

РАДА ЄВРОП

РАДА ЄВРОПИ

Страсбург, 12 червня 2023 р.

CDL- AD(2023)021

Або. англ.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

УКРАЇНА

ДУМКА

ПРО ЗАКОН ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ (ГРОМАДИ)

**Прийнято Венеціанською комісією на 135^{-му} пленарному засіданні
(Венеція, 9-10 червня 2023 р.)**

На підставі коментарів

Пані Вероніка БІЛКОВА (Член, Чеська Республіка)

Пані Регіна КІНЕР (член, Швейцарія)

Пані Жанін ОТ А ЛОРА МАЛАССІС (Заступник члена, Мексика) Пан Ян

ВЕЛАЕРС (Член, Бельгія)

Зміст

I.	Вступ	3
II.	
	передумови та обсяг Висновку	3
	A.....	
	онституційна та законодавча база	3
	B. Попередні думки	5
	C. Обсяг висновку	7
III.	Аналіз	8
	A. Процедура усиновлення	8
	B. Термінологія	8
	C.....	
	реамбула та загальні положення (розділ I)	8
	D. Права, свободи та обов'язки осіб, які належать до національних меншин (громади) (розділ II)	9
	1. Загалом	9
	2. Мовні права та право на освіту	11
	E. Державна політика у сфері національних меншин (громад) (розділ III); міжнародне співробітництво та зовнішні зв'язки національних меншин (громад) (розділ IV); прикінцеві та перехідні положення (розділ V)	21
IV.	Висновок	22

I. вступ

1. Листом від 26 січня 2023 року пан П'єро Фасіно, голова Моніторингового комітету Парламентської асамблеї, звернувся до Венеціанської комісії з проханням надати висновок щодо Закону про національні меншини (громади) України (CdL-REF(2023)019, далі « Закон про національні меншини» або «Закон»).
2. Пані Б.Нкова, пані Кінер, пані Оталора Малассіс і пан Велаерс виступили доповідачами для цього висновку.
3. Делегації Комісії зустрілися: 31 березня 2023 року з віце-міністром освіти та іншими представниками виконавчої влади; 20 квітня 2023 року (онлайн) з Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції, Радою громадських організацій національних меншин при Міністерстві освіти, Конгресом етнічних спільнот, Уповноваженим з прав людини, Комітетом ВРУ з прав людини , Конституційний суд, а також представники національних меншин; 27 квітня 2023 року з українською делегацією в Парламентській асамблеї Ради Європи; 4-5 травня 2023 року (м. Київ) з Президентом України, Головою Верховної Ради, Міністром закордонних справ, Віце-прем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Міністром юстиції та Віце-міністром освіти, а також представники національних меншин, інших груп громадянського суспільства та міжнародної спільноти. Комісія вдячна українській владі та офісу Ради Європи в Києві за чудову організацію цих зустрічей.
4. Цей висновок підготовлено на основі англійського перекладу закону. Переклад може не точно відображати оригінальну версію в усіх пунктах.
5. Цей висновок підготовлено на основі коментарів доповідачів та результатів зазначених вище зустрічей. Проект висновку було розглянуто на засіданні Підкомісії з питань захисту прав національних меншин 8 червня 2023 р. Після обміну думками з Віктором Єленським, Головою Державної служби України у справах національних меншин та свободи совісті, він був ухвалений Венеціанською комісією на її 135^{-му} пленарному засіданні (Венеція, 9-10 червня 2023 р.).

II. Передумови та обсяг Висновку

A. Конституційно-законодавча база

6. Права всіх національностей, які проживають на території України, на вільний національно-культурний розвиток було визнано ще в Декларації про державний суверенітет України 1990 року (ст. VIII). Далі це було конкретизовано в Декларації прав національностей України 1991 року.
7. Конституція України в кількох положеннях містить посилання на права національних меншин. Відповідно до частини 3 статті 10 *«в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин України»*, а частина 5 статті 10 передбачає, що *«[т] Використання мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом»*. Стаття 11 передбачає, що *«[д]ержава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин. Стаття 53(5) про право на освіту передбачає, що «громадянам, які належать до національних меншин , відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою або на вивчення рідної мови». мовою в державних і комунальних навчальних закладах та через національно-культурні товариства»*.

8. Відповідно до частини третьої статті 92 Конституції виключно законами України визначаються права корінних народів і національних меншин України, а також порядок використання мов (частина четверта статті 92). Частина 3 статті 119 стосується реалізації програм національно-культурного розвитку національних меншин на територіях, де проживають особи, які традиційно чи у значній кількості належать до національних меншин.

9. Україна ратифікувала кілька міжнародних договорів про захист прав людини, які містять конкретні положення щодо прав меншин, зокрема статтю 27 Міжнародного пакту, з громадянських і політичних прав (далі: «МПГПП»), Рамкової конвенції про Захист національних меншин (далі: «Рамкова конвенція», «РКНМ») та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (далі: «Статут», «ECMRL»). Хартія набула чинності для України 1 січня 2006 року та поширюється на такі мови: білоруську, болгарську, кримськотатарську, гагаузьку, німецьку, грецьку, угорську, караїмську, кримчацьку, молдовську, польську, ромську, румунську, російську, русинську, словацьку та ідиш. Караїмська, кримчацька, ромська та русинська мови охоплюються лише частиною II (стаття 7), тоді як інші мови отримують захист відповідно до частини II та частини III (статті 8-14).¹ Відповідно до письмового внеску української влади,² «Закон також не містить закритого переліку етнічних груп, за якими визнається офіційний статус «національних меншин (спільнот)». Таким чином, передбачені Законом гарантії поширюються на мови всіх груп громадян України, які підпадають під визначення «національних меншин (громад)» за Законом».

10. Відповідно до статті 9 Конституції України *чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, що суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України*. Міжнародні договори, як пояснювалося в попередніх висновках Венеціанської комісії щодо України³, отже, приходять одразу після Конституції та мають перевагу над звичайними законами.

11. Виконання міжнародних зобов'язань щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин, контролюється спеціальними наглядовими органами Ради Європи – Консультативним комітетом Рамкової конвенції про захист національних меншин (Рамкова конвенція, ACFC)⁴ та Комітетом експертів (COMEX) Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (Хартія, ECRML),⁵ Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI)⁶ та Комісара Ради Європи з прав людини⁷ і призвело до прийняття конкретних рекомендацій цих органів і Комітету міністрів Ради Європи.⁸

¹ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, Третя доповідь Комітету експертів щодо України (CM(2017)97) , 27 вересня 2017 р., § 1.

² Див. 22.

³ Венеціанська комісія, CDL-AD(2019)032, Україна - Висновок щодо закону про підтримку функціонування української мови як державної, § 16; CDL-AD(2004)013, Висновок щодо двох проектів законів про внесення змін до Закону про національні меншини в Україні, § 9; CDL-AD(2004)022, Висновок щодо останньої редакції Законопроекту про внесення змін до Закону про національні меншини, § 6.

⁴ ACFC прийняв чотири висновки щодо України: ACFC/INF/OP/I(2002)010, Перший висновок щодо України, прийнятий 1 березня 2002 року; ACFC/INF/OP/II(2008)04, Другий висновок щодо України, прийнятий 30 травня 2008 р.; ACFC/INF/OP/III(2012)02, Третій висновок щодо України, прийнятий 22 березня 2012 р.; ACFC/OP/IV(2017)002, Четвертий висновок щодо України, прийнятий 10 березня 2017 року.

⁵ ECRML ухвалив три звіти по Україні: Початковий цикл моніторингу, ECMRL (2010) 6, 7 липня 2010 р.; застосування Хартії в Україні. 2-й цикл моніторингу, ECRML (2014) 3, 15 січня 2014 р.; застосування Хартії в Україні. 3-й звіт щодо України, 24 березня 2017 р.

⁶ Звіт СКРН по Україні, п'ятий цикл моніторингу, прийнятий 20 червня 2017 року; Висновки СКРН щодо імплементації рекомендацій щодо України – з урахуванням проміжних заходів, прийнятих 7 квітня 2020 року.

⁷ Див., наприклад, заяву Комісара РЄ з прав людини від 29 жовтня 2019 р.: Мовна політика повинні задовольняти різноманітність, захищати права меншин і розрядити напругу

⁸ Див. Рекомендацію CM/RecChL(2018)6 Комітету міністрів до держав-членів щодо застосування Україною Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, ухваленої 12 грудня 2018 року.

12. Закон «Про освіту», а також Закон «Про підтримку функціонування української мови як державної» («Закон про державну мову») впливають на становище та права національних меншин. Вони були подані до Венеціанської комісії для прийняття висновків у 2017 та 2019 роках відповідно, як буде нагадано нижче.

В. Попередні думки

13. Венеціанська комісія неодноразово зверталася до законодавства, яке стосується національних меншин в Україні.⁹ Останні висновки стосувалися положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 року, які стосуються використання державної мови, мов меншин та інших мов в освіті¹⁰, а також Закону «Про підтримку функціонування української мови як Державна мова».¹¹

14. У висновку щодо Закону про освіту Венеціанська комісія зазначила:

«125. (...) відповідним рішенням, безумовно, було б внести зміни до статті 7 і замінити це положення більш збалансованим і чіткіше сформульованим. Зокрема, у цьому контексті слід було б розглянути питання дискримінаційного ставлення до інших мов меншин, які не є офіційними мовами ЄС.

