



Страсбург, 9 грудня 2019 р.
Висновок №960/2019

CDL-AD(2019)032

Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія)

УКРАЇНА

ВИСНОВОК

ЩОДО ЗАКОНУ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ ЯК ДЕРЖАВНОЇ

прийнятий Венеціанською Комісією
на 121-ому пленарному засіданні
(Венеція, 6-7 грудня 2019 р.)

згідно з коментарями та зауваженнями від

пані Вероніки Білкової (член комісії, Чеська Республіка)
пані Гердіс К'єрулф-Торгейрсдоттір (член комісії, Ісландія)
пана Яна Велаерса (член комісії, Бельгія)
пана Роба Данбара (експерт, DGII)
пана Райнера Гофманна (експерт, DGII)

Зміст

I. Вступ

II. Довідкова інформація

A. Мовна ситуація в Україні

B. Конституційна та законодавча база захисту мов

C. Останні законодавчі розробки в галузі мовних прав в Україні та попередні висновки Венеціанської комісії

D. Сфера поширення висновку

III. Аналіз

A. Загальні зауваження

1. Порядок прийняття

2. Легітимність мети просування державної мови та необхідність збалансованого підходу

3. Дотримання принципу недискримінації

B. Конкретні зауваження

1. Приватне спілкування (ст. 2)

2. Вимога до рівня володіння мовою (ст. 6, 7-11, 44, 48)

3. Робоча мова органів державної влади (ст. 13-16)

4. Державна мова у виборчому процесі (ст. 18)

5. Державна мова в освіті (ст. 21)

6. Державна мова в науковій, культурній та спортивній діяльності (ст. 22 та 23)

7. Державна мова в засобах масової інформації (ст. 24 та 25)

8. Державна мова в економічному та соціальному житті (ст. 28, 29, 32)

9. Державна мова в закладах охорони здоров'я (ст. 33)

10. Державна мова в діяльності політичних партій та інших юридичних осіб (ст. 37)

11. Державна мова в географічних назвах та топонімах (ст. 41)

12. Механізм контролю (ст. 49-57)

IV. Висновки

I. Вступ

1. Листом від 22 травня 2019 року Голова Комітету Парламентської асамблеї Ради Європи з питань виконання зобов'язань держав-членів Ради Європи (Моніторинговий Комітет) звернувся з проханням про висновок до Венеціанської комісії щодо Закону України про забезпечення функціонування української мови як державної (далі: Закон про державну мову) (CDL-REF (2019) 036).

2. Цей висновок ґрунтується на неофіційному англійському перекладі Закону. Переклад може не завжди точно відображати оригінальну версію за всіма пунктами, тому певні проблеми, що виникають, можуть бути пов'язані з проблемами перекладу.

3. Пані Білкова (Чеська Республіка), пані К'єрульф Торґейрсдоттір (Ісландія), пан Велаерс (Бельгія) виступали доповідачами. Пан Данбар (Великобританія) та пан Гофманн (Німеччина), експерти DG II, приєдналися до групи доповідачів, яким було доручено скласти цей висновок.

4. 24 та 25 жовтня 2019 року делегація Комісії у складі доповідачів пані Білкової, пані К'єрульф Торґейрсдоттір та пана Гофманна у супроводі пана Маркерта, секретаря Венеціанської комісії та пана Бедірханоглу, юридичного працівника Секретаріату, відвідала Київ, де відбулися зустрічі з Міністерством Закордонних Справ, Міністерством Культури, Молоді та Спорту, Міністерством Освіти, Національною радою з питань телебачення і радіомовлення, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, Конституційним судом, представниками деяких парламентських партій, міжнародної спільноти та представників громадянського суспільства, включаючи деякі національні меншини України. Комісія вдячна офісу Ради Європи в Києві за чудову організацію цього візиту. Комісія хоче подякувати всім співбесідникам за плідні дискусії, які відбулися з цього приводу.

