

УДК 342.924 (477)

ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НІМЕЧЧИНИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМУ РІВНІ



О. І. Котляр,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
міжнародного права і
міжнародних відносин
Закарпатського
державного університету

Проблема забезпечення й захисту прав національних меншин та осіб, які до них належать, є нагальною для більшості країн світу, що через різні об'єктивні обставини мають багатоетнічний склад населення. У дослідженні «Права меншин. Виклад фактів», здійсненому Центром питань із прав людини при ООН у Женеві, було поставлено риторичне запитання: «Чи існує в світі хоча б одна країна, де всі люди говорять однією мовою, належать до однієї раси і мають однакові культуру, переконання і традиції?» На думку авторів цього дослідження, «практично найімовірніша відповідь на це запитання буде негативною» [1].

Певний внесок у світову скарбницю дослідження статусу національних меншин через осмислення питання їх правосуб'єктності внесли вітчизняні науковці. Безперечне значення для з'ясування окремих аспектів цієї проблеми мають роботи українських учених-правників В. Буткевича, М. Буроменського, М. Баймуратова, В. Денисова, В. Євінтова, О. Копиленка, О. Мартиненка, В. Нікітюка, І. Піляєва, П. Рабіновича, М. Товта. Комплексне дослідження міжнародних засад та інституційних механізмів захисту прав національних меншин зустрічаємо у монографічній праці В. Мицика. Певним аспектам історичного і сучасного правового становища національних меншин в Україні присвячено статті М. Антонович, О. Антонюка, Ю. Волошина, Ю. Шемшученка, М. Шульги, монографічні праці В. Євтуха, І. Кураса, Л. Місінкевича, О. Рафальського, Л. Рябошапка, дисертаційні дослідження О. Бикова, Я. Лазура, П. Муцького. Проблеми міжнародно-правового захисту національних меншин досліджували західноєвропейські науковці: Г. Альфредссон, А. Балог, Б. Вукас, Г. Гілберт, Е.-І. Даес, В. ван Дайк, А. Ейде, Ф. Ермагора, Ф. Капоторті, В. Кимлічка, Г. Лаутерпахт, Н. Лернер, К. Мінтті, Т. Мусгрейв, М. Новак, Дж. Пакер, Г. Пен-тассулья, А. Росс, А. Спілопулу-Акермарк, К. Томушат, П. Торнберрі, Д. Турк, Р. Хофманн.

Метою цієї статті є аналіз правового врегулювання захисту національних меншин на федеративному рівні. **Об'єктом** дослідження є комплекс правовідносин, що стосуються сфери забезпечення та захисту прав національних меншин у ФРН. **Предметом дослідження** є внутрішньодержавні принципи і норми у національному законодавстві та відповідній державній політиці ФРН щодо правового становища національних меншин.

Формування законодавчої бази етнонаціональної політики держав відбувається в руслі правового закріплення принципів забезпечення, розвитку і збереження цих етносів, що є головним фактором запобігання конфліктам на етнічному ґрунті. Сучасна концепція державної національної політики Федеративної Республіки Німеччини являє собою систему науково обґрунтованих теоретичних положень, що визначають принципи діяльності органів державної федеративної влади і земельних органів влади у сфері національних відносин. Концепція державної національної політики Німеччини заснована на принципах Основного Закону ФРН, земельних конституцій, а також загальноприйнятих норм міжнародного права. Будучи за територіальним устроєм федеративною державою, Німеччина може бути визначена як організаційна

Стаття присвячена аналізу захисту прав національних меншин на федеральному рівні у Німеччині. Автор доводить, що у чинному законодавстві ФРН міститься незначна кількість спеціальних норм, присвячених захисту національних меншин. Підкреслюється, що в Основному Законі ФРН відсутні статті, безпосередньо присвячені національним меншинам. Показано, що законодавством на федеральному рівні національним меншинам надані можливості для розвитку своєї мови, культури і релігії.