126. Багато проблем, однак, можуть бути негайно вирішені через інші законодавчі акти та імплементацію прийнятої статті 7, особливо через Закон про загальну середню освіту. У цьому відношенні Венеціанська комісія рекомендує, зокрема:

- повною мірою використовувати під час ухвалення імплементаційного законодавства можливості, передбачені пунктом 4 статті 7, для забезпечення достатнього рівня викладання офіційними мовами Європейського Союзу для відповідних меншин;*
- продовжувати забезпечувати достатню частку освіти мовами меншин на початковому та середньому рівнях, на додаток до викладання державної мови;*
- підвищити якість викладання державної мови;*
- внести зміни до відповідних перехідних положень Закону про освіту, щоб дати більше часу для поступового реформування;*
- звільнити приватні школи від нових мовних вимог відповідно до статті 13 Рамкової конвенції;*
- вступити в рамках реалізації нового Закону про освіту в новий діалог з представниками національних меншин та всіма зацікавленими сторонами щодо мови освіти.*
- забезпечити, щоб імплементація Закону не загрожувала збереженню культурної спадщини меншин і безперервності навчання мовами меншин у традиційних школах.*

¹²

⁹ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2004\)013](#), Висновок щодо двох проектів законів про внесення змін до Закону про національні меншини в Україні; [CDL-AD\(2004\)022](#), Висновок щодо останньої версії проекту Закону про внесення змін до Закону про національні меншини; [CDL-AD\(2011\)008](#), Висновок щодо проекту Закону про мови в Україні.

¹⁰ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2017\)030](#).

¹⁰ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2017\)030](#), Україна - Висновок щодо положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., які стосуються використання державної мови та мов меншин та інших мов в освіті.

¹¹ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#), Україна - Висновок щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної.

¹² Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2017\)030](#), Україна - Висновок щодо положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., які стосуються використання державної мови та мов меншин та інших мов в освіті, §§ 125-126.

15. Відповідно до цих рекомендацій, відповідно до поправки, підготовленої Урядом, учні, які розпочали свої заняття до 1 вересня 2018 року, продовжують отримувати освіту за попередніми правилами до вересня 2023 року замість 2020 року. Це дає змогу таким учням закінчити ці класи за старі правила. Тим не менш, для цих учнів також планується поступове збільшення кількості предметів, які викладаються українською мовою. Проте з вересня 2023 року правила, що обмежують права на освіту мовами меншин, будуть повністю чинними; на думку Венеціанської комісії, *«це може призвести до суттєвого зменшення можливостей, доступних особам, які належать до національних меншин, навчатися своїми мовами, що означало б непропорційне втручання в існуючі права осіб, які належать до національних меншин. меншини»*¹³

16. У висновках щодо Закону про державну мову Венеціанська комісія зазначила, що *«[л]юва політика є надзвичайно складним і чутливим питанням в Україні, яке в минулому стало і може стати в майбутньому джерелом напруги. в межах України та з родинними державами національних меншин України. Це також дуже політизоване питання, особливо через останні події та конфлікт з Росією»*, і зробив наступні ключові рекомендації:

- *без зайвих зволікань підготувати Закон про меншини та розглянути питання про відкладення до прийняття Закону про меншини виконання положень Закону про державну мову, які вже є чинними.*
- *переглянути Закон про державну мову з метою забезпечення, у світлі конкретних рекомендацій, наданих у цьому висновку, його відповідності міжнародним зобов'язанням України, особливо тим, що впливають із Рамкової конвенції, Мовної хартії та ЄКПЛ та Протоколу до неї № 12. У законодавчому процесі законодавець повинен консультиватися з усіма зацікавленими сторонами, особливо з представниками національних меншин і корінних народів, оскільки вони безпосередньо стосуються і постраждають від виконання цих двох законодавчих актів.*
- *скасувати положення Закону, які передбачають різне ставлення до мов корінних народів, мов національних меншин, які є офіційними мовами ЄС, і мов національних меншин, які не є офіційними мовами ЄС, у тій мірі, в якій: відмінність між цими мовами не ґрунтується на об'єктивному та розумному обґрунтуванні.*
- *розглянути можливість скасування механізму оскарження та санкцій, викладених у Законі, або принаймні обмежити його виключно публічною сферою та для найскрайніших випадків. Однак, якщо цей механізм буде збережено, положення щодо накладення санкцій не повинні діяти до ухвалення Закону про меншини та перегляду Закону про державну мову.*
- *розглянути можливість виключення частини шостої статті 1, яка встановлює відповідальність за умисне спотворення української мови в офіційних документах і текстах.*
- *захищати також права мовних меншин з метою сприяння справедливому балансу між зміцненням статусу та використання державної мови та захистом мов меншин і доручити Уповноваженому із захисту державної мови чи іншій особі належним чином створена установа чи орган, який відповідає за моніторинг виконання правових положень щодо використання мов меншин і корінних народів .*¹⁴

¹³ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2017\)030](#),

¹³ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2017\)030](#), Україна - Висновок щодо положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., які стосуються використання державної мови та мов меншин та інших мов в освіті, § 120.

¹⁴ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#), Україна – Висновок щодо закону про підтримку функціонування української мови як державної, § 139.

17. 14 грудня 2022 року Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні (ММПЛУ) надала аналіз законопроекту № 1000-2022. 8224 «Про національні меншини (громади) України», який напередодні ухвалив у остаточному читанні парламент і підписав президент 29 грудня. На цей аналіз, який значною мірою спирається на попередні висновки Венеціанської комісії, ми посилатимемося там, де це буде доречно.

С. Обсяг Висновку

18. У цьому висновку Венеціанська комісія не розглядає ані загальну законодавчу базу, що діє в Україні у сфері захисту меншин, ані загальну ситуацію національних меншин у цій країні. Висновок обмежується положеннями Закону України «Про національні меншини (громади) України», прийнятого Верховною Радою 13 грудня 2022 року. ¹⁵ Цей Закон у більшості положень набирає чинності 1 липня 2023 року, замінюючи старіший Закон про національні меншини в Україні, прийнятий у 1992 році. ¹⁶ Попередній Закон, що датується 1992 роком, вважався надто загальним і таким, що не надає належних гарантій для захисту меншин. ¹⁷ Тому прийняття нового закону вітається.

19. Новий Закон про національні меншини (громади) не вносить змін до законодавства про освіту та про державну мову. Таким чином, рекомендації Венеціанської комісії в попередніх висновках у сфері ¹⁸ залишаються дійсними, оскільки вони не були належним чином враховані в наступних спеціальних законах. Венеціанська комісія посилатиметься на свої попередні висновки щодо цих законів у тій мірі, в якій законопроект прямо чи опосередковано посилається на них. ¹⁹

20. Конституція України розрізняє національні меншини та корінні народи. ²⁰ У ньому не згадуються «спільноти». Закон «Про національні меншини (громади) України» не стосується конкретного питання корінних народів, таких як кримські татари, як і цей Висновок.

21. У висновку аналізується Закон лише щодо його відповідності застосовним міжнародним інструментам і стандартам (особливо Рамковій конвенції, Мовній хартії, статтям 26 і 27 МПГПП, а також статті 14 ЄКПЛ [Європейська конвенція з прав людини] і Протоколу № 12 до неї). Не оцінює її відповідність Конституції України.

22. Перед візитом до Києва Венеціанська комісія передала владі перелік питань, на які надала письмову відповідь. Їхні відповіді будуть називатися в цьому Висновку їхнім «письмовим внеском».

¹⁵ Закон України № 2827- IX Про національні меншини (спільноти) України, 13 грудня 2022 року.

¹⁶ Закон України № 2494- XII Про національні меншини в Україні, 25 червня 1992 року.

¹⁷

Див. Резолюцію Комітету міністрів CM/Res CM(2020)13 щодо імплементації FCNM Україною, 8 грудня 2020 р., рекомендацію щодо негайних дій № 2 [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), Четвертий висновок щодо України, прийнятий 10 березня 2017 р., у якому рекомендовано «негайно прийняти та в тісній консультації із зацікавленими групами адекватну та всеохоплюючу правову базу для захисту національних меншин із ефективними механізмами реалізації» (пара. 188).

¹⁸ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#), Україна - Висновок щодо закону про підтримку функціонування української мови як державної; [CDL-AD\(2017\)030](#), Висновок щодо положень Закону про освіту від 5 вересня 2017 р., які стосуються використання державної мови, мов меншин та інших мов в освіті

¹⁹ Див. пункти 13 і далі.

²⁰ Статті 11, 92 (3), 119 (3).

III. Аналіз

A. процедура усиновлення

П

23. Венеціанська комісія раніше рекомендувала проводити консультації щодо законів, які можуть торкнутися національних меншин ²¹ відповідно до статті 15 Рамкової конвенції та статті 7, параграфа 4 Мовної хартії. Подібним чином Спеціальні процедури Ради ООН з прав людини, зокрема Спеціальний доповідач у сфері культурних прав ²² і Спеціальний доповідач з прав корінних народів ²³ рекомендували проводити процеси консультацій щодо будь-яких змін, які можуть вплинути на інтереси осіб, які належать до меншин.

24. Українська влада повідомила Комісію, що під час підготовки Закону відбулися широкі консультації із зацікавленими сторонами, зокрема асоціаціями меншин. Важко оцінити, наскільки вони привели до консенсусу. Українські органи влади також поінформували Комісію про консультації, які відбулися з огляду на прийняття підзаконних актів. Це підтвердили представники національних меншин під час зустрічі з доповідачами.

B. Термінологія

25. Закон додає, в тому числі в назві, термін «громади» - в дужках - до терміну «національні меншини». Українська влада пояснила, зокрема у своєму письмовому зверненні, що деякі особи, які належать до меншин, вважали термін «меншини» принизливим і нагадуванням про радянські часи, що спонукало до додавання терміну «громади». Венеціанська комісія хотіла б підкреслити, що термін «меншини» використовується в міжнародному праві, зокрема в Рамковій конвенції та Хартії. Однак використання обох термінів («меншина» та «спільнота») як синонімів не суперечить міжнародному праву.

C. Преамбула та загальні положення (розділ I)

26. Венеціанська комісія ще раз вітає ухвалення Закону про національні меншини, який уже був рекомендований у Висновку щодо Закону про українську мову як державну. У цьому Висновку Комісія зазначила, що *«Закон про меншини мав бути підготовлений одночасно із Законом про державну мову, щоб із самого початку забезпечити баланс між захистом українських та мовних прав осіб, які належать до національних меншин»*. ²⁴ Венеціанська комісія високо цінує зусилля української влади взяти до уваги міжнародні та європейські стандарти щодо захисту меншин, а також – однак лише в обмеженій мірі – деякі критичні зауваження, висловлені Комісією у її вищезгаданих висновках.

²¹ Венеціанська комісія, CDL-AD(2017)030-Україна - Висновок щодо положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., які стосуються використання державної мови та мов меншин та інших мов в освіті, прийнятий Комісією на її 113-є пленарне засідання (Венеція, 8-9 грудня 2017 р.), § 54; CDL-AD(2019)032- Україна - Висновок щодо Закону про підтримку функціонування української мови як державної, ухвалений Венеціанською комісією на 121-му пленарному засіданні (Венеція, 6-7 грудня 2019 р.), § 28; CDL- AD(2004)026. Висновок щодо переглянутого проекту Закону про здійснення прав і свобод національних та етнічних меншин у Чорногорії, ухваленого Венеціанською комісією на її 59-му пленарному засіданні (Венеція, 18-19 червня 2004 р.), § 44; CDL-AD(2004)013. Висновок щодо двох проектів законів про внесення змін до Закону про національні меншини в Україні, прийнятих Венеціанською комісією на її 58-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 березня 2004 р.), § 47.

²² ООН, Спеціальний доповідач у сфері культурних прав. A/77/290. Розвиток і культурні права: принципи, п. 79.

²³ ООН, Спеціальний доповідач з прав корінних народів. A/HRC/45/34. Мандат впливає на захист прав корінних народів. Спостереження щодо процесу консультацій, п. 60.

²⁴ Венеціанська комісія, CDL- AD(2019)032, Україна - Висновок щодо закону про підтримку функціонування української мови як державної, § 34.

27. Преамбула містить кілька посилань і принципів, які вітаються. Посилається на Рамкову конвенцію, Хартію та *«інші міжнародні договори щодо прав національних меншин (громад) України, ратифіковані Верховною Радою України»*. Серед іншого йдеться про створення належних умов для здійснення та захисту прав усіх осіб, які належать до національних меншин (спільнот), збереження різноманітних аспектів їхньої ідентичності, забезпечення їх повного розвитку, повну повагу до різноманіття, заохочення міжкультурного діалогу та забезпечення рівності незалежно від етнічного походження.

28. Визначення національних меншин (спільнот) у статті 1 відповідає аналогічним визначенням у ряді європейських країн. Слід зазначити, що закон не відносить корінні народи до національних меншин (громад). Їхні права регулюються іншим законодавчим актом.²⁵ Проте роз'яснення щодо застосовності до них Закону про національні меншини (громади) було б бажаним, зважаючи на те, що ці групи, як правило, підпадають під дію цього закону, але переважає *lex specialis* щодо корінних народів – як правило, *щедріший*. Крім того, Комісія зазначає, що визначення національних меншин (спільнот) відрізняється від визначення в законі 1992 року. Наприклад, він вимагає, щоб представники національних меншин «традиційно проживали в Україні». Під час онлайн-інтерв'ю представники кількох національних меншин висловили занепокоєння тим, що цей вислів є нечітким і ризикує бути витлумаченим у надто обмежувальний спосіб.²⁶

29. Частиною другою статті 2 передбачено, що якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Законом, застосовуються правила міжнародного договору. Це вітається, як і державні гарантії прав меншин і заборона дискримінації, що включає можливі позитивні дії (ст. 3-4). Зокрема, частина 2 статті 3 передбачає, що *«реалізація державної інтеграційної політики передбачає утримання від політики та практики асиміляції осіб, які належать до національних меншин (громад) проти їх волі, та захист таких осіб від будь-яких дій, спрямованих на таку асиміляцію»*. Позитивні дії спрямовані на забезпечення рівних можливостей (ст. 4(3) Закону). Однак це положення є менш широким, ніж стаття 4(2-3) РКЗНМ, згідно з якою *«[с]торони зобов'язуються вжити, у разі необхідності, адекватних заходів для сприяння в усіх сферах економіки, соціальної, політичної та культурної діяльності, життя, повна та ефективна рівність між особами, які належать до національних меншин, і особами, які належать до більшості»*. Слід розглянути можливість внесення змін до Закону для забезпечення його повної відповідності до РКНМ у цій сфері.

D. Права, свободи та обов'язки осіб, які належать до національних меншин (громади) (розділ II)

1. В загальному

30. У розділі II детально висвітлено права, свободи та обов'язки осіб, які належать до національних меншин (громад). Перелік прав, який міститься у частині 2 статті 5, є досить вичерпним, і Закон чітко визначає, що цей перелік не є вичерпним (частина 3 статті 5). Зобов'язання згідно зі статтею 5(5) дотримуватись Конституції та законів, захищати державний суверенітет і поважати особливості української нації, а також сприяти інтеграції національної меншини (громади) в українське суспільство, не суперечать статті 20-21 FCNM. Однак тлумачення цих зобов'язань не повинно бути розширеним і потребує адаптації

²⁵ Закон України № 1616-IX Про корінні народи України від 1 липня 2021 року (Закон України від 1 липня 2021 року № 1616-IX Про корінні народи України),

²⁶ У своєму Тематичному коментарі № 4 (параграф 31) АСFC вважає, що «непрямо впливає з того факту, що лише статті 10(2), 11(3) і 14(2) Рамкової конвенції встановлюють конкретні гарантії у сферах традиційно населені особами, які належать до національних меншин, що тривалість проживання в країні не слід вважати визначальним фактором для застосування Рамкової конвенції в цілому. Крім того, він послідовно стверджував, що будь-які часові обмеження слід розглядати гнучко і що відмінності у поводженні з іншими подібними групами, засновані виключно на тривалості їх проживання на території, можуть бути несправедливими».

обставини . Держави зобов'язані вживати заходів щодо збереження та поваги до самотності меншин. «Інтеграція суспільства» є ключовим поняттям, яке означає, що «враховуються всі сегменти суспільства, як більшість, так і меншини, щоб стратегії інтеграції ефективно сприяли формуванню суспільних структур, де різноманітність і повага до відмінностей визнаються та заохочуються як нормальні явища. , через визнання, взаємне пристосування та активну участь усіх сторін». ²⁷ Положення про обмеження основних прав у статті 5(6) значною мірою відповідає тексту міжнародних конвенцій з прав людини. Однак він не вказує на те, що будь-яке обмеження повинно переслідувати певні законні цілі, як, наприклад, статті 9ff ЄКПЛ.

31. Статтю 5(7), яка стосується «популяризації та пропаганди держави-терориста (держави-агресора)» та подібних дій, чітко слід розглядати в контексті нинішньої російської агресії проти України. Він зосереджений на конкретній ситуації і, як правило, не повинен з'являтися в загальному законі про меншини, а в кримінальному законодавстві. Венеціанська комісія рекомендує розглянути питання про те, щоб це положення було вилучено до іншого, більш відповідного законодавчого акту, можливо, до спеціального законодавства, що стосується поточної надзвичайної ситуації.

32. Стосовно статті 6 про право на самоідентифікацію, перше речення в абз. 1 в принципі відповідає статті 3 FCNM. Однак він обмежує це право громадян, що суперечить РКНМ. У наступних реченнях статті 6(1) чітко зазначено, що ніхто не може бути примушений заявити про свою приналежність до національної меншини: це не обумовлює здійснення прав, гарантованих національним меншинам. Див. також статтю 6(2), яка забороняє у будь-якій формі примушувати громадянина України визнавати свою приналежність, відмовлятися або змінювати приналежність до національної меншини (громади). Це відповідає міжнародному праву.

33. Стаття 6(3) щодо імен, прізвищ та по батькові в основному відображає статтю 11(1) FCNM і вітається. Проте «офіційне визнання» назв мовами меншин згідно з цим положенням може бути більш чітким.

34. Статті 7 і 8, що стосуються свободи громадських об'єднань і мирних зібрань, свободи вираження поглядів, релігії та думки, імплементують статті 7 Рамкової конвенції про національну національну конвенцію та статті 9-11 ЄКПЛ і вітаються.

35. Стаття 9 про участь у політичному, економічному та соціальному житті спрямована на реалізацію статті 15 РКЗНМ. У ньому перераховані права осіб, які належать до національних меншин. Однак стаття 15 FCNM виходить за рамки статті 9 Закону, вимагаючи від держав діяти позитивно, щоб *«створити умови, необхідні для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та в державних справах (...)»*. Венеціанська комісія рекомендує розробити в законі, як можна створити такі умови. ²⁸

²⁷ Тематичний коментар ACFC №4.

²⁸ Відповідно до Пояснювальної доповіді FCNM, «Сторони могли б сприяти - в рамках своїх конституційних систем - серед іншого, таким заходам:

- консультації з цими особами за допомогою відповідних процедур і, зокрема, через їхні представницькі установи, коли Сторони розглядають законодавчі або адміністративні заходи, які можуть безпосередньо торкнутися їх;
- залучення цих осіб до підготовки, реалізації та оцінки національних і регіональних планів і програм розвитку, які можуть безпосередньо впливати на них;
- проведення досліджень спільно з цими особами для оцінки можливого впливу на них запланованої діяльності з розвитку;
- ефективна участь осіб, які належать до національних меншин, у процесах прийняття рішень та виборних органах як на національному, так і на місцевому рівнях;
- децентралізовані або місцеві форми правління».

2. Мовні права та право на освіту

а. Мовні права

36. Мовні права національних меншин (зокрема в освіті) були в центрі останніх дискусій щодо законодавства щодо меншин в Україні, як показали попередні висновки Венеціанської комісії, а також аналіз Моніторингової місії ООН з прав людини.

Стаття 10(1): свобода використовувати мову за власним вибором і недискримінація

37. Частина 1 статті 10 Закону визнає за кожним, хто належить до національної меншини, право на вільне і безперешкодне користування мовою своєї національної меншини. Однак це право визнається лише «в тій мірі, в якій це не суперечить закону». Хоча таке формулювання здається прийнятним як таке, його не слід тлумачити як таке, що дозволяє лише ті обмеження законодавством, які відповідають Конституції та міжнародним договорам.

38. Венеціанська комісія не в змозі розглядати всі обмеження права на вільне використання мови національних меншин, які охоплюються умовою «в тій мірі, що не суперечить закону». Однак Комісія вже розглянула деякі з цих обмежень, а саме ті, що містяться в положеннях Закону про українську мову як державну. Ці положення набули чинності з 16 липня 2019 року. Вони не були змінені Законом про національні меншини (громади), скоріше, вони, здається, неявно підтверджені статтею 10(1) цього Закону. Тому Венеціанська комісія вважає за доцільне повторити критику цих положень, яку вона висловила у своєму Висновку щодо Закону про українську мову як державну, основні висновки якого можна підсумувати таким чином:²⁹

- *ст. 22 (2) Закону про державну мову передбачає, що «наукові публікації оприлюднюються державною мовою, англійською та/або іншими офіційними мовами Європейського Союзу». Венеціанська комісія у своєму Висновку зазначила, що це положення є порушенням свобода вираження поглядів та академічна свобода осіб, які хочуть робити наукові публікації мовами ЄС. Більше того, було висловлено думку, що таке різне ставлення до мов не здається виправданим (пункт 82).*
- *ст. 23 (6) Закону «Про державну мову» передбачено, що мовою вітчизняного кінопрокату та показу фільмів має бути українська мова з діалоговою складовою звукового супроводу, яка виконується українською мовою, «у тому числі шляхом дубляжу чи озвучення». вітчизняні фільми можуть демонструватися кримськотатарською мовою або іншими мовами корінних народів. Венеціанська комісія зазначила у своєму Висновку, що таке положення вимагає «додаткової роботи та витрат» і для того, щоб воно було пропорційним законній меті, яку воно переслідує, Уряд «повинен надати фінансування для підтримки перекладу, оскільки інакше фінансовий тягар може спричинити «суттєві збої та негативно вплинути на організацію культурних заходів мовами меншин» (пункт 88). Крім того, Комісія заявила, що принцип було порушено недискримінацію, оскільки виняток для кримськотатарської мови чи інших мов корінних народів не поширювався на національні меншини (п. 87).*
- *Частиною восьмою статті 23 Закону про державну мову передбачено, що «мовою туристично-екскурсійного обслуговування є державна мова. Туристичні та екскурсійні послуги можуть надаватися іноземцям або особам без громадянства іншими мовами». Венеціанська комісія зазначила у своєму Висновку, що «це положення є порушенням свободи вираження поглядів, як вона закріплена.*

²⁹ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#), Україна - Висновок щодо закону про підтримку функціонування української мови як державної

у статті 10 ЄКПЛ [Європейської конвенції з прав людини], оскільки це, здається, не служить жодній законній меті". Крім того, було зазначено, що "[ц]е положення важко реалізувати. Ці послуги зазвичай надаються групам туристів, де можуть Було б нереалістично очікувати, що постачальник таких послуг кожного разу перевіряє, чи є його або її клієнти громадянами чи ні, і не відповідатиме на запитання іншою мовою, поставлене клієнтом, який є громадянином. Людина не повинна бути покарана за це». (параграфи 91-92).

- Частину першою статті 32 Закону про державну мову передбачено, що мовою реклами є українська мова. Відповідно до частини 2 статті 32 робиться виняток для реклами однією з офіційних мов Європейського Союзу в друкованих ЗМІ. Стаття 32(3) встановлює, що використання мов меншин і корінних народів у рекламі має регулюватися Законом про меншини. У своєму Висновку Венеціанська комісія зазначила: «Оскільки комерційне вираження також гарантується положеннями про свободу вираження поглядів, принципом має бути свобода рекламодавця вибирати мову, якою він хоче розміщувати рекламу, включаючи мови меншин. Здійснення цієї свободи може бути обмежене лише «законом» для досягнення законної мети, такої як захист здоров'я або права споживачів отримувати інформацію про товари та послуги на ринку, і якщо оскільки обмеження є «необхідним у демократичному суспільстві», що означає, що воно має бути пропорційним законній меті, яку воно переслідує. Крім того, Закон про меншини не повинен передбачати менших гарантій для мов, які не є офіційними мовами ЄС [Європейського Союзу]» (пункт 111). Крім того, Венеціанська комісія вважає, що Закон про національні меншини не містить жодних положень про використання мов національних меншин у рекламі, як зазначено в частині 3 статті 32 Закону про державну мову.
- Статтю 34 Закону про державну мову передбачено, що «інформаційні та інші оголошення під час спортивних змагань», «вхідні квитки на спортивні змагання та інша інформаційна продукція про спортивні змагання» мають бути українською мовою, крім міжнародних спортивних подій, для яких, крім української, можна використовувати й інші мови. У своєму Висновку Венеціанська комісія зазначила: «Той факт, що використання інших мов не дозволяється ні за яких обставин щодо національних або місцевих спортивних заходів, є порушенням права на свободу вираження поглядів. Крім того, оскільки для мов меншин не передбачено винятків, це положення не відповідає зобов'язанням, покладеним на Україну згідно з Рамковою конвенцією [про захист мов меншин] (стаття 11.2) та Мовною хартією [Європейська хартія регіональних або меншинних мов]. Мови] (стаття 12).» (пункт 92)
- Стаття 37 закону «Про державну мову» покладає на політичні партії та інші юридичні особи (громадські організації) обов'язок ухвалювати «свої установчі документи та рішення» українською мовою та використовувати українську мову у відносинах з органами державної влади. у своєму висновку: "Це зобов'язання являє собою обмеження свободи об'єднання, яке передбачає право на самоорганізацію. Втручання у здійснення цієї свободи служить законній меті громадського порядку, оскільки робить можливим нагляд державних органів за політичними діями партій, об'єднань та інших юридичних осіб в інтересах не тільки держави, а й учасників цих утворень. Проте термін «установчі документи та рішення» не є зрозумілим. Щоб бути пропорційним цій легітимній меті, зобов'язання ухвалювати документи та рішення українською мовою має бути обмежене тими документами та рішеннями, які необхідні для виконання законних державних функцій» (п. 115).

39. Декілька положень Закону про державну мову (статті 21, 22.2, 25.5, 26.2, 27.1) передбачають різне ставлення до мов національних меншин, які є офіційними мовами ЄС (точніше болгарської, грецької, німецької, польської, румунської, словацької та угорської мов).) та мовами меншин, які не є офіційними мовами ЄС (зокрема

російською, білоруською та ідиш). У своєму Висновку щодо Закону про державну мову Венеціанська комісія визнала, що історичне утиск української мови могло призвести до ухвалення позитивних заходів, спрямованих на сприяння українській мові, але не виправдовувало позбавлення інших мов меншин – зокрема російської, а також багатьох інших мов. - та їх носіїв, які проживають в Україні, щодо захисту, наданого іншим мовам та їх носіям, з точки зору прав людини загалом і заборони дискримінації зокрема.³⁰

40. Проте Венеціанська комісія бере до уваги рішення № 1 -г/2021 від 14 липня 2021 року, в якому Конституційний Суд України зазначив, що преференційне ставлення до мов національних меншин, які також є офіційними мовами Європейського Союзу, не означає є дискримінацією, що суперечить Конституції України, оскільки є « інструментом просування України до цінностей об'єднаної Європи та можливої участі України в подальшому її формуванні». » Як було сказано раніше, Комісія не оцінює закон на відповідність Конституції України, що є завданням Конституційного Суду. Венеціанська комісія також бере до уваги зміни до Конституції України 2019 року, які стверджують про «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» та зобов'язують законодавчу та виконавчу владу держави домагатися повного повноцінного членства України в Європейському Союзі та НАТО.

41. У своєму Висновку 2020 року щодо нещодавніх змін до законодавства про освіту мовами меншин Латвії Венеціанська комісія прийняла диференційоване ставлення до мов ЄС і мов ЄС. Це пояснювалося двома основними відмінностями від України: на відміну від України, Латвія була членом Європейського Союзу і, на відміну від Конституції України, де є чітке посилення на « *вільний розвиток, використання та захист російської мови*» (ст. 10).), конституційний лад Латвії не визнав конкретно жодної мови меншини.³¹ Крім того, привілейований статус мов Європейського Союзу відносив їх до іноземних мов, а не до мов меншин. Навіть якщо тим часом Україна отримала статус кандидата в ЄС, ці аргументи залишаються в силі. Однак у зв'язку з жорстокою агресією Російської Федерації проти України було б виправданим передбачити перехідний період під час воєнного стану, коли цей привілейований статус не надавався б російській мові.³²

Стаття 10(2-3): публічні заходи

42. Стаття 10(2) передбачає, що «особи, які належать до національних меншин», можуть організовувати публічні заходи мовами меншин. «Громадські об'єднання національної меншини» можуть організовувати культурні та подібні заходи мовами меншин. Це нібито обмежує право на свободу об'єднань, перешкоджаючи особам, які не належать до меншини, відповідно до громадського об'єднання національної меншини, організувати такі заходи.³³ Навіть якщо влада нагадала у своєму письмовому зверненні, що стаття 29 Закону про державну мову не передбачає такого обмеження, Закон про національні меншини (громади), як *lex posterior*, можна було б розуміти як такий, що запровадив його. Венеціанська комісія рекомендує внести зміни до Закону про національні меншини (громади), щоб чітко визначити, що такого обмеження немає.

43. Крім того, стаття 10(2-3) розрізняє, з одного боку, публічні заходи (такі як зустрічі, конференції, мітинги, виставки, навчальні курси, семінари, робочі наради, дискусії або форуми) і, з іншого боку, культурні та мистецькі, розважальні та «видовищні» заходи, організовані громадським об'єднанням національної меншини (громади). Хоча в контексті перших заходів немає норми про необхідність забезпечення перекладу (точніше: усного перекладу), щодо останніх «*на вимогу відвідувачів (глядачів) (...) організатор повинен*

³⁰ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#), Україна – Висновок щодо закону про підтримку функціонування української мови як державної, § 44.

³¹ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2020\)012](#), Латвія – Висновок щодо останніх змін до законодавства про освіту мовами меншин, параграфи 112-114.

³² Пор. нижче параграфи 71 і далі.

³³ Пор. Аналіз ММПЛУ, с. 8.

забезпечити синхронний або послідовний переклад (...), якщо такий запит було надіслано не пізніше, ніж за 48 годин до початку заходу". Хоча це положення переслідує законну мету, а саме запобігання сегрегації та сприяння інтеграції, Венеціанська комісія вважає, що його умови є надто розпливчастими, і більше того, що його наслідки є непропорційними до переслідуваної мети. Це положення є неточним, оскільки не чітко вказує, скільки відвідувачів (глядачів) можуть вимагати такого тлумачення. Якщо було б достатньо лише двох відвідувачів, то це У будь-якому випадку, покладення на організаторів фінансового та практичного тягаря перекладу, навіть на прохання розумної кількості учасників, суперечило б статті 5 і 10(1) РКЗНМ. Це також суперечило б букві та духу ECRML, зокрема, статті 7(1)(d) щодо «сприяння та/або заохочення використання регіональних мов або мов меншин у усному та письмовому мовленні публічно та Особисте життя». ³⁴ У своєму попередньому Висновку щодо Закону про державну мову Венеціанська комісія заявила, що «закон має регулювати лише мову заходів, організованих органами державної влади та/або за рахунок державних коштів, і залишити організаторам право вільно вирішувати мову приватних заходів. без будь-яких зобов'язань щодо забезпечення усного перекладу з державної мови або на неї» (пункт 84). Тому Венеціанська комісія рекомендує переглянути це положення.

44. Українські органи влади заявили, що це положення на практиці застосовуватиметься пропорційно, і що можливих зловживань можна буде уникнути за рахунок більшої точності у вторинному законодавстві. Крім того, в українському уряді заявили, що жодних звернень осіб, які належать до національних меншин (громад) щодо труднощів із застосуванням норм щодо організації масових заходів, не надходило, порушень цих норм не зафіксовано та що буде розроблено «методичку» конкретизувати реалізацію цього положення. Зокрема, Державна служба у справах національностей та свободи совісті має намір ухвалити конкретні правила щодо його реалізації. Проте Венеціанська комісія вважає, відповідно до принципів верховенства права, ³⁵ що законодавство, яке не повинно застосовуватися, не повинно бути чинним, і нагадує, що вторинне законодавство не може пригнічувати право (*in casu* : запитувати тлумачення), передбачене у первинному законодавстві. Крім того, нечіткість цього положення може перешкоджати або перешкоджати законному здійсненню свободи слова. Той факт, що жодних звернень чи порушень не було зареєстровано – до набрання чинності відповідним законодавством – не суперечить цій оцінці. Відповідь влади показує, що владі надано широкі дискреційні повноваження, що може завдати шкоди національним меншинам, внаслідок чого пересічний громадянин загалом не може визначити, які ситуації регулюються та в яких випадках будуть правові наслідки. Результатом цієї нечіткості є те, що положення не повністю відповідає вимогам статті 10(2) ЄКПЛ щодо обмежень свободи вираження поглядів, «бути встановленими законом», «переслідувати законну мету» та «бути необхідними в демократичне суспільство». Венеціанська комісія рекомендує переглянути статтю 10(3), щоб уникнути непропорційного застосування закону. Венеціанська комісія також звертає увагу на статтю 14.2, яка передбачає, що об'єднанням громадянського суспільства національних меншин (громад) на конкурсній основі може надаватися фінансова підтримка для реалізації програм (проектів, заходів) за рахунок коштів Державного бюджету України. та місцевих бюджетів, у тому числі видатки, пов'язані із забезпеченням усного перекладу державною мовою. Венеціанська комісія вітає це положення та підкреслює, що надання такої фінансової підтримки є умовою, яка має бути виконана для дотримання принципу пропорційності.

45. Частиною другою частини третьої статті 10 передбачено тиражування інформаційних матеріалів про ці події мовою національної меншини «з урахуванням вимог, передбачених частинами третьою та п'ятою статті 23» Закону «Про державну мову» (*тобто* обсяг і шрифт тексту іншою мовою не повинні перевищувати тексту українською мовою). Ч.7 ст.23

³⁴ Пор. Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#) - Україна - Висновок щодо Закону про підтримку функціонування української мови як державної, §§ 85ff, до статті 23 цього Закону. Здається, що стаття 10(2-3) скасовує найбільш обмежувальні правила цієї статті 23, але це слід сказати прямо.

³⁵ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2016\)007](#), контрольний перелік верховенства права, II.A.7.

Проте Закон «Про державну мову» передбачає, що кіноафіші та вхідні квитки до кінотеатрів та інших кінопоказових закладів виготовляються державною мовою. Венеціанська комісія у своєму Висновку щодо Закону про державну мову вже зазначила, що це є порушенням права на свободу вираження поглядів. Венеціанська комісія рекомендує дозволити друкувати афіші до фільмів і вхідні квитки в кінотеатри та інші кінопокази мовами меншин.³⁶

Стаття 10 (4): ЗМІ

46. Використання мов меншин у засобах масової інформації регулюється частиною 4 статті 10, яка дозволяє це робити «відповідно до закону». Це ставить використання мов меншин у залежність від інших законодавчих актів. На практиці це стосується статті 40 Закону України «Про ЗМІ», прийнятого Верховною Радою України 13 грудня 2022 року та до статті 24, статті 25 та пункту 7(24) розділу IX прикінцевих та перехідних положень Закону «Про державну мову». , що збільшило частку україномовного контенту для національних і регіональних мовників з 75 до 90 відсотків, а для місцевих мовників – з 60 до 80 відсотків.³⁷ Венеціанська комісія вже критикувала ці перехідні положення в тій мірі, в якій вони застосовуються до приватних телерадіокомпаній, оскільки вони обмежують свободу вираження поглядів, гарантовану статтею 10 ЄКПЛ, а також право меншин насолоджуватися своєю власною культурою або використовувати свою власну мову, закріплене в статті 10 Конвенції. 27 МПГПП. Комісія заявила: «Хоча ці обмеження служать законній меті, можна поставити під сумнів, чи вони пропорційні цій меті, оскільки вони залишають дуже мало місця для використання мов меншин. Слід нагадати, що Україна, ратифікувавши Рамкову конвенцію, зобов'язалася забезпечити у правовому полі звукового радіо- та телемовлення, наскільки це можливо, надання особам, які належать до національних меншин, можливості створювати та використовувати власні ЗМІ. (Стаття 9.3.)». ³⁸ Як зазначено в письмовій заяві влади, ці правила будуть застосовуватися з 1 січня 2024 року. Тому Комісія не може не повторити свою попередню критику.

Публікації статті 10(5).

47. Частиною п'ятою статті 10 передбачено, що на видання мовами національних меншин (громад) за рахунок державного та/або місцевих бюджетів не поширюється вимога, передбачена абзацом першим частини першої статті 26 Закону про Україну «Про забезпечення функціонування української мови як державної». На спеціалізовані книгарні, відкриті для реалізації прав національних меншин (громад), не поширюються вимоги частини другої статті 26 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Таким чином, частина 5 статті 10 лише підтверджує як частину 1 статті 26, так і частину 2 статті 26 Закону про державну мову.

48. Частина 1 статті 26 передбачає, що видавець «зобов'язаний видавати державною мовою не менше 50 відсотків усіх назв книжок, виданих ним у відповідному календарному році». Згідно зі статтею 26(1), ця вимога не поширюється на «видавничу продукцію, видану кримськотатарською мовою, іншими мовами корінних народів або національних меншин України за кошти державного та/або місцевих бюджетів згідно із законом про порядку здійснення прав корінних народів і національних меншин України». Стаття 10(5) Закону про національні меншини підтверджує, що виняток стосується «видавничої продукції, яка видається мовами національних меншин (громад) на за рахунок державного та/або місцевих бюджетів». Тому це не стосується приватних видань, що підтверджено в письмовому внеску органів влади.

³⁶ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#) - Україна - Висновок щодо Закону про підтримку функціонування української мови як державної, § 90; Аналіз ММПЛУ, с. 9-10.

³⁷ Аналіз ММПЛУ, с. 12 . Дивіться також статтю 40 Закону України «Про ЗМІ», прийнятого Верховною Радою України 13 грудня 2022 року.

³⁸ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#) , Україна – Висновок щодо Закону про підтримку функціонування української мови як державної, § 96.

49. Стаття 26(2) Закону вимагає, щоб книжки українською мовою становили не менше 50% асортименту кожної книжкової крамниці та інших закладів розповсюдження, за винятком тих, що продають виключно матеріали для навчання іноземних мов (словники, розмовники тощо) або книги в офіційними мовами ЄС, а також спеціалізовані книгарні, «створені з метою реалізації «прав корінних народів і національних меншин України відповідно до закону». Стаття 10(5) Закону про національні меншини (громади) підтверджує що виняток стосується « діяльності спеціалізованих книгарень, створених для реалізації прав національних меншин (громад)».

50. Комісія не може не повторити свою критику, висловлену у своєму Висновку щодо Закону про державну мову: «Крім того, що це положення може бути проблематичним з точки зору недискримінації, це положення, можливо, є проблематичним і з точки зору статті 12, абзацу 1 а. Мовної хартії та статті 5 Рамкової конвенції, оскільки це може розглядатися як перешкода та обмеження розповсюдження книг регіональними мовами або мовами меншин. Потрібно буде уточнити термін «спеціалізовані книгарні».³⁹

Стаття 10(6): екстрена допомога

51. Стаття 10(6) передбачає: «На прохання (...) мова національної меншини (спільноти) може використовуватися для надання йому/їй невідкладної допомоги, якщо вона прийнятна (зрозуміла для) сторін». (частина шоста статті 10 Закону). Це положення вітається, оскільки «прийнятні» потреби розуміються як обмежені «зрозумілими» потребами. Щоб було зрозуміліше, термін «прийнятний» можна було б замінити на «зрозумілий». Однак Венеціанська комісія повторює свою рекомендацію розширити сферу застосування цього положення до «закладів для людей похилого віку, які не обов'язково є закладами охорони здоров'я, особливо для таких осіб. представники меншин можуть недостатньо знати українську мову».⁴⁰ Венеціанська комісія також підтримує рекомендацію ММПЛУ, «щоб службам екстреної допомоги жертвам домашнього насильства [повинно] також [бути] дозволено використовувати мови меншин».⁴¹

52. Крім того, Венеціанська комісія підтримує позицію Верховного комісара ООН з прав людини про те, що стаття 10(10) закону може на практиці ускладнити застосування статті 10(6), оскільки вона передбачає, що «особливі аспекти використання мови національних меншин, . в тому числі при наданні екстреної допомоги . визначаються за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України...» (див. нижче). Щоб гарантувати безумовне право на екстрену допомогу мовою меншини, Венеціанська комісія рекомендує вилучити слова «в тому числі під час надання екстреної допомоги» зі статті 10(10).

Стаття 10(7): офіційні написи

53. Частиною сьомою статті 10 встановлено, що в населених пунктах, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин (громад), або де такі особи становлять значну частину населення, написи офіційних найменувань на вивісках органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств державною мовою за рішенням відповідних сільських, селищних, міських рад може дублюватися мовами національних меншин (громад) і розміщуватися праворуч або внизу. Венеціанська комісія в принципі вітає це положення. Однак він зазначає, що немає визначення терміну «традиційно населений» або «де такі особи складають значну частину населення». Було б доцільно визначити такі терміни таким чином, щоб забезпечити юридичну визначеність, і розширеним способом.

³⁹ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#), §. 94.

⁴⁰ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#) - Україна - Висновок щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної, § 112.

⁴¹ Аналіз ММПЛУ, с. 19.

Крім того, рішення про дублювання написів мовою меншини має приймати місцева влада, а сам закон не містить жодних критеріїв. У своєму письмовому зверненні влада заявила, що «уточнення критеріїв для населених пунктів, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин (громад), або де такі особи складають значну частину населення, очікується в рамках методології щодо особливості використання мов національних меншин (громад), розвиток яких передбачено частиною десятою статті 10 Закону України «Про національні меншини (громади) України». Венеціанська комісія бере до відома цю заяву та рекомендує, щоб «методологія» передбачала чіткі критерії. Крім того, право приймати, використовувати та відображати назви місць і топографічні позначення мовами меншин у регіонах, де вони традиційно розмовляють, відповідно до статті 11(3) FCNM та статті 10 -2-g ECRML, має бути чітко передбачено.

Стаття 10(8): загальна інформація

54. Частиною восьмою статті 10 передбачено, що в населених пунктах, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин (громад), або в яких такі особи становлять значну частину населення, загальна інформація (оголошення, у тому числі публічні пропозиції укласти договір, вивіски, вказівники), вивіски, повідомлення, написи та інша публічно розміщена текстова, візуальна та звукова інформація, яка використовується або може бути використана для інформування необмеженого кола осіб про товари, роботи, послуги, окремих суб'єктів господарювання, посадових осіб, працівників підприємств або громадських чи місцевих органи місцевого самоврядування) дублюються мовою національної меншини (громади) за рішенням відповідних сільських, селищних чи міських рад. Однак це положення слід розглядати разом зі статтею 28 Закону про державну мову, яка вимагає надання такої інформації українською мовою навіть у населених пунктах, де проживає майже виключно національне населення. У своєму Висновку щодо Закону про державну мову Венеціанська комісія зазначила, що *«той факт, що вся загальнодоступна інформація має бути доступною також українською мовою, може означати важкий тягар для всіх, хто хоче спілкуватися з громадськістю. (...) і що це може бути настільки обтяжливим у деяких ситуаціях, що мати стримуючий вплив на здійснення свободи вираження поглядів»*.⁴² Комісія запропонувала владі переглянути це положення у світлі принципу пропорційності.⁴³ Це запрошення все ще актуальне.

Стаття 10(9): виборча кампанія

55. Стаття 10(9) робить можливим використання мов меншин для матеріалів передвиборної агітації в тих самих муніципалітетах. Це вітається, однак вимога мати такі матеріали також українською мовою виглядає як непропорційне обмеження свободи слова. У своєму Висновку щодо Закону про державну мову Венеціанська комісія вже зазначила, що *«розповсюджуючи передвиборчі агітаційні матеріали, кандидати на вибори та політичні партії, які стоять за ними, не виконують публічної функції. Вони просто використовують свою свободу вираження поглядів, щоб донести свої політичні ідеї та свою програму до електорату. Свобода вираження думок передбачає свободу вибору засобів, а також мови, якою людина спілкується»*. На думку Венеціанської комісії, стаття 18(4) Закону про державну мову *«не відповідає умовам, які мають бути виконані, щоб виправдати обмеження свободи вираження поглядів, яке вона передбачає, оскільки це незрозуміло, як це обмеження можна вважати «необхідним у демократичному суспільстві» у сенсі статті 10(2) ЄКПЛ»*.⁴⁴

⁴² [CDL- AD\(2019\)032](#) - Україна - Висновок щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної, § 105.

⁴³ Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2019\)032](#), §§ 94, 105.

⁴⁴ [CDL- AD\(2019\)032](#) - Україна - Висновок щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної, § 65.

56. Крім того, Венеціанська комісія заявила, що *«повинна бути можливість розповсюджувати виборчі агітаційні матеріали будь-якою мовою не лише в районах компактного проживання меншин, а й по всій країні. Крім того, зобов'язання поширювати лише матеріали, видані українською мовою та перекладені/дубльовані іншою мовою, може стати важким тягарем для деяких політичних партій чи кандидатів, які бажають отримати голоси від громад меншин. Якщо органи влади бажають мати ці матеріали також українською мовою, було б доцільно, щоб держава надала відповідну фінансову підтримку для їх перекладу, дубляжу чи субтитрування»*.⁴⁵ У зовсім нещодавньому рішенні Європейський суд з прав людини чітко заявив, що передвиборча агітація мовами меншин повинна бути дозволена.⁴⁶

57. У своєму письмовому зверненні влада зазначила, що *«участь у виборах та інше використання громадянами України громадянських прав передбачає знання державної мови»*. Визнаючи важливість офіційної мови та знання нею всім населенням, Венеціанська комісія вважає, що якщо така вимога буде чітко викладена в законодавстві, вона не відповідатиме міжнародним стандартам, які не дозволяють обумовлювати громадянські та політичні права на знання мови. Тому Венеціанська комісія не може не повторити, що необхідність мати всі виборчі матеріали українською мовою, а також обмеження використання мов меншин у населених пунктах із значною кількістю меншинного населення не відповідають умовам обмеження свободи вираження поглядів, установленим у статті 10(2) ЄКПЛ, і рекомендують переглянути це положення.⁴⁷

Стаття 10(10): спілкування з органами влади

58. Згідно зі статтею 10(10), *«особливості/особливості використання мов національних меншин (спільнот), а саме, але не обмежуючись (...) топографічна інформація, спілкування з органами влади, у тому числі під час надання екстреної допомоги (...) визначаються за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України на основі основних положень РКНМ та ЄЦРМЛ»*. Вітається посилання на договори Ради Європи.

59. Однією з головних прогалин у попередньому законодавстві була відсутність будь-яких правил щодо використання мов меншин у контакт з адміністративними органами та адміністративними органами, як це регулюється статтею 10(2) FCNM та статтями 10(2) і 10(4) ECRML. Це розкритикувала Венеціанська комісія.⁴⁸ Тому можна вітати, що використання мов меншин у *«спілкуванні з владою... на основі основних положень FCNM та ECRML»* тепер передбачено в Законі. Венеціанська комісія, однак, зазначає, що стаття 10(10) не містить чітких правил щодо використання мов меншин у контакт з адміністрацією, а лише доручає Кабінету Міністрів розробити *«методологію»*, засновану на основних положеннях FCNM та ECRML». За словами влади, *«Очікується, що методологія визначатиме особливості використання мов національних меншин (громад) України в місцях традиційного проживання їх представників, на територіях, де вони становлять значну частину населення, а також критерії за якою має застосовуватися відповідний алгоритм. Крім того, у методиці можуть бути визначені особливості використання мов національних меншин (громад), визначені Законом України «Про національні меншини (громади) України», наприклад, щодо термінів. наприклад «місця традиційного проживання осіб, які належать до національних меншин (громад)» або «місця, де такі особи, що належать до національних меншин (громад), складають значну частину населення», або визначення кількості*

⁴⁵ CDL- AD(2019)032 - Україна - Висновок щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної, § 66.

⁴⁶ Див. також ЄСПЛ, *Местан проти Болгарії*, № 24108/15, 2 травня 2023 р. Див., зокрема, п. 33 рішення: з 37 досліджених держав-учасниць РКЗНМ такі обмеження щодо використання мов національних меншин у виборчих кампаніях передбачили лише Болгарія та Україна.

⁴⁷ Венеціанська комісія, CDL- AD(2019)032, §§ 64-67. Див. Венеціанську комісію, CDL- AD(2017)016, Болгарія – Спільний висновок щодо поправок до виборчого кодексу, § 54.

⁴⁸ Венеціанська комісія, CDL- AD(2019)032, §§ 59-61.

особи, прохання яких має бути достатнім для забезпечення перекладу державною мовою під час проведення культурно-мистецьких, видовищних та видовищних заходів, організованих громадськими об'єднаннями національних меншин (громад)». Венеціанська комісія розуміє, що для реалізації права спілкуватися з адміністрацією мовою меншини українська влада повинна буде враховувати особливості центральних, регіональних і місцевих адміністрацій і чисельність конкретних меншин. Проте Комісія рекомендує визначити основні критерії методології в самому Законі. Тому Венеціанська комісія рекомендує переглянути статтю 10(10), щоб визначити в цій статті основні елементи права на використання мови меншини, включаючи всі зобов'язання, ратифіковані відповідно до статей 10(2) і 10(4) ECRML.⁴⁹ Крім того, стаття 10(10) застосовується «у районах, традиційно населених особами, які належать до національних меншин (громад) або де такі особи становлять значну частину населення, на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам». У той час як перша частина речення має бути визначена таким чином, щоб забезпечити юридичну визначеність, і в розширений спосіб (див. пункт 53 вище), вимога щодо «реальних потреб», здається, є повторенням формулювання статті 10. (2) FCNM. Тому Венеціанська комісія рекомендує розглянути більш конкретне визначення, щоб уникнути невиправданих і необґрунтованих обмежень дії відповідного положення.»⁵⁰

60. Нарешті, Венеціанська комісія повторює рекомендацію, викладену у її Висновку щодо Закону про державну мову від 2019 року, щодо того, що Закон має надати можливість державним службовцям, відповідаючи приватним особам, які звертаються до органів державної влади, відповідати також мовами меншин, якщо вони можуть це зробити (параграфи 59-61).

b. Право на освіту

Стаття 11(1) реформа системи освіти

61. Що стосується права на освіту, стаття 11(1) Закону посилається на Закон «Про освіту». У своєму Висновку від 5 вересня 2017 року Венеціанська комісія ретельно вивчила статтю 7 цього закону.⁵¹ Наголошуючи на тому, що покращення знань і володіння українською мовою всіх учнів України є законною метою, Венеціанська комісія також підкреслила, що заходи, вжиті для досягнення цієї мети, мають бути належним чином збалансовані з гарантіями та заходами щодо освіти в та /або мов нацменшин України (п. 77). Зокрема, вони повинні відповідати принципу пропорційності, який означає, що обраний варіант політики «має бути таким, який має найменший можливий негативний вплив на законні інтереси зацікавлених осіб». (параграф 95). Крім того, Венеціанська комісія рекомендувала, щоб стаття 11(1) Закону про меншини гарантувала право осіб, які належать до національних меншин, на навчання своєю рідною мовою, а також їхні мовні права в усьому освітньому процесі, коли це обґрунтовано вимагається відповідними міжнародними стандартами, *тобто* на територіях, де проживають особи, які традиційно чи у значній кількості належать до національних меншин, і якщо є достатній попит.

62. У своєму Висновку від 2017 року Венеціанська комісія висловила кілька занепокоєнь і запропонувала кілька рекомендацій (див. пункт 14 вище) для дотримання міжнародних та європейських стандартів щодо прав меншин в освіті. У цьому висновку Венеція

⁴⁹ Органи влади України ратифікували: статтю 10(2)(а) (використання мови в рамках місцевих або регіональних органів влади); 10(2)(cd) (публікація офіційних документів місцевими та регіональними органами влади також мовою меншини); 10(2)(ef) (використання мов меншин місцевими та регіональними під час дебатів на їхніх зборах, не виключаючи використання офіційної мови); 10(2)(g) і 10(4)(c) (відповідність, наскільки це можливо, запитам державних службовців, які володіють мовами меншин, щодо їх призначення на території, на якій використовується ця мова).

⁵⁰ Спілкування з судовими органами розглядається в іншому законодавчому акті.

⁵¹ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2017\)030](#), Україна – Висновок щодо положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., які стосуються використання державної мови та мов меншин та інших мов в освіті, пункти 125-126, цитовані вище в абз. 14.

Комісія не вичерпно переоцінила загальну поточну ситуацію із захистом мов меншин у сфері освіти в Україні. Зокрема, Венеціанська комісія не розглядала ухвалений Верховною Радою у березні 2020 року Закон про повну середню освіту, який містить детальні моделі освіти для нацменшин. Крім того, Венеціанська комісія звертає увагу на рішення Конституційного Суду України від 2 жовтня 2019 року, в якому Суд постановив, що шляхом прийняття Закону про освіту держава створила умови для повної реалізації відповідних прав національних меншин, у тому числі корінних народів. народів України, вивчати рідну мову, а також здобувати освіту державною мовою незалежно від свого походження.

63. Тим не менш, Комісія вважає за доцільне посприяти на основні занепокоєння та рекомендації, висловлені у її Висновку від 5 вересня 2017 року, зокрема щодо 1) відсутності кваліфікованих вчителів та відповідних шкільних підручників і педагогічної методики для викладання української мови (параграф 79); 2) значне скорочення обсягу викладання мовами меншин (пункт 87), що ставить під загрозу виживання шкіл меншин (пункт 99), володіння мовою меншин і, отже, навіть мовну ідентичність меншини (параграфи 101-104) і 3) диференційоване ставлення до різних мов меншин - мов корінних народів, мов національних меншин, які є мовами ЄС, і мов меншин, які не є мовами ЄС, - які, без переконливого обґрунтування має бути кваліфіковано як дискримінація - (пункти 106-115). Ці занепокоєння та рекомендації залишаються в силі, оскільки вони не були належним чином враховані в наступних спеціальних законах.

64. Крім того, Венеціанська комісія зазначає, що український законодавець відклав до 1 вересня 2023 року повну реалізацію реформи, яка передбачає поступову трансформацію середньої шкільної системи навчання мовами національних меншин на державну. Проте пандемія COVID-19 і військова агресія Російської Федерації та їхній негативний вплив на державний бюджет, схоже, вплинули на повне впровадження реформи. Як зазначено у письмовому зверненні влади, *«спільно з місцевими органами управління освітою проводиться необхідна робота з адаптації освітніх і дисциплінарних навчальних програм; готуються підручники, навчальні посібники та методичні матеріали. Також розглядається питання щодо можливого продовження перехідного періоду для застосування положень статті 5 Закону України «Про повну загальну середню освіту». Жодна школа з навчанням дітей мовами національних меншин (громад) не буде закрита.»* Венеціанська комісія визнає зусилля, докладені українською владою, щоб спробувати забезпечити адекватні підручники та науково-методичну підтримку для викладання української мови. Крім того, вона із задоволенням бере до відома готовність влади надалі відкладати це впровадження та рекомендує зробивши це чітко в законі, тим часом переглянувши реформу у світлі рекомендацій у своєму Висновку 2017 року.

Стаття 11(2) вчителів мов меншин

65. Стаття 11(2) передбачає, що держава сприяє підготовці та підвищенню кваліфікації педагогічних і наукових працівників мовами національних меншин (громад). Венеціанська комісія вітає це положення. Щоб забезпечити його повну відповідність статті 12(2) FCNM, в якій прямо згадується доступ до підручників, проте, він рекомендує доповнити його зобов'язанням держави надавати підручники та навчальні матеріали мовою меншини.

Стаття 11(3) приватні навчальні заклади

66. У частині третій статті 11 зазначено, що право вибору мови навчального процесу мають *«приватні заклади освіти, які надають повну загальну середню освіту», «крім закладів освіти, які отримують державні кошти»*. Останні зобов'язані забезпечити засвоєння учнями Держ

мовою відповідно до Державних стандартів. Тому приватні навчальні заклади, які використовують мову меншин, не можуть отримувати державне фінансування. Це положення частково відповідає одній із рекомендацій Комісії у її Висновку 2017 року.⁵² Крім того, текст закону створює враження, що вибір мови навчання не стосується початкової та вищої освіти, але українська влада повідомила Венеціанську комісію, що «середня освіта» в українському законодавстві включає те, що зазвичай називають початковою освітою, і що до вищої освіти застосовується спеціальне законодавство. Венеціанська комісія із задоволенням приймає до відома це пояснення.

Е. Державна політика у сфері національних меншин (громад) (розділ III); міжнародне співробітництво та зовнішні зв'язки національних меншин (громад) (розділ IV); прикінцеві та перехідні положення (розділ V)

67. Положення розділу III загалом вітаються. Цілі державної політики у сфері національних меншин є комплексними (ст. 13). Тим не менш, подальша мета державної політики у сфері національних меншин може бути введена в статтю 13(1): «5) *гарантувати мовне виживання тих мов, які знаходяться під загрозою зникнення*».

68. Передбачено фінансову підтримку з Державного бюджету діяльності, пов'язаної з реалізацією прав і свобод національних меншин, а також громадських об'єднань національних меншин, що вітається (ст. 14).

69. Щодо повноважень різних державних органів, попереднє законодавство наділяло органи місцевого самоврядування правом надавати топографічні позначки мовами меншин. Венеціанська комісія рекомендує знову запровадити таке правило.

70. Стаття 19 стосується центрів національних меншин (громад). Пункт 3 містить широкі повноваження відповідним державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування щодо порядку їх створення, основних напрямів і форм діяльності. Проте було б доречно більш точно сформулювати закон щодо складу, повноважень і завдань центрів.

71. Розділ IV про міжнародне співробітництво та зовнішні відносини в цілому вітається. Стаття 21(1) явно натхненна статтею 17 FCNM. Стаття 21(2) забороняє особам, які належать до національних меншин (громад) та громадським об'єднанням національних меншин (громад), співпрацювати та отримувати допомогу від іноземних держав, фізичних осіб та неурядових організацій інших держав, міжнародних неурядових організацій та інших іноземних установ, «*діяльність яких є спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницькими методами, порушення суверенітету та територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни та насильства, розпалювання міжнаціональної сварки, расової, релігійної ворожнечі, що посягає на права і свободи людини, здоров'я населення*». У своєму письмовому зверненні влада заявила, що «*ці положення продиктовані радше невідкладними міркуваннями національної безпеки, беручи до уваги досвід гібридної війни та інструменталізацію етнічного питання Російською Федерацією в Україні та за кордоном для виправдання її збройної агресії проти України та підривають внутрішньополітичну стабільність українського суспільства*». У суворому тлумаченні ці заборони не будуть суперечити свободі асоціацій. Оскільки вони пов'язані з конкретною ситуацією збройної агресії проти України, вони мають скоріше з'являтися в перехідних положеннях (див. наступні параграфи) або в кримінальному законодавстві як відступи у сенсі статей 15 ЄКПЛ та статті 4 МПГПП, щоб уникнути будь-яке надмірне обмеження свободи асоціацій. У будь-якому випадку, вони не повинні бути націлені конкретно на осіб, які належать до національних меншин, та їхні організації (див. нижче пункти 73-74).

⁵² Венеціанська комісія, [CDL- AD\(2017\)030](#), Україна - Висновок щодо положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., § 105.

72. Відповідно до пункту 3 Прикінцевих та перехідних положень,
- право на мирні зібрання (стаття 7),
 - право на державне фінансування заходів, пов'язаних із реалізацією прав і свобод національних меншин (ст. 14),
 - право представників громадських організацій національних меншин брати участь у дорадчих органах державних адміністрацій та місцевих рад (ст. 18),
 - право громадських організацій національних меншин входити до складу Центрів національних меншин (громад), утворених обласними державними адміністраціями (ст. 19)
 - право осіб, які належать до національних меншин, входити до складу міжурядових двосторонніх комісій із забезпечення прав і свобод національних меншин (ч. 3 ст. 20)

« підлягають тимчасовому обмеженню у здійсненні та охороні на період дії воєнного стану в Україні та через шість місяців після його припинення (скасування).»

73. Право на мирні зібрання та право на об'єднання гарантується як статтею 11 ЄКПЛ, так і статтями 21 і 22 МПГПП. У контексті збройної агресії Російської Федерації проти України українська влада з 2014 року подала кілька повідомлень про відступ від зобов'язань згідно зі статтею 15 ЄКПЛ та статтею 4 МПГПП.⁵³ Україна відступила від своїх зобов'язань щодо вищезазначеної свободи зібрань та об'єднань. Згідно зі статтею 15 ЄКПЛ та статтею 4 МПГПП можливі відступи від цих свобод за умови, що вони суворо вимагаються гостротою ситуації та не є дискримінаційними.

74. У тій мірі, в якій тимчасові обмеження застосовуються лише до осіб, які належать до національних меншин, Венеціанська комісія підтримує позицію Верховного комісара ООН з прав людини про те, що *«заходи, передбачені пунктом 3 перехідних положень, видаються дискримінаційними та тому не відповідає статті 4 МПГПП»*.⁶⁴

75. Крім того, доцільно було б, щоб закон у Розділі V визначив перелік питань, що регулюються на рівні підзаконних актів, і визначив обсяг цих питань.

IV. Висновок

76. 26 січня 2023 року голова Моніторингового комітету Парламентської асамблеї звернувся до Венеціанської комісії з проханням надати висновок щодо Закону про національні меншини (громади) України.

77. Венеціанська комісія вдячна українській владі за співпрацю у підготовці цього Висновку; і зокрема їх готовність та зацікавленість у конструктивному діалозі з Венеціанською комісією.

78. Венеціанська комісія вітає ухвалення довгоочікуваного нового Закону про національні меншини, який передбачає низку гарантій відповідно до міжнародних стандартів. Проте для забезпечення повної відповідності таким стандартам ряд положень цього Закону слід переглянути.

79. Тому Венеціанська комісія дає такі ключові рекомендації щодо Закону про національні меншини (громади):

⁵³ Див. [Правовий аналіз відступу, зробленого Україною відповідно до статті 15 Європейської конвенції з прав людини та стаття 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 2 \(coe.int\)](#).

⁵⁴ Офіс Верховного комісара ООН, Висновок щодо законопроекту, с. 22

- A. Поширити право на організацію заходів мовами меншин для всіх осіб (стаття 10(3));
- B. Скасувати у частині третій статті 10 обов'язок передбачати переклад українською мовою інформації про публічні заходи на прохання відвідувачів (глядачів) або принаймні переглянути його у світлі принципу пропорційності;
- C. Переглянути зобов'язання, пов'язані з виданням книг і книгарнями (стаття 10(5)), у світлі принципу пропорційності;
- D. Забезпечити більшу правову визначеність щодо можливості перекладу офіційних написів (стаття 10(7)) та загальної інформації (стаття 10(8)) мовою меншини;
- E. Переглянути статтю 10(10), передбачивши в самому законі критерії для прийняття методології, щоб забезпечити використання мов меншин у контактах з адміністративними органами відповідно до статті 10 FCNM та зобов'язань, ратифікованих Україною відповідно до статті 10(2) і 10(4) ECRM;

80. Крім того, Венеціанська комісія дає наступні рекомендації щодо інших законів, які вона вже оцінювала і на які прямо чи неявно посилається Закон про національні меншини (громади):

- F. Переглянути положення в інших законах, які містять обмеження свободи використання мови меншини та відмінне ставлення до мов меншин, у світлі попередніх Висновків Венеціанської комісії;⁵⁵ (проте дивіться також параграф 41, останнє речення, вважаючи виправданим наявність перехідного періоду до закінчення воєнного стану, щоб внести зміни до конкретних положень, які містять різне ставлення до мов меншин ЄС і поза ЄС);
- G. Забезпечити право на доступ до засобів масової інформації мовами меншин (стаття 10(4)), скасувавши квоти, передбачені пунктом 7(24)(с) прикінцевих та перехідних положень Закону про державну мову та у статті 40 Закону України «Про ЗМІ» від 13 грудня 2022 року;
- H. Надалі відкласти поступову трансформацію шкільної системи мовами меншин і переглянути її у світлі Висновку Венеціанської комісії 2017 року.⁵⁶

81. З іншими рекомендаціями можна ознайомитись у тексті висновку.

82. Венеціанська комісія залишається в розпорядженні української влади та Парламентської асамблеї для подальшої допомоги у цьому питанні.

⁵⁵ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2019\)032](#), Україна - Висновок щодо закону про підтримку функціонування української мови як державної; [CDL-AD\(2017\)030](#), Україна - Висновок щодо положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., які стосуються використання державної мови та. Мови меншин та інші мови в освіті.

⁵⁶ [CDL-AD\(2017\)030](#), Україна - Висновок щодо положень Закону «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., які стосуються використання державної мови та. Мови меншин та інші мови в освіті..