5. *Цей висновок було складено на основі коментарів доповідачів та результатів візиту до Києва. Проект висновку був розглянутий підкомісіями з питань національних меншин, федеральних та регіональних держав та базових прав на їх спільному засіданні 5 грудня 2019 року. Висновок був прийнятий Венеціанською комісією на 121-ому пленарному засіданні (Венеція, 6-7 грудня 2019 року).*

II. Довідкова інформація

A. Мовна ситуація в Україні

6. Україна є багатоетнічною країною. Відповідно до останнього перепису населення України 2001 року, етнічні українці становлять 77,8% населення. Інші великі етнічні групи - росіяни (17,3%), білоруси (0,6%), молдавани (0,5%), кримські татари (0,5%), болгары (0,4%), угорці (0,3%), румуни (0,3%), поляки (0,3%), євреї (0,2%), вірмени (0,2%) та греки (0,2%). В Україні також є невелика кількість населення караїмів (> 0,1%), кримчаків (> 0,1%) та гагаузів (0,1%).

7. Хоча українська мова є єдиною державною мовою України, значна частина етнічних українців та осіб, які належать до неросійських меншин, володіють російською мовою і навіть вважають її рідною

мовою. За даними перепису населення 2001 року, 67,5% населення України заявило, що рідною вважають українську мову, а 29,6% - російську¹.

8. Хоча наступний перепис повинен був проводитись у 2011 році, він неодноразово переносився і зараз його проведення планується на 2020 рік. У зв'язку з цим Венеціанська комісія пропонує органам влади взяти до уваги в процесі проведення нового перепису населення рекомендації висновку комісії 2011 року щодо проекту закону України про мову².

В. Конституційна та законодавча база захисту мов

9. Кілька статей Конституції України стосуються захисту мовних прав і свобод. Стаття 10 є ключовим положенням з цієї точки зору, оскільки вона встановлює основні/конституційні принципи функціонування мов в Україні: *«Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.»*

10. Крім того, стаття 11 передбачає, що держава *«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 України».*

11. Стаття 24.2 розділу про недискримінацію забороняє всі види *«привілеїв чи обмежень за ознаками раси, [...] за мовними або іншими ознаками».*

12. Статтею 53.5 визначено, що *«Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства».*

13. Конституція також гарантує інші фундаментальні свободи, такі як свобода висловлювання (ст. 34), свобода віросповідання (ст. 35), свобода об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36), право на мирні зібрання (ст. 39), свобода літературної, художньої, науково-технічної творчості (ст. 54) тощо.

14. Використання мов, поряд з Конституцією, регулюється Законом про національні меншини 1992 року. Цей Закон містить, однак, лише загальні положення щодо мовних прав осіб, що належать до національних меншин³, які не надають адекватних гарантій захисту прав меншин. Зважаючи на це, в інших законодавчих текстах є положення, що регулюють використання мови в окремих галузях (освіта, судочинство, засоби масової інформації тощо).

¹ «Етнічний та мовний склад населення України»; Перепис 2001 року, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/>

² CDL-AD(2011)008, Висновок щодо проекту закону України про мову, §§14-15

³ Закон України «Про національні меншини» номер 2494-XII від 25 червня 1992 року, доступний за посиланням https://www.minelres.lv/NationalLegislation/Ukraine/Ukraine_Minorities_English.htm. Як справедливо зазначається Консультативним комітетом з Рамкової конвенції про захист національних меншин (далі: АСFC), цей закон є погано сфокусованим і надто розпливчастим для регулювання складних питань, пов'язаних із захистом національних меншин в сучасній Україні. АСFC/OP/IV(2017)002, четвертий висновок про Україну, прийнятий 10 березня 2017 року, §45.

