групи та їхні члени мають право на демократичні вибори своїх представників, які захищають їхні інтереси перед державними органами і мають право користуватися колективними правами, які викладені в цьому додатковому протоколі.

Право на автономію

Стаття 14

1. Групи та їхні члени для вирішення своїх внутрішніх проблем мають право на автономне законодавство та на територіальну автономію, де вона можлива.
2. При розділенні державної території на політичні, адміністративні, судові та виборчі округи мають враховуватись автономні права груп.
3. Автономним органам мають надаватися також фінансові кошти, які дозволяють їм ефективно здійснювати свої повноваження.
4. Правові акти цих автономних органів підлягають лише контролю на предмет їх законності, який здійснюється незалежними судами вищої інстанції.

Право на участь у вирішенні

Стаття 15

1. Групи мають право на ефективну участь у суспільних справах, зокрема, у прийнятті таких рішень, які стосуються районів їх проживання чи заторкують сферу їхніх інтересів. Виходячи з цього, необхідно:

а) при узгодженні між представниками даної держави та даної групи більш докладно розгорнути повноваження про захист груп.

б) призначити паритетну комісію з представників груп та держави, рекомендації якої є обов'язковими для виконання.

2. Групи мають право через свої автономні органи брати участь у своїй країні у підготовці рішень міжнародних організацій з питань, що становлять особливий інтерес для них.

Окрім того, вони мають право через свої недержавні організації брати участь у діяльності НБСЄ.

Реалізація прав груп всередині держави

Стаття 16

1. Держави будуть поважати та здійснювати записані у цій конвенції права груп та їхніх членів, і з цією метою

а) відведуть їм переважне місце у своїй правовій системі,

б) приймуть законні акти, необхідні для цього,

в) вживуть заходів на те, щоб права груп та їхніх членів не обмежувалися судовими рішеннями, що вступають у суперечність з цими новими актами.

2. Щодо можливості оскарження порушень діє стаття 13 Європейської конвенції з прав людини.

3. В рамках цього також передбачено, зокрема, «омбудсмена національної групи» без процесуальних засновків.

4. Користуючись правами цієї конвенції, члени груп будуть поважати державні закони і права інших, включно з правами представників основного населення та інших груп.

5. Обмеження цих прав і свобод, що допускає ця конвенція, не можуть бути застосовані з іншою метою, окрім передбачених.

Механізм захисту

А. Індивідуальна і державна скарга

Стаття 17

1. Якщо держави, які приєдналися до цього додаткового протоколу, зробили заяву про визнання повноважень Європейської Комісії з прав людини, яка надалі називається Комісією, приймати скарги на порушення прав, записаних у цьому протоколі, індивіди та групи, які представляють відповідно із статусами права національних груп, мають право подавати в Комісію скаргу з твердженням, що викладені в додатковому протоколі права порушуються державою-учасницею.

2. Держави-учасниці протоколу можуть оскаржити в Комісії кожне порушення, яким вони його вважають, записаних в цьому протоколі прав іншою державою-учасницею.

3. Для індивідуальних та державних скарг в Комісії та в Європейському суді з прав людини, що далі називається Суд, діє встановлений у таких випадках порядок.

4. У випадку, якщо держава-учасник цього протоколу не є членом Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, то має направити в Комісію і Суд свого додаткового представника, якщо індивідуальна та державна скарга стосується цієї держави. Зазначений представник повинен бути громадянином держави, якої стосується скарга, і мати місце і голос в Комісії і Суді тільки для таких випадків. Зазначені представники повинні відповідати таким неперсональним умовам, що й решта членів Комісії і Суду, і отримують таку ж компенсацію за робочий день як і члени Комісії і Суду.

5. Компетенція Суду розповсюджується лише на держави, що заявили про її визнання.

Б. Звіти держав

1. Кожна держава-учасниця цього протоколу упродовж року після набуття чинності цього протоколу для цієї держави, а надалі кожен другий рік, зобов'язана подавати Комісії – через Генерального секретаря Ради Європи – звіт про правове, судове та адміністративне здійснення зазначених у цьому протоколі прав і про можливі труднощі в практичній чи юридичній сфері. Генеральний секретар Ради Європи вправі вимагати від держави-учасниці подати відповідний звіт і поза встановленими термінами, якщо стають відомі обставини, що вказують на труднощі при виконанні протокола. Групи, що уповноважені за своїм статусом представляти інтереси національних груп, мають право привертати увагу Генерального секретаря на такі ситуації і спонукати його, щоб він вимагав від даної держави відповідного звіту. Необхідно наполягати, щоб держави-учасниці вислухали думку недержавних організацій і організацій груп про зміст звітів.