Ключові слова: Основний Закон ФРН, національні меншини, права національних меншин, захист національних меншин

структура, при якій центральний уряд має деякі владні повноваження стосовно суб'єктів федерації. З іншого боку, безперечним є той факт, що суб'єкти федерації, незважаючи на відсутність суверенності за міжнародним правом, фактично мають ознаки держави [2].

Ст. 32 п. 3 Основного Закону ФРН визнає за землями право в межах їхньої законодавчої компетенції укладати договори з іншими державами [3]. На підтвердження досить навести приклад землі Шлезвіг-Гольштейн, якій надано право зовнішніх зносин із сусідньою Данією з метою оптимізувати правові аспекти захисту національних меншин.

На юридичному рівні німецький федералізм передбачає існування ієрархії законів, необхідних для функціонування всієї федеративної структури, а розмежування компетенції в державі є поділом влади «за вертикаллю». При цьому Основним Законом розмежовуються предмети відання федерації і земель, а також повноваження федерації і суб'єктів федерації за предметами спільного відання, зокрема землі самостійно виконують федеральні закони.

Принципи федеративного устрою сформульовані в ст. 29 Основного Закону ФРН. Німецький федералізм пов'язує між собою зовнішню єдність та внутрішню багатогранність, аналогічно тому, як, наприклад, це має місце в США або Швейцарії. Збереження регіональної, в тому числі етнічної, різноманітності – традиційне завдання федералізму. Ця функція сьогодні набуває нової суті в зв'язку з такими регіональними вимогами, як забезпечення збереження традицій, розвиток культури регіонів, охорона мови, пам'яток, тобто всіх етнонаціональних атрибутів.

Звернувшись до Основного Закону ФРН, відзначимо, що він не містить статей, безпосередньо присвячених національним меншинам. Хоча практика системи прав національних меншин на рівні держави свого часу існувала. Так, ще параграф 118 Імперської Конституції від 28 травня 1849 р. проголошував: «Не німецькомовній частині народу Німеччини гарантується право вживати рідну мову у початкових школах, у місцевому самоврядуванні та суді» [4], та перша спроба впровадження загальної імперської конституції, в якій були задекларовані правові елементи національної політики, не знайшла своєї реалізації. Пізніше, з прийняттям Веймарської Конституції від 11 серпня 1919 р., ст. 113 закріплювала: «іноземномовна частина народу держави не обмежена у законодавчому і адміністративному порядку в своєму вільному національному розвитку, зокрема у вживанні рідної мови у початкових школах, внутрішньому управлінні та суді».

Друга світова війна внесла свої корективи щодо етнонаціональних груп розколотої країни. Конституція 1949 р. соціалістичної Німеччини декларувала право всіх національних меншин на захист своїх культурних потреб, пізніше, у 1968 р.,

було прийнято нову соціалістичну конституцію, де в ст. 40 зазначалось: «Громадяни Німецької Демократичної Республіки серболужицької національності мають право культивувати свою рідну мову та свою культуру. Здійснення цього права стимулюється державою». У цей час ст. 116 Конституції ФРН 1949 р. проголошує: «німцем в смислі цього Основного закону є кожний, хто володіє німецьким громадянством», тобто обсяг прав, закріплених Федеративною Республікою, повністю поширюється на кожну особу, належну до національних меншин ФРН. Звідси висновок про те, що спеціальний статус останніх базується на загальному правовому статусі громадянина як його доповнення.

Після об'єднання Федеративна Німеччина намагалася предметніше наблизитись до сучасних правових норм щодо захисту національних меншин. При цьому влада врахувала не тільки власні історичні традиції, що склалися за багато віків, а й загальноєвропейські вимоги щодо збереження яскравої національної палітри Старого Світу. У ст. 23 Конституції задекларовано принципи прихильності ФРН до ідеї створення об'єднаної Європи, а звідси – ставлення до нормативних актів, що видаються спільною.

Основний Закон ФРН практично одразу ж після преамбули розпочинається регулюванням індивідуальних прав. Безпосередньо представників національних меншин стосується і ст. 3: «Всі люди рівні перед законом. Ніхто не може бути скривдженим або мати перевагу через свою стать, походження, рід, расу, мову, свою національність».