15. Крім того, Україна ратифікувала кілька міжнародних договорів про захист прав людини, які забороняють дискримінацію за мовою⁴ та захищають права меншин, зокрема статтю 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (далі: "ICCPR"), Рамкову конвенцію про захист національних меншин (далі: "Рамкова конвенція") та Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (далі: «Мовна хартія»). У своєму ратифікаційному документі Україна вказала, що застосовуватиме Мовну Хартію до наступних мов: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської. Крім того, він передбачав однакові зобов'язання Частини III Мовної Хартії (статті 8 - 14) до кожної з цих мов⁵. У своєму звіті про Україну за 2010 рік Комітет експертів Мовної хартії (далі: "ECRML") зазначав, що Мовна Хартія застосовується і до інших мов, таких як караїмська, кримчакська та русинська. Однак вони охоплені лише частиною II (стаття 7) Мовної Хартії⁶.

16. Згідно зі статтею 9 Конституції України «*Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України*». Міжнародні договори, як пояснено у двох попередніх висновках Венеціанської комісії щодо України⁷, діють одразу після Конституції та переважають над звичайними законами. Закон про державну мову, а також інше законодавство про меншини, повинні відповідати їм.

17. Виконання міжнародних зобов'язань України щодо захисту мовних прав осіб, що належать до національних меншин, контролюється конкретними контролюючими органами Ради Європи - ACFC⁸ та ECRML⁹, Європейською комісією проти расизму та нетерпимості (ECRI)¹⁰ та Європейським Комісаром з прав людини¹¹ і призвело до прийняття конкретних рекомендацій цими органами та Комітетом міністрів Ради Європи¹².

⁴ Стаття 14 Європейської конвенції про права людини (далі: ECHR), стаття 1 Протоколу 12 до ECHR, стаття E Європейської соціальної хартії (переглянута), стаття 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, стаття 2 (2) Міжнародного пакту про соціальні, культурні та економічні права.

⁵ Див. Декларацію України, що міститься в ратифікаційному документі, депонованому 19 вересня 2005 р.

⁶ ECRML, Застосування Хартії в Україні. Початковий цикл моніторингу, ECRML (2010) 6, 7 липня 2010 р., Глава 3, підпункт Z.

⁷ CDL-AD(2004)013, висновок щодо двох законопроектів про внесення змін до Закону України про національні меншини, § 9; CDLAD(2004)022, Думка щодо останньої редакції Законопроекту про внесення змін до Закону про національні меншини, §6.

⁸ ACFC ухвалив 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 року; ACFC/INF/OP/III(2012)02, Третій висновок щодо України, прийнятий 22 березня 2012 року; ACFC / OP / IV (2017) 002, op.cit..

⁹ ECRML прийняв три доповіді про Україну: Початковий цикл моніторингу, op.cit.; застосування Хартії в Україні. 2-й цикл моніторингу, ECRML (2014) 3, 15 січня 2014 року; застосування Хартії в Україні. 3-й звіт стосовно України, 24 березня 2017 року.

¹⁰ Звіт ECRI щодо України, п'ятий цикл моніторингу, прийнятий 20 червня 2017 року.

¹¹ Заява Комісара Ради Європи з прав людини від 29 жовтня 2019 року: мовна політика повинна враховувати різноманітність, захищати права меншин та зменшувати напруженість.

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

С. Останні законодавчі розробки в галузі мовних прав в Україні та попередні висновки Венеціанської комісії

18. Використання мов уже тривалий час є надзвичайно чутливим питанням в Україні, яке неодноразово стає однією з головних тем у різних виборчих кампаніях і продовжує залишатися предметом дискусій – а іноді і для посилення напруги – в межах українського суспільства, а також зі спорідненими державами деяких національних меншин України.

19. У 2012 році Парламент України прийняв Закон про засади державної мовної політики¹³. У 2011 році Венеціанська комісія мала нагоду вивчити дві версії цього закону. У своєму висновку в березні 2011 року¹⁴ Комісія визнала проект незбалансованим, оскільки його положення непропорційно зміцнювали позиції російської мови, не вживаючи відповідних заходів для ствердження ролі української мови як державної та без належного забезпечення захисту інших регіональних мов та мов меншин. Він поставив під сумнів переважний захист, який надається російській мові в українському контексті, коли використання російської мови вже є повсякденним фактом, і висловив стурбованість тим, що, виходячи з такого підходу, проект може збільшити існуючі мовні поділи в країні, а не зменшити їх.