2. З метою допомоги державам-учасникам при підготовці цих обов'язкових звітів Комісія розробить загальні правила щодо їх форм, змісту та деталей. Правила мають встановити єдину форму таких звітів, щоб Комісія і держави-учасниці отримували повну уяву про реалізацію протоколу та про досягнутий у цій сфері прогрес.

3. Комісія у присутності представників відповідної держави повинна негайно обговорити отриманий звіт і може дати рекомендації цій державі та генеральному секретареві Ради Європи, скеровані на реалізацію прав, зазначених у цьому протоколі. Держави-учасниці зобов'язана оприлюднити поданий в Комісію звіт, результати його обговорення в Комісії та її рекомендації, якщо такі мали місце.

4. У випадку, якщо такий звіт подає держава-учасниця протоколу, що не є водночас членом

Європейської комісії з прав людини та основних свобод, то щодо складу Комісії діє правило, яке передбачено в розділі А, пункт 4.

В. Мирне вирішення спорів

1. Держави-учасниці цього протоколу упродовж трьох місяців після набуття чинності його подають на розгляд Генеральному секретареві список осіб, що в галузі захисту національних груп та меншин мають високий діловий та моральний авторитет. Якщо в межах юрисдикції держави-учасниці при реалізації положень цього протоколу виникають будь-які труднощі, вона має право призначити із зазначеного списку трьох осіб (Minority Rights Council – Раду з прав меншин), які приймають на себе завдання врегулювання спорів згідно з механізмом, розробленим у Ла-Валетті в редакції, прийнятій на Московській конференції у жовтні 1991 р.

2. Три держави-учасниці протокола можуть вимагати, щоб держава, в межах юрисдикції якої виникли труднощі з виконанням зобов'язань за цим протоколом, скористалася встановленим в цій статті механізмом врегулювання спору. Держава-учасниця протоколу, що не готова сприйняти рекомендації Ради з питань меншин (Minority Rights Council), має право звернутися до Суду за експертною оцінкою (advisory opinion) необхідності виданих рекомендацій. Ця оцінка носить обов'язковий характер. При її винесенні застосовується, відповідно до змісту, 2-й додатковий протокол Європейської конвенції з прав людини та основних свобод.

3. Держава-учасниця, яка скористалася цим механізмом врегулювання спору, позбавляється права на скаргу в сенсі статті А, пункт 2.

4. Члени Ради з прав меншин (Minority Rights Council) здійснюють свою діяльність у Раді в якості приватних осіб. Вони незалежні у своїй діяльності і не підпорядковуються жодним розпорядженням. При виконанні своїх обов'язків члени Ради користуються тими ж пільгами та імунітетом, що і члени Комісії і Суду, і отримують однакову з ними винагороду за кожен день виконання своїх функцій. Витрати на організацію і роботу Ради з прав меншин несуть держави-учасниці цього протоколу; Генеральний секретаріат Ради Європи надає Раді з прав меншин всляку допомогу. Вона розташовується в резиденції Ради Європи у Страсбурзі і має право перенести свою резиденцію, якщо цього вимагатиме його робота, в інше місце в межах юрисдикції держав-учасниць цього протоколу.

Прикінцеві ухвалення

Стаття 18

Цей протокол відкритий для підписання членами Ради Європи, що є членами Європейської конвенції з прав людини та основних свобод. Він набуває чинності після депонування у Генерального секретаря Ради Європи 10 ратифікаційних грамот. Для кожного, хто підписав і передав свою ратифікаційну грамоту після цього, протокол набуває чинності з моменту її депонування.

Стаття 19

На запрошення Комітету міністрів до протоколу можуть приєднатися і держави, що не є членами Ради Європи, але підписали гельсінські документи від 1 серпня 1975 р. У цьому випадку такі країни мають право призначати як до Комісії з прав людини, так і до Європейського Суду з прав людини, спеціальних членів (ad hoc) терміном на 6 років, місце і голос яким в Комісії і в Суді надається лише при прийнятті рішень, що стосуються цього протоколу.

Стаття 20

Англійський та французький тексти протоколу однаково автентичні. Робочою мовою переговорів може бути за домовленістю і інша мова, що не є офіційною мовою Ради Європи.