Відсутність статей, безпосередньо присвячених національним меншинам, можна пояснити тим, що Основний Закон орієнтується на західноєвропейські та англо-американські звичаї, які виходять з абсолютної рівності людей і тому не виокремлюють мовні, культурні та релігійні питання. Західній конституційній традиції не притаманні колективні права осіб, вона визнає права однієї особи, тобто індивідуальні права, які є фундаментальним змістом західної концепції держави сучасності.

У 1998 р. було відхилено пропозицію внесення ст. 20b про визнання національних меншин та сприяння їм. Спільна комісія Бундестагу не набрала 2/3 голосів для проходження цієї пропозиції. Опоненти внесення змін аргументували це тим, що захист прав національних меншин вже відбувається на рівні земельних конституцій. Необхідність регулювання захисту меншин на рівні Основного Закону оспорювали землі Баден-Вюртемберг, Баварія, Мекленбург та Саксонія-Анхальт, обґрунтовуючи це тим фактом, що, з одного боку, захист прав меншин поширюється на культурну сферу, що є справою земельною, а Федеративна Республіка вже прийняла на себе міжнародно-правові зобов'язання, тим самим гарантувавши достатній захист прав меншин на

рівні федерації [5].

В ході подання пропозицій щодо формулювання статті про захист меншин одні землі обмежувались у своїх проектах наданням захисту представникам меншин німецького громадянства, а точніше, автохтонним національним меншинам, інші вбачали за необхідне врегулювати нормами захист іммігрантів. Тільки один проект (Бранденбургу) з 16-ти земель передбачав об'єднання цих двох груп для створення правових норм для захисту меншин на федеральному рівні [6].

Федеративний державний устрій передбачив внесення в Основний Закон положення про те, що кожний німець у кожній землі має рівні права та обов'язки (ст. 33). Рівноправність означає, що всі громадяни Німеччини рівні, але не означає тотожність самих громадян. Рівноправність не нівелює різницю між окремими громадянами, в якій виявляється індивідуальність кожного, а встановлює єдину міру для відмінних одна від іншої осіб [7].

Серед основних прав, наданих Конституцією, особливе значення мають політичні права, перш за все виборче право і право на доступ до державної посади. На рівні федерації сприяння національним меншинам передбачено Федеральним Законом про вибори. Зокрема, параграфом 6 політичні партії національних меншин звільняються від 5-відсоткового обмеження: «При розподілі місць у земельних списках партій враховується, що для дійсності голосування повинна бути подолана мінімальна п'ятивідсоткова межа у виборчій області або в трьох округах. Це положення не поширюється на партії національних меншин». У свій час ця стаття була задумана законодавцем для датської меншини в Шлезвіг-Гольштейні, а саме: політичного представництва датчан – Південношлезвізького союзу виборців [8]. Після об'єднання двох Німеччин у 1991 р. та підписання Договору Єднання [9] цим змогли скористатися й серболужицани, яких в нормативно-правових документах та перехідних положеннях визначали як серболужицький народ, і застосування поняття «національних меншин» на той час було досить таки суперечливим.

Яскравими прикладами інших підходів держав – членів Ради Європи щодо національних меншин є такі факти: Франція й Туреччина проголошують національну однорідність і принципово не визнають на політичному та правовому рівнях існування національних меншин на своїх територіях; Бельгія лише підписала Рамкову конвенцію про захист національних меншин; Нідерланди, не визначивши поняття «національна меншина» на національному рівні, навіть не підписують Рамкову конвенцію. Тобто об'єктивно існуючі національні меншини розглядаються як частина етносу, яка володіє специфічними культурними особливостями, сповідує іншу релігію або має інші специфічні риси.