20. У висновку, прийнятому в грудні 2011 року¹⁵, було розглянуто другий, переглянений проект закону, поданий українськими органами влади. Комісія вітала його як більш врівноважений текст та підхід, який може бути корисним у певних сферах суспільного життя і захисту інших регіональних мов або мов меншин. Однак вона зробила висновок про необхідність посилення гарантій для забезпечення справедливого балансу між захистом прав меншин та їхніх мов, у тому числі російської, та захистом української мови.

21. Прийнятий текст, який не був представлений для оцінки Венеціанської комісії, надав мовам національних меншин статус «регіональних мов» України, де відсоток осіб, які належать до національних меншин, перевищує 10% від загальної чисельності місцевого населення. Закон дозволяв використовувати регіональні мови в судах, школах та інших державних установах у цих районах. Хоча його статті згадували як російську, так і інші регіональні мови та мови меншин, він був зосереджений особливо на захисті та використанні російської мови майже на рівні державної мови у багатьох сферах суспільного, соціального, економічного, культурного та освітнього життя. Після прийняття Закону 2012 року численні органи місцевого самоврядування приймали рішення про визнання мов меншин, присутніх на їх території, регіональними мовами.¹⁶

22. Після протестів Євромайдану в лютому 2014 року український парламент проголосував за скасування цього Закону, але це скасування не було підписано чинним президентом держави. Закон 2012 року Конституційним судом все-таки був визнаний неконституційним у лютому 2018 року на

¹³ До цього Закону використання мов регулювалося законодавством, що датується 1989 роком – Законом Української Радянської Соціалістичної Республіки про мови в УРСР.

¹⁴ CDL-AD(2011)008, *op.cit.*, §§74 та 112.

¹⁵ CDL-AD(2011)047, Висновок щодо проекту закону про засади державної мовної політики України, §§62 та 65.

¹⁶ Згідно з інформацією, яку Україна надала АСFC у травні 2016 року, російська мова була визнана регіональною мовою у дев'яти регіонах України. Деякі інші мови меншин (особливо румунська та угорська) також були визнані офіційними мовами у відповідних населених пунктах. Див. АСFC/OP /IV(2017)002, *op.cit.*, §119.

підставі порушення процедури розгляду та прийняття Закону, встановленого Конституцією. Правова ситуація після скасування Закону 2012 року та до прийняття Закону про державну мову у 2019 році є нечіткою.

23. 5 вересня 2017 року Верховна Рада прийняла Закон про освіту, який у своїй статті 7 регулює використання мов в освіті. Стаття 7 (що відображена у статті 21 Закону про державну мову) встановлює різні режими навчання мов та мовами корінних народів України, офіційних мов ЄС та мов національних меншин, які не є офіційними мовами ЄС.

24. У своєму висновку 2017 року щодо статті 7 Закону про освіту (далі: «висновок 2017 року») Венеціанська комісія рекомендувала властям замінити статтю 7 на більш зважене та чітке положення. Крім того, Комісія дійшла до висновку, що менш сприятливе поводження з російською та іншими мовами, держави яких не є членами ЄС, важко обґрунтувати та порушує питання дискримінації¹⁷. Однак Конституційний Суд України своїм рішенням № 10-г/2019 від 16 липня 2019 року оголосив Закон, включаючи статтю 7, недискримінаційним, а отже, конституційними.

D. Сфера поширення висновку

25. В цьому висновку Венеціанська комісія не вивчила ані загальної законодавчої бази, яка діє в Україні у сфері захисту меншин та мов, ані загального становища національних меншин та їх мов у цій країні. Висновок обмежується положеннями Закону про державну мову. Тому цей висновок посилається на положення інших законів про мовні права лише тоді, коли це необхідно для оцінки Закону, який розглядається.

26. У висновку аналізується Закон про державну мову лише щодо його відповідності застосовним міжнародним документам (особливо Рамковій конвенції, мовній хартії, статтям 26 та 27 ICCPR, а також статті 14 ECHR та Протоколу № 12). Європейський суд з прав людини (далі: ЄСПЛ) заявив щодо статті 14, що *«дискримінація означає різне поводження з особами, що перебувають у подібних ситуаціях, без об'єктивних та розумних обґрунтувань»*. «Без об'єктивного та розумного обґрунтування» означає, що розмежування в питанні не переслідує «законної мети» або що немає «розумного співвідношення пропорційності між використаними засобами та ціллю, яку прагнуть досягти». Суд також підкреслив, що держави користуються певним рівнем оцінювання відповідно до статті 14 ECHR та що «сфера оцінки [...] Договірної Сторони буде змінюватися залежно від обставин, предмету та передумови¹⁸». Закон про державну мову зараз розглядається в Конституційному суді України для вивчення його конституційності. На знак поваги до Конституційного Суду Венеціанська комісія уникатиме коментарів щодо сумісності Закону з Конституцією України.

III. Аналіз

A. Загальні зауваження

1. Порядок прийняття

¹⁷ CDL-AD(2017)030, Висновок про положення Закону України про освіту від 5 вересня 2017 року, які стосуються використання державної мови, мов меншин та інших мов в освіті, §§124 та 125.

¹⁸ ЄСПЛ, Сейдич та Фінчі проти Боснії та Герцеговини, №№ 27996/06 та 34836/06, 22 грудня 2009, §42

27. З інформації, отриманої делегацією Венеціанської комісії під час візиту до Києва, впливає, що з представниками національних меншин не було проведено належних консультацій у процесі підготовки та прийняття Закону про державну мову. Венеціанська комісія нагадує, що Україна взяла на себе зобов'язання відповідно до пункту 4 статті 7 Мовної хартії, що, визначаючи свою політику щодо регіональних мов або мов меншин, вона повинна враховувати потреби та побажання, висловлені групами, які користуються такими мови. Аналогічний обов'язок проведення консультацій для України впливає із статті 15 Рамкової конвенції, яка вимагає, щоб сторони створили умови для ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у державних справах, зокрема тих, що стосуються саме їх. Як зазначено в Пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції, це передбачає, поміж іншим, консультації з цими особами, коли держави розглядають законодавчі акти або інші заходи, які можуть вплинути на них безпосередньо, а також залучення їх до оцінки можливого впливу, який заплановані заходи можуть мати на них. (§80)

28. Оскільки Закон про державну мову містить чимало положень, які чітко стосуються носіїв мов меншин, з представниками меншин та корінних народів України слід було проконсультуватись достатньо обґрунтовано та адекватно, щоб забезпечити розуміння та врахування їх потреб¹⁹. Недостатнє залучення не могло бути виправдане аргументом, висунутим владою під час візиту до Києва, а саме, що з національними меншинами будуть консультуватися щодо проекту закону про меншини. Проект закону про меншини буде обговорено далі у §§33-38.

2. Легітимність мети просування державної мови та необхідність прийняття збалансованого підходу

29. Основною метою Закону про державну мову є захист та просування української мови та її утвердження як «мови міжнаціонального спілкування в Україні». Паралельно Закон у своїх статтях 5 і 6 посилається на відповідальність держави за вжиття необхідних заходів для забезпечення належного володіння державною мовою усіма громадянами та не громадянами, які проживають в Україні.

30. Венеціанська комісія підкреслила у своєму висновку щодо статті 7 Закону про освіту та в попередніх висновках щодо України та інших країн, що це є законною і похвальною ціллю держав – сприяти зміцненню державної мови та володіння нею всіма громадянами та вживати заходів щодо її засвоєння усіма, як спосіб подолати існуючі нерівності та сприяння більш ефективній інтеграції у суспільство осіб, що належать до національних меншин²⁰. Сама преамбула Закону чітко посилається на рекомендації Венеціанської комісії українському законодавству вжити додаткових заходів для посилення ролі української мови в українському суспільстві. Легітимна мета захисту державної мови

¹⁹ У кількох висновках Комісія підкреслила необхідність та важливість участі осіб, які належать до національних меншин, у законодавчих процесах, що стосуються питань меншин. Див. зокрема CDL-AD (2004) 026, висновок щодо переглянутого законопроекту про здійснення прав і свобод національних та етнічних меншин у Чорногорії, §44; CDL-AD (2004) 013, op.cit., §47; CDL-AD (2017) 030, op.cit., §54.

²⁰ CDL-AD (2017) 030, op.cit., §118. Див. також CDL-AD (2010) 035, висновок щодо Закону про державну мову Словацької Республіки, §§41-42; CDL-AD (2012) 011, Висновок щодо Закону про права національності Угорщини, §73.

також чітко визнана Рамковою конвенцією (стаття 14.3²¹) та Мовною хартією (Преамбула²²) та кілька разів підкреслювалася їх наглядовими органами в контексті їх звітів про моніторинг держав²³.

31. Однак, ці договори означають, що держави-члени повинні досягти справедливого балансу між збереженням та просуванням державної мови як інструменту інтеграції в суспільство, з одного боку, та захистом мовних прав осіб, що належать до національних меншин, з іншого боку²⁴. Повністю усвідомлюючи, що законною метою кожної держави є зміцнення державної мови, зокрема в країнах, де в недавньому минулому вона зазнавала утисків, АСFC у своїх відповідних висновках щодо Естонії, Латвії та України послідовно наголошував, що такі заходи не повинні надмірно обмежувати мовні права осіб, що належать до національних меншин²⁵.

32. Це також підхід, прийнятий Венеціанською комісією у своїх попередніх висновках щодо користування мовами в Україні. Хоча Венеціанська комісія наголосила на законній меті пропагувати *«українську мову як одну з найважливіших складових національної ідентичності українського народу та гарантію його національного суверенітету»²⁶*, вона також підкреслила, що заходи, вжиті для досягнення цієї законної мети, повинні бути узгоджені та адекватно збалансовані з гарантіями та заходами щодо захисту мовних прав меншин України, які не можуть бути надто обмеженими²⁷.

33. Конституція України також передбачає зобов'язання гарантувати *«вільний розвиток, використання та захист російської та інших мов національних меншин України»* (ст. 10.3), що вимагає збалансованого підходу в галузі використання мов. Однак Закон, що розглядається, зосереджується майже виключно на посиленні використання української мови, водночас не регулюючи систематично використання мов меншин. Однак, у кількох положеннях Закон дозволяє додатково використовувати мову меншини. Числення статті Закону містять положення, які чітко визначають винятки із загального зобов'язання користуватися українською мовою²⁸. Деякі положення передбачають винятки, використовуючи вислови *«якщо інше не передбачено законом»*

²¹ Відповідно до Пояснювальної доповіді Рамкової конвенції, «можливості для вивчення мови меншини або здобуття освіти цією мовою не впливають на вивчення державної мови чи викладання цією мовою. Насправді, знання офіційної мови є фактором соціальної згуртованості та інтеграції».

²² У Преамбулі до Мовної хартії зазначається, що «захист та заохочення регіональних мов або мов меншин не повинні шкодити офіційним мовам та необхідності їх вивчення». У пояснювальній записці до Мовної хартії зазначається, що «визнано, що в кожній державі необхідно знати державну мову (або одну з офіційних мов), отже, жодне з положень хартії не слід тлумачити як таке, що має на меті створити перешкоди для знання офіційних мов».

²³ Див. напр. АСFC/INF/OP/I(2003)005, висновок про Російську Федерацію, прийнятий 13 вересня 2002 р., §80; АСFC/INF/OP/I(2002)5, Перший висновок про Естонію, прийнятий 14 вересня 2001 р., §39.

²⁴ Див. CDL-AD(2011)008, *op.cit.*, §97.

²⁵ Див. АСFC/INF/OP/I(2002)5, *op.cit.*, 39; АСFC/OP/I(2008)002, Перший висновок щодо Латвії, прийнятий 9 жовтня 2008 року, §109; АСFC/INF/OP/I(2002)010, *op.cit.*, §50.

²⁶ CDL-AD(2011)008, *op.cit.*, §49

²⁷ CDL-AD(2017)030, *op.cit.*, §77

²⁸ Наприклад, це стосується статті 23, яка описує умови, за яких в ході культурних, мистецьких, рекреаційних та розважальних заходів (стаття 23.2) може бути дозволено використовувати іншу мову, ніж українська, а також в оголошеннях, плакатах та інших інформаційних матеріалах про культурні, мистецькі, рекреаційні та розважальні заходи (ст. 23.3), при публічному представленні та/або публічному показі театралізованої вистави (ст. 23.4), в інформаційних матеріалах про музейні експонати, що демонструються в музеях чи на художніх виставках та в квитках для входу до музеїв та на виставки (ст. 23.5), в фільмах, екранізованих в Україні (ст. 23.6), при наданні туристичних та екскурсійних послуг (ст. 23.8).

(статті 13.6 та 13.8), «згідно із законом» (ст. 28.2), «спеціальними законами» (ст. 21.9) та ін. Навпаки, деякі інші положення чітко згадують закони, де регулюється використання інших мов²⁹, що є кращим підходом з точки зору правової визначеності. Зокрема, кілька положень (статті 18.5, 23.2, 26.1, 29.2, 32.3, 39.4) посилаються на «щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин» (далі: «Закон про меншини»). Такого закону ще не існує. Пункт 8.3 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення Закону про державну мову» передбачає, що Кабінет Міністрів України протягом шести місяців з моменту набуття чинності Законом про державну мову (до січня 2020 року) готує та подає на розгляд Верховної Ради України проект закону про меншини. Оскільки чинний Закон про національні меншини далеко не забезпечує належних гарантій захисту меншин, існує реальна потреба у новому законі про захист меншин.

34. Однак Закон про меншини повинен бути підготовлений одночасно із Законом про державну мову, щоб спочатку забезпечити рівновагу між захистом української мови та мовними правами осіб, які належать до національних меншин. Це було б доцільніше через тісний зв'язок цих двох законодавчих актів, які повинні доповнювати один одного.

35. Насправді, якщо деякі положення Закону про державну мову набувають чинності через період від одного до п'яти років після дати набрання чинності Законом, багато інших положень, що обмежують використання мов меншин, вже діяли з 16 липня 2019 року (наприклад, статті 8, 12, 14-18, 20, 23.7, 24, 28, 29, 34, 35, 39, 40, 41 тощо). У деяких із цих статей прямо зазначено, що використання мов меншин та корінного населення у відповідній місцевості визначатиметься Законом про меншини (наприклад, стаття 29³⁰).

36. Ті положення, що залишають простір для використання мов меншин та корінних народів, можуть ефективно застосовуватися лише після набуття чинності Законом про меншини. Таким чином, законодавець повинен розглянути можливість перенесення до прийняття Закону про меншини імплементації положень Закону про державну мову, які вже діють. Поправки до Закону про державну мову з урахуванням рекомендацій цього висновку та відповідних попередніх висновків повинні бути підготовлені одночасно із Законом про меншини та в ході консультацій з усіма зацікавленими сторонами, особливо представниками національних меншин та корінних народів.

37. Делегацію Венеціанської комісії під час візиту до Києва запевнили, що національним меншинам та корінним народам будуть забезпечені належні гарантії захисту їх прав відповідно до міжнародних зобов'язань України, особливо тих