Угода з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин та народів

Держави-учасниці Співдружності Незалежних Держав, що надалі називаються Сторонами, безумовно засуджуючи минулу тоталітарну практику примусового переселення народів, національних меншин та окремих громадян в колишньому СРСР як злочин, що суперечить загальнолюдським, гуманним принципам,

вважаючи, що законодавчі та інші нормативні акти, які було прийнято колишніми союзними, республіканськими та місцевими органами влади та управління, посадовими особами про примусове переселення народів, національних меншин та окремих громадян колишнього СРСР, є протиправними і недійсними від початку,

підтверджуючи право депортованих осіб, національних меншин та народів на відновлення історичної справедливості і повернення в місця їх проживання на момент депортації,

усвідомлюючи, що забезпечення цього права має міждержавний характер і вимагає узгоджених підходів як на багатосторонній, так і на двосторонній основі,

визнаючи за необхідне взяти на себе зобов'язання захисту законних інтересів депортованих осіб, національних меншин та народів і забезпечення добровільного повернення в місця їх проживання на момент

депортації,

погодились про таке:

Стаття 1

Сторони забезпечують депортованим особам, що добровільно повертаються в місця їх проживання на момент депортації, однакові з громадянами, що постійно проживають там, політичні, економічні та соціальні права і умови для облаштування, працевлаштування, освіти, національного, культурного та духовного розвитку.

При реалізації положень цієї Угоди не повинні обмежуватися права та законні інтереси громадян, що проживають на відповідних територіях.

Стаття 2

Сторони вирішують питання громадянства осіб, що переселяються на умовах цієї Угоди, у відповідності з їхнім національним законодавством, положеннями двосторонніх договорів між ними, а також із врахуванням загальноновизнаних норм міжнародного права.

Стаття 3

Сторони створюють необхідні умови для безперешкодного добровільного переселення осіб, зазначених у статті 1 цієї Угоди, включно з умовами вільного виїзду з території однієї Сторони на територію іншої Сторони і транзитного проїзду через території третіх Сторін.

Стаття 4

Сторони створюють умови безперешкодного та безмитного вивезення, ввезення та транзитного переміщення майна, що належить на правах особистої власності особам, зазначеним у статті 1 цієї Угоди, сприяючи їм в перевезенні цього майна, а також своєчасно забезпечують оформлення документів на нерухоме майно, яке залишають.

З цією метою Сторони укладають окремі угоди.

Стаття 5

Сторони гарантують пенсійне забезпечення осіб, зазначених у статті 1 цієї Угоди, незалежно від місця призначення пенсій. Кошти на пенсійне забезпечення акумулюються в національних пенсійних фондах Сторін на підставі взаємних розрахунків.

Стаття 6

Сторони гарантують особам, зазначеним у статті 1 цієї Угоди, збереження та/або переказ їхніх грошових вкладів та активів, розміщених у банківських установах Сторін. Переказ грошових вкладів та активів звільняється від будь-яких податків, зборів та мита.

Стаття 7

Сторона, що приймає, буде сприяти особам, зазначеним у статті 1 цієї Угоди, в отриманні кредитів на будівництво, придбання та облаштування житла.

Стаття 8

Сторона, що приймає, звільнить осіб, зазначених у статті 1 цієї Угоди, від сплати прибуткового податку на період облаштування.

Стаття 9

Сторони надають особам, зазначеним у статті 1 цієї Угоди, усі необхідні документи соціально-правового характеру (документи ЗАГС, про освіту, про майнові та інші правовідносини, інші документи).

Сторони надають один одному архівні документи, що підтверджують відомості про осіб, що переселяються на умовах цієї Угоди. Такі ж документи Сторони надаватимуть і окремим громадянам на їх вимогу.

Зазначені документи надаються безкоштовно.

Стаття 10

Сторони надають взаємну допомогу в обміні інформацією і проводять консультації з питань, пов'язаних з реалізацією цієї Угоди.

Зацікавлені Сторони можуть при потребі створювати спільні робочі групи для вирішення проблем, пов'язаних з виконанням положень цієї Угоди.

Стаття 11

Жодне з положень цієї Угоди не перешкоджає Сторонам укладати міжнародні угоди, які підтверджують, доповнюють чи розширюють її положення.

Сторони при потребі будуть укладати двосторонні угоди, пов'язані з реалізацією цієї Угоди.

Стаття 12

Цю Угоду укладено терміном на 10 років і чинність наступає з моменту її ратифікації або затвердження.

Ця Угода відкрита для приєднання до неї за згодою Сторін інших держав, що поділяють її мету та принципи.