12 червня 1997 р. німецький Бундестаг ухва-

лив Закон про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, тим самим взявши на себе зобов'язання забезпечувати відповідні умови, що сприятимуть реалізації захисту прав і заборони дискримінації осіб, належних до меншин. Варто зазначити, що Закон про Рамкову конвенцію відображає установку ФРН на забезпечення прав індивідів, а не соціальних груп. Визначено, що особи, належні до національних меншин, можуть здійснювати свої права і користуватися свободами, що випливають з принципів, закріплених в документі, в індивідуальному порядку, а також спільно з іншими особами [10].

Уряд ФРН надав конкретний перелік національних меншин та етнічних груп, щодо яких Німеччина як держава – учасниця Конвенції застосовуватиме її положення: «національними меншинами у Федеративній Республіці Німеччині визнано датчан німецького громадянства та належних до серболужицького народу з німецькою державною належністю. Норми Рамкової конвенції поширюються також на належних до традиційної етнічної групи фризів німецької державної належності та сінті й рома німецької державної належності».

Слід зауважити, що з огляду на декларування принципу свободи оголошувати себе представником національної меншин доступними є лише приблизні оцінні дані про чисельність представників різних національних меншин та інших етнічних груп, які традиційно проживають у Німеччині. Як правило, ці дані подаються самими спільнотами, а обраховуються вони в опосередковані способи: наприклад, виходячи з чисельності членів організацій меншин, кількості голосів, поданих за представника партії меншини, числа учнів, зареєстрованих у школах меншин, чисельності учасників акцій або інших організованих заходів.

Важливе значення для представників національних меншин мають захисні заходи у сфері збереження своєї самобутності, мови і релігії. Параграф 1 ст. 2 Основного Закону забезпечує, зокрема, використання рідної мови меншини, існування автономної культури та збереження відповідної національної ідентичності кожному індивідуумові; а в п. 1-2 ст. 4 гарантується свобода віри, совісті і сповідання релігійних або філософських переконань, так само як і свобода релігійної діяльності, яка не порушує злагоди.

Право осіб, що належать до національних меншин, використовувати свою мову в щоденному житті захищено ст. 2 Основного Закону, який гарантує право на вільний розвиток індивідуальності. Відповідно, у Федеративній Республіці Німеччина не існує жодних обмежень щодо використання мови меншин у приватному житті або публічно. Однак, що стосується ділових відносин громадян з адміністративною владою, то згідно з розд. 23 Федерального акта про адміністративну процедуру офіційною мовою країни є німецька.

Землі в своїх документах теж визначають німецьку мову як офіційну. Ця мова є також офіційною в суді. ФРН ратифікувала Європейську хартію регіональних мов та мов меншин, яка набула чинності 1 січня 1999 р. [11].

У 2009 р. федеральний уряд ухвалив проект другого закону до мовної хартії, яким передбачено реорганізацію застосування в комунальних справах мов сінті та рома: застосування ромської мови в регіональних засіданнях ради; застосування мови в місцевих засіданнях ради, при громадських послугах. Шлезвіг-Гольштейн та Нижня Саксонія відповідно взяли на себе зобов'язання щодо фризів.

Федеративна Республіка Німеччина дотримується й двосторонніх угод, що стосуються національних меншин. В першу чергу це договір 1955 р. між ФРН і Данією про датську меншину в землі Шлезвіг-Гольштейн і Протокол-додаток до Договору про об'єднання між колишньою НДР і ФРН, що містить принципово важливі положення про права сорбів. Також у міждержавному німецько-польському договорі закріплено зобов'язання німецької сторони поважати культурну і мовну самобутність поляків у Німеччині, які проживають у Рурській області.

Особливість природи цих зобов'язань полягає в тому, що вони регулюють відносини у галузі прав людини. І, як відомо, в таких угодах відсутній елемент користі. Якщо договори у традиційних сферах міждержавних стосунків передбачають взаємність, тобто регулюють певну взаємодію між сторонами, звичайно на підставі «віддати та придбати», то у більшості угод щодо прав людини відсутній цей елемент зиску та обтяжень. Ці ж угоди спрямовані на захист спільного інтересу, універсально визнаних цінностей (основні права і свободи людини), що породжують насамперед та головним чином об'єктивні обов'язки, тобто зобов'язання «кожного і всіх перед кожним і всіма», а не набір суб'єктивних прав і обов'язків між сторонами, що домовляються.