Складено в м.Бішкек 9 жовтня 1992 року в одному оригінальному примірнику російською мовою. Оригінальний примірник зберігається в Архіві Уряду Республіки Беларусь, який надішле державам, що підписали цю Угоду, його завірену копію.

Конвенція про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин

Держави-учасниці цієї Конвенції, що далі називаються Договірними Сторонами, вважаючи, що розвиток та зміцнення відносин дружби, добросусідства та співпраці між ними відповідають корінним інтересам їхніх народів і служать справі миру та безпеки,

підтверджуючи свою відданість демократії, свободі та справедливості,

підтверджуючи також свою відданість дотриманню міжнародних стандартів у сфері прав людини, закріплених, зокрема, у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, Міжнародній конвенції про боротьбу проти усіх форм расової дискримінації, Конвенції про запобігання злочинів геноциду та покарання за нього, Конвенції про права дитини та інших основоположних документах з прав людини,

враховуючи свої зобов'язання, що випливають з Гельсінського Прикінцевого Акту Наради з безпеки та співпраці в Європі, Мадридського, Віденського та Гельсінського підсумкових документів, документів Копенгагенської та Московської нарад з людського виміру НБСЄ, документів Краківського симпозиуму з культурної спадщини, а також Паризької Хартії для нової Європи,

виходячи з того, що права осіб, що належать до національних меншин, є невід'ємною частиною загальноновизнаних прав людини,

беручи до уваги, що на території кожної Договірної Сторони проживають особи, які належать до національних меншин,

визнаючи, що згадані меншини є невід'ємною частиною суспільства, в якому вони жили і живуть, та збагачують його своєю працею, самобутністю та культурою,

вважаючи, що заохочення і захист прав осіб, що належать до національних меншин, сприяють політичній та соціальній стабільності держав, в яких вони проживають,

а також визнаючи за необхідне вжити належних заходів для забезпечення прав національних меншин та створити з цією метою відповідні механізми співпраці, зокрема в рамках двосторонніх угод,

погодилися на таке:

Стаття 1

У цій Конвенції під особами, що належать до національних меншин, розуміються особи, що постійно проживають на території одної Договірної Сторони і мають її громадянство, які за своїм етнічним походженням, мовою, культурою, релігією чи традиціями відрізняються від основного населення даної Договірної Сторони,

Стаття 2

Договірні Сторони підтверджують, що належність до національних меншин є питанням індивідуального вибору зацікавленої особи, і гарантують, що такий вибір не потягне за собою жодних неприхильних наслідків для зазначеної особи.

Стаття 3

1. Кожна з Договірних Сторін гарантує особам, що належать до національних меншин, громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні права і свободи у відповідності із загальноновизнаними міжнародними стандартами в галузі прав людини та її законодавством.

2. Кожна з Договірних Сторін вживе заходів для недопускання на своїй території будь-якої дискримінації громадян за ознакою їх належності до національної меншини.

3. Договірні Сторони підтверджують, що пошана прав осіб, що належать до національних меншин, передбачає виконання цими особами своїх обов'язків щодо держави, на території якої вони проживають.

Стаття 4

1. Кожна з Договірних Сторін визнає за особами, належними до національних меншин, право індивідуально та спільно з членами своєї групи безперешкодно виражати, зберігати і розвивати свою етнічну, мовну, культурну чи релігійну самобутність.

2. Договірні Сторони зобов'язуються враховувати у своїй політиці законні інтереси національних меншин та вживати заходів з метою створення сприятливих умов для збереження і розвитку їхньої етнічної, мовної, культурної та релігійної самобутності. Такі заходи будуть служити інтересам всього суспільства і не повинні приводити до обмеження прав інших громадян Договірної Сторони.

Стаття 5

1. Кожна з Договірних Сторін зобов'язується забезпечувати особам, що належать до національних меншин, право на участь у громадському та державному житті, особливо у вирішенні питань, що

стосуються захисту їхніх інтересів на регіональному рівні.

2. Кожна з Договірних Сторін визнає за особами, що належать до національних меншин, право створювати у відповідності з національним законодавством різноманітні організації (асоціації, земляцтва тощо) просвітницького, культурного та релігійного характеру з метою збереження і розвитку етнічної, мовної, культурної та релігійної самобутності.

Зазначені організації матимуть такі ж права, які надаються іншим подібним організаціям, зокрема, в тому, що стосується користування громадськими будівлями, радіомовленням, друком, іншими засобами масової інформації.

Стаття 6

1. Кожна з Договірних Сторін визнає за особами, що належать до національних меншин, право безперешкодно підтримувати контакти поміж собою на території держави проживання, а також право зберігати і підтримувати зв'язки з громадянами і організаціями держав, з якими їх пов'язує спільне етнічне походження, культура, мова чи релігійні переконання. Такі зв'язки і контакти не повинні суперечити національному законодавству Договірної Сторони.

2. Договірні Сторони будуть заохочувати діяльність інформаційно-культурних центрів інших Договірних Сторін на своїй території.

Стаття 7

1. Кожна з Договірних Сторін визнає за особами, що належать до національних меншин, право використовувати включно з офіційними документами свої імена та прізвища так, як це прийнято в їхній рідній мові, а також безперешкодно послуговуватися рідною мовою як на письмі, так і усно, мати доступ до інформації цією мовою, включно з правом створювати засоби масової інформації рідною мовою.

2. Кожна з Договірних Сторін у відповідності з національним законодавством буде створювати там, де це можливо і необхідно, умови для використання мови національних меншин у контактах з офіційними властями.

Стаття 8

Кожна з Договірних Сторін визнає за особами, що належать до національних меншин, право індивідуально або спільно з членами своєї групи сповідувати свою релігію і виконувати релігійні обряди у відповідності зі своїм віровизнанням, утримувати культові будівлі, набувати та використовувати предмети, необхідні для відправи культу, а також вести просвітницьку релігійну діяльність рідною мовою. Така діяльність не повинна суперечити національному законодавству.

Стаття 9

Організації просвітницького, культурного та релігійного характеру, зазначені у ст. 5 цієї Конвенції, можуть фінансуватися за рахунок добровільних грошових та інших внесків, а також отримувати допомогу від держави їхнього місцезнаходження у відповідності з її законодавством. Вони можуть також отримувати допомогу від державних та громадських організацій інших Договірних Сторін при дотриманні вимог, встановлених законодавством держави їхнього місцезнаходження.

Стаття 10

З метою сприяння збереженню етнічної, мовної, культурної та релігійної самобутності національних меншин Договірні Сторони, зокрема, будуть:

а) визнаючи необхідність вивчення державної мови у відповідності з законодавством кожного Договірної Сторони, створювати із врахуванням наявних потреб відповідні умови для вивчення національними меншинами рідної мови і отримання освіти рідною мовою, включно з відкриттям і підтримкою освітніх установ різного рівня та їх підрозділів, з різними джерелами фінансування, в т.ч. передбачених ст. 9 цієї Конвенції;

б) сприяти співпраці між державними органами Договірних Сторін, що відають питаннями освіти, для забезпечення освітніх установ та їхніх підрозділів, в яких викладання ведеться мовою національних меншин, програмами, навчальними посібниками та навчальною літературою цими мовами, сприяти в підготовці фахівців для роботи в цих освітніх установах та підрозділах;

в) вживати заходи для збереження і вивчення культурної спадщини національних меншин, зокрема забезпечувати охорону пам'яток їхньої історії і культури;

г) враховувати історію і культуру національних меншин при вивченні історії і культури держави в навчальних закладах та просвітницьких організаціях;

д) сприяти збереженню і розвитку національних промислів.

Стаття 11

1. Договірні Сторони будуть сприяти процесові кодифікації прав національних меншин на двосторонньому, регіональному та універсальному рівнях і з цією метою будуть підтримувати скеровані на це зусилля в рамках Організації Об'єднаних Націй і Ради з безпеки та співробітництва в Європі.

2. Договірні Сторони будуть використовувати досвід нормотворчої діяльності міжнародних організацій у сфері захисту прав національних меншин.

Стаття 12

1. Жодне зобов'язання Договірних Сторін, що випливає з цієї Конвенції, не може бути витлумачене як підстава для будь-якої діяльності чи дій, які суперечать загально визнаним принципам та нормам міжнародного права, включно з принципами поважання суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав.

2. При реалізації прав, викладених в цій Конвенції, особи, що належать до національних меншин, будуть дотримуватися законодавства держави проживання, а також поважати права і свободи інших осіб.

Стаття 13

Нагляд за виконанням цієї Конвенції покладається на Комісію з прав людини, утворену у відповідності зі статтею 33 Статуту Співдружності Незалежних Держав.

Стаття 14

1. Ця Конвенція набуває чинності з дня здачі депозитарію третього повідомлення, що підтверджує виконання Договірними Сторонами необхідних внутрідержавних процедур для набуття її чинності.

2. Для інших Договірних Сторін ця Конвенція набуває чинності з дати отримання депозитарієм повідомлення про виконання ними внутрідержавних процедур, які зазначені у частині першій цієї статті.

3. Державою-депозитарієм цієї Конвенції є Республіка Беларусь.

Стаття 15

До цієї Конвенції після набуття чинності можуть приєднатися інші держави, що поділяють її мету та принципи, шляхом здачі депозитарію повідомлення, що підтверджує виконання ними внутрідержавних процедур, зазначених в частині першій статті 14 цієї Конвенції. Дата отримання депозитарієм зазначеного повідомлення є датою набуття чинності цієї Конвенції для такої держави.

Стаття 16

Будь-яка з Договірних Сторін може заявити про свій вихід з цієї Конвенції шляхом письмового повідомлення депозитарію не менше ніж за 6 місяців до дати виходу.

Укладено в місті Москві 21 жовтня 1994 року в одному оригінальному примірнику російською мовою. Оригінальний примірник зберігається в Архіві Уряду Республіки Беларусь, який надішле кожній державі, що підписала цю Конвенцію, її завірнену копію^{§§}.

Примітки

¹ Існує численна постійно поповнювана література на цю тему. Див. A.Heraclides, *Security and Cooperation in Europe; The Human Dimension*, 1972-1992 (London 1993); A. Bloed & P. van Dijk (Eds.), *The Human Dimension and the Helsinki Process; The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath* (Dordrecht-Boston-London 1991); A. Bloed, *The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath* (Dordrecht- Boston-London 1994); A. Bloed, «monitoring the Human Dimension of the SCSE: In Search of its Effectiveness», in A. Bloed et al. (Eds.), *Monitoring Human Rights in Europe, International Procedures and Mechanisms* (Dordrecht-Boston-London 1993), pp. 55-91.

² Див. також «The CSCE Human Dimension Commitments: Present and Prospects», in E. Decaux & L.A. Sicilianos (Eds.), *La C.S.C.E.: Dimension humaine et reglement des differends* (Paris 1993), pp. 43-59.

³ Цей документ і решту офіційних текстів ОБСЄ опубліковано в A.Bloed, *The Conference on Security and Cooperation in Europa: Analysis and Basic Documents, 1972-1993* (Dordrecht-Boston-London 1993). Має бути додатковий випуск, що містить офіційні документи, прийняті між 1993 і серединою 1994 року.

⁴ Див. насамперед визначення людського виміру, сформульоване у Віденському Підсумковому документі 1989 р. (у розділі Людський вимір). Див. також документи Копенгагенської та Московської зустрічей Конференції з питань людського виміру НБСЄ (1990 і 1991 рр. відповідно).

⁵ Останній параграф преамбули Документа Московської зустрічі Конференції з питань людського виміру НБСЄ, прийнятого 3 жовтня 1991 р. Див. також Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities (Geneva, July 1991) і Декларацію Гельсінської зустрічі у верхах від 10 липня 1992 р.

⁶ P. van Dijk, «The Final Act of Helsinki – Basis for a Pan-European system?», in *Netherland Yearbook of International Law*, 1980, 97-124 at p. 110. Див. також список наведеної там-таки літератури.

⁷ Див. також E. Rouconas, «Remarques sur la portee juridique des engagements CSCE concernant la dimension humaine», in Decaux & Sicilianos, op. cit. (note 2), pp. 89-113.

⁸ Див. R.W. Zaagman. «From proposition to Provision, Part Two: Expanding a CSCE Text in Moscow», in *Helsinki Monitor*, 1991, No. 4, с. 44-48.

⁹ З приводу функціонування цього механізму див. насамперед дослідження 1993 р., згадане у примітці 1 «Monitoring the Human Dimension».

¹⁰ Подальший опис і аналіз МЛВ див. дослідження 1993 р. «Monitoring...», примітка 1.

¹¹ Див. мою статтю в Бюлетені БДПЛІ, осінь 1994 р., т. 2, 3, с.30-33. Див. також звіт доповідача секції Б на Семінарі ОБСЄ з питань запобігання конфліктам (січень 1994 р.) у Бюлетені БДПЛІ, весна-літо 1994 р., т. 2, No. 2, с. 47-49.

^{§§} Конвенція підписана Азербайджанською Республікою з приміткою: «З врахуванням окремої думки».

Конвенція підписана Україною з приміткою: «З врахуванням Законодавства України». Конвенція не підписана Туркменистаном та Республікою Узбекистан.

- ¹² Див. також мою статтю в Бюлетені БДПІЛ, осінь 1994 р., т.2, No 3, с. 3033.
- ¹³ Ці спостереження почасти ґрунтуються на «The CSCE Human Dimension Commitments: Present and Prospects», in Decaux & Sicilianos, *op. cit.* (note 2).
- ¹⁴ Параграф 61, розділ 6, Рішення Гельсінкі.
- ¹⁵ У цьому зв'язку я маю на увазі право держав-учасниць ОБСЄ вносити застереження в рішення НБСЄ. Хоч існує більш-менш спільний погляд на обмеження практики внесення застережень та інтерпретації затверджених норм НБСЄ, на практиці їх можна використати для досить специфічних інтерпретацій рішень НБСЄ.
- ¹⁶ Sieghart, *The Lawful Rights of Mankind*, OUP (1985), p.165.
- ¹⁷ *Bulletin*, Vol. 3, No. 2 (1995) «Dealing with Multiculturality».
- ¹⁸ Див. Н. R. Huttenbach, «The Romani Projamos: the Nazi Genocide of Europe's Gypsies». *Nationality Papers* XIX, no. 3, 1991, p. 373 and «The Destiny of Europe's Gypsies», Kenrick & Putson, Chatto, 1972.
- ¹⁹ European Committee on Migration, «The Situation of Gypsies (Roma and Sinti) in Europe», CDMG (95)11, 1.8/95.
- ²⁰ Equal opportunities and Community Relations Discussion Group of the CSCE Human Dimension Seminar, Warsaw 20-23 September 1994.
- ²¹ Див. примітку 5, а також «Council of Europe Activities Concerning Roma, Gypsies and Travellers», CDMG (94) 15 rev. 26.1.95.
- ²² «The Untouchables. F Survey of the Roma People of Central and Eastern Europe», Mark Braham, March 1993, UNCHR.
- ²³ European Committee on Migration Report, p. 2 (див. вище прим. 5).
- ²⁴ Доповідь на Женевській зустрічі експертів з проблем національних меншин (1991), розділ VI; доповідь зафіксувала готовність держав ужити необхідних заходів з метою досягнення цілковитої рівності між представниками рома/сінті, які постійно живуть у державі, і рештою населення.
- ²⁵ Документ Московської зустрічі – Конференції з питань людського виміру (1991), розділ III, пар. 42.2.
- ²⁶ Документ Гельсінської зустрічі в рамках подальшого виконання кроків (1992), розділ VI, пар. 35.
- ²⁷ *Case Studies on National Minorities Issues*; Warsaw, 20-23 September 1994.
- ²⁸ *Seminar on Roma in the OSCE Region*; Warsaw, 20-23 September 1994.
- ²⁹ Детальніше див. CSRSI Newsletter, vol. 1, Nos. 1 and 3.
- ³⁰ «Roma (Gypsies) in the Region": Report of the High Commissioner on National Minorities for the Meeting of the Committee of Senior Officials 21-23 September 1993.
- ³¹ *Ibid.*, para 5.2.
- ³² Програма така:
- (1) Combating Social Exclusion; див., напр.: EC Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: First National Report, 1991.
- (2) Combating Xenophobia, див., напр., Resolution 90/c 157/01, 29.5.90.
- (3) Minority Languages; див., напр., Doc. A – 150181, Official Journal of EC 30.11.87.
- (4) Education; див., напр., Resolution 89/C 153/02, 22.5.89.
- ³³ Напр. Committee of Ministers Resolutions (68)30; (72)22; Recommendations 453(66); 583(10); 1134(90).
- ³⁴ До них входять:
- Рада Міністрів:
- Resolution (75) 13, 22.5.75; the social situation of nomads in Europe. Recommendation No. R(83)l on stateless nomads of undetermined nationality.
- Парламентська асамблея:
- Recommendation 563 (1969) on the situation of Gypsies in Europe. Standing Конференція з питань місцевих і регіональних властей у Європі: Resolution 125(1981) on the role and responsibilities of local and regional authorities in regard to cultural and social problems of population of nomadic origin.
- Resolution 249 (1993) on Gypsies in Europe: the role of local and regional authorities in regard to cultural and social problems of population of nomadic origin.
- ³⁵ Пояснювальний Меморандум, який супроводжує звіт SCLRAE (див. вище прим. 11), містить додаток 1, в якому подано довідку про чисельність рома/сінті в Європі: за мінімальними підрахунками чисельність рома/сінті на території Ради Європи до вступу в неї держав Центральної і Східної Європи становила 1 458 100 чоловік; після вступу до Ради Європи нових держав, за мінімальними оцінками, це число зросло від 3 143 300 до 5 201 100 чоловік: приріст становить понад 250%.
- ³⁶ Resolution 249 (1993).
- ³⁷ 6 H.R.L.J. 98.
- ³⁸ 6 H.R.L.J. 98.
- ³⁹ Article 25(1).
- ⁴⁰ У додатковому протоколі до Конвенції з питань захисту прав людини та основних свобод представників національних меншин (цей документ прийняла Парламентська асамблея 5.2.92).
- ⁴¹ Article 4.
- ⁴² Параграф 5, Рекомендація 1255 (1995) з питань захисту прав національних меншин.
- ⁴³ Рада міністрів (у відповідь на Рекомендацію 1203 Парламентської асамблеї), вказівка Steering Committee з питань соціальної політики зробити огляд згоди країн-членів з Резолюцією (75)12 – див. Інформаційний бюлетень Ради Європи у справі рома/циганів, с. 3, 10/11/95.
- ⁴⁴ Див., напр., Доповідь Гельсінської федерації з питань прав людини «Цигани: вразлива меншина в Європі», 2.10.92; див. також Доповідь ВКНМ (прим. 8 вище).
- ⁴⁵ З попередньої Доповіді модератора д-ра Гелен Краг (Данія) на Семінарі DG 1: Внутрішні й міжнародні правові та політичні проблеми – див. вище прим. 15.
- ⁴⁶ East African Asians case, 3E.H.R.R.25.
- ⁴⁷ Ireland v. UK Series A, No. 25; 2E.H.R.R.25.
- ⁴⁸ Ad hoc Комітет експертів з питань ідентичності документів та міграції населення Ради Європи подав Доповідь

-
- (86) з правових проблем, що стосуються міграції кочівників, у грудні 1986 року, де серед іншого висловлювалася думка про те, що чисельність (на той час) кочівників, які не мають громадянства, «незначна».
- ⁴⁹ Див. Official Journal of EC 22.2.93; С 51, written question No. 1, 719/92.
- ⁵⁰ Series A, No. 5; 1E.H.R.R. 241.
- ⁵¹ Applications 9218 & 9414/81; Decisions & Reports, Vol. 35, с. 30. Див. також *Kalderas Gypsies v. FRG & Netherlands*, Decisions & Reports, Vol. 11, p 221(1917).
- ⁵² Application No. 9596/81; Decision 12/12/83.
- ⁵³ Application No. 12344/86; Decision 25/2/91.
- ⁵⁴ «Justice or Unjustice? A Survey of Government Policy Towards Gypsies and Caravan Dwellers in the Nineteenth and Twentieth Centuries», A. Cottaar, L. Lucassen & W. Willems. *Immigrants & Minorities*, Vol. 11, No. 1, March 1992 – «Gypsies: the Forming of Identities & Official Responses»
- ⁵⁵ *K. van De Vin (and 4 others) v. Netherlands*, Application No. 13628/88; decision 8.4.92.
- ⁵⁶ Application No. 1475/89; decision 12.12.90; Decisions & Reports, Vol. 67, p. 264.
- ⁵⁷ Верховний суд США відкинув таку доктрину в справі десеґраґації *Brown v Board of Education* (1953) 347 U.S. 483.
- ⁵⁸ *Ruby Smith and others v. UK*, Application 18401/91; decision 6.5.93.
- ⁵⁹ *Ruby Smith v. UK*, Application 18401/91; decision 6.5.93.
- ⁶⁰ Caravan Sites Act 1968.
- ⁶¹ Див., напр., *Modinos v Cyprus*, Series, No. 193; 13 E.H.R.R.212.
- ⁶² Report on Application No. 20348/92; (admissibility decision 3.3.94).
- ⁶³ *Ibid* at para 76.
- ⁶⁴ Див., напр., *Loizidou v. Turkey* (1995) 20 E.H.R.R. 71.
- ⁶⁵ Особливо доречно тут стаття 27 Міжнародної угоди з питань громадянських і політичних прав, яка містить права меншин, і стаття 26, що являє собою окреме антидискримінаційне положення (див. також статті 2(1) і 3). Комітет з питань прав людини прокоментував статтю 27 (є2350). За винятком Греції, Ліхтенштейну й Туреччини, всі країни, що ратифікували ЄКПЛ, також беруть участь у МКЧХ.