За Конституцією Німеччини у приватній сфері гарантується вживання та вивчення кожної мови. Приватна сфера не обмежується рамками сім'ї, а охоплює всі недержавні форми життя, наприклад, приватні медіа, товариства, підприємства, інституції.

Статті 30, 70 та 83 Основного Закону в принципі відносять сферу освіти до компетенції земель. Проте важливі положення закріплені безпосередньо або опосередковано в Конституції. Вона не віддає чіткої переваги публічним або приватним школам, однак у відповідно до німецьких традицій публічні школи є правилом. Свобода приватної освіти закріплена в ст. 7 Конституції. Із цієї статті виводяться такі державні повноваження: затвердження типів школи і умов прийому в них, переведення всередині того чи іншого ступеня і пов'язані з цим визначення того, чи досягнуті конкретним учнем задані цілі навчання. Приватні

школи можуть замінювати публічні або доповнювати їх (мовні школи). Для створення перших потрібно отримати дозвіл держави. Це означає, що навчання у приватній школі повинно як мінімум відповідати вимогам, що пред'являються до публічних шкіл. Особливо суворі вимоги висуває Основний Закон, виходячи із змісту демократії і принципів соціальної держави, при видачі дозволів на створення приватних шкіл (ст. 7 п. 5). Приватна школа може бути заснована на ґрунті світоглядних та конфесійних поглядів.

До речі, у ФРН немає державної релігії. Свобода віри, совісті, релігійних або ідеологічних переконань, що гарантується п. 1 ст. 4 Основного Закону, включає серед іншого: право вільного вибору щодо приєднання (або неприєднання) до релігійної або ідеологічної спільноти, право батьків забезпечувати таке релігійне і моральне виховання своїх дітей, яке вони вважають за доцільне, й узагалі право діяти згідно зі своїми переконаннями. Переважна більшість осіб з національних меншин та етнічних груп Німеччини є членами релігійних спільнот і належать до протестантської або католицької церкви.

Отже, згідно з Основним Законом національні меншини мають право засновувати свої власні приватні освітні заклади та управляти ними відповідно до законодавства. До цих освітніх закладів належать школи, в яких викладання провадиться мовою меншини. Приватні заклади, в яких навчання провадиться мовою меншини, мають право вишукувати свої власні джерела фінансування без жодних обмежень або дискримінації з боку державного бюджету, міжнародних джерел та приватного сектора.

Особи, які належать до національних меншин, мають право створювати та підтримувати власні організації або асоціації, об'єднання.

Норми, що стосуються процедури вибору належності до меншини і які складають суб'єктивне право громадян в німецькому законодавстві, безпосередньо закріплені так:

1) право свободи індивідуального вибору у ФРН ґрунтується на загальній свободі прав людини, що гарантується в ст. 2 Основного Закону: «Кожен має право на самовираження настільки, наскільки це не зачіпає права інших або не порушує конституційного порядку чи моральних норм». Тобто кожний індивід персонально приймає рішення, яке не реєструється й офіційно не може ні спростовуватись, ані підлягати перевірці. Слід зауважити, що з огляду на зазначені вище причини доступні лише приблизні оцінні дані про чисельність представників різних національних меншин та інших етнічних груп, які традиційно проживають у Німеччині;

2) визнання себе належним до національної меншини є вільним, тобто громадянин має право обирати, вважати себе належним до меншини чи ні; особа здійснює цей вибір сама;

3) ст. 116 Конституції проголошує: «Німцем у

розумінні цього Основного Закону є кожний, хто має німецьке громадянство», тобто обсяг прав, закріплених Федеративною Республікою, повністю поширюється і на кожен особу, належну до національних меншин ФРН; звідси висновок, що спеціальний статус останніх базується на загальному правовому статусі громадянина, складаючи його доповнення;

4) реалізація прав, пов'язаних з цим вибором, не може ставити особу в невідгідне становище.

Що стосується інституційного захисту прав національних меншин на федеративному рівні, то за стан законодавства в галузі національних меншин і за здійснення на національному рівні їх захисту відповідає федеральне Міністерство внутрішніх справ. Різними аспектами забезпечення прав меншин опікується також федеральне Міністерство юстиції. На території земель загальну відповідальність за захист прав національних меншин несуть державні канцелярії або міністерства (зазвичай Міністерство культури і/або освіти або Міністерство науки).

Проаналізувавши німецьке законодавство і практику стосовно захисту національних меншин у ФРН, можна стверджувати, що, попри всі зусилля влади, важливі проблеми залишаються нерозв'язаними. Відсутність достовірних офіційних даних про кількісний склад національних меншин унеможливує гарантування їх цілковитої і дійсної рівності в соціально-економічній сфері та надання фінансових ресурсів, потрібних для життя об'єктивно необхідних заходів із підтримки і заохочення розвитку мов національних меншин та їхньої культури. Потребують удосконалення правила висвітлення в засобах масової інформації питань, пов'язаних із так званою етнічною злочинністю. До того ж влада Німеччини відверто визнає існування проблеми ксенофобії, збільшення кількості злочинів, скоєних екстремістами.

Активізації потребує політика інтеграції мільйонів негромадян, які проживають у Німеччині, оскільки дискримінаційні дії найчастіше спрямовуються саме проти цієї групи населення.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Minority rights. Fact Sheet № 18. – Geneva: Centre for Human Rights United Nations Office at Geneva, 1993. – P. 1.
2. Гизевіус В. Политика местного самоуправления в ФРГ [пер. с нем. Б.Воронов]. – М.: Мысль, 1995. – С. 55.
3. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>
4. Anschütz G. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis / Gerhard Anschütz. – Berlin, 1973. – S. 24.
5. Badura P. Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz und die Reformfrage / Peter Badura // Thüringer Verwaltungsblätter. – 1994. – № 7. – S. 74.
6. Fischer P. Staatszielbestimmungen in den Verfassungen und Verfassungsentwürfen der neuen Bundesländer / Peter Christian Fischer. – München, 1994. – S. 49.
7. Siegert A. Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Erforderlichkeit einer Verfassungsänderung. / Anja Siegert. – Berlin: Dunker & Humblot, 2001. – S. 55.
8. Kühn A. Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins / Angelika Kühn. – Frankfurt (M.), 2001. – S. 27.
9. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.domowina.sorben.com/dokumenty/rechtsv.pdf>
10. Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen des Europarates vom 01. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten vom 22. Juli 1997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jusline.de>
11. Gesetz zu der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarates vom 05. November 1992 / vom 09. Juli 1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jusline.de>

Котляр О. И. Правовое регулирование защиты национальных меньшинств Германии на федеральном уровне

Статья посвящена анализу защиты прав национальных меньшинств на федеральном уровне в Германии. Автор доказывает, что в действующем законодательстве ФРГ содержится небольшое количество специальных норм, посвященных защите национальных меньшинств. Подчеркивается, что в Основном Законе ФРГ отсутствуют статьи, которые непосредственно посвящены национальным меньшинствам. Показано, что законодательством на федеральном уровне национальным меньшинствам предоставлена возможность для развития своего языка, культуры, религии.

Ключевые слова: Основной Закон Германии, национальные меньшинства, права национальных меньшинств, защита национальных меньшинств

Kotlyar Olga. Legal regulations of the German national minorities defense at the federal level

The following article is dedicated to the defense of national minorities' rights in Germany at the federal level. The author proves that current legislation of Germany has few specialized norms concerning national minorities. It is explicitly underlined that the Basic Law of the FRG lacks certain amendments for minority rights defense. The legislation at the federal level gives national minorities the possibilities for cultural development including language and religion.

Key words: Basic Law of the Federal Republic of Germany, national minorities, the rights of national minorities, the defense of national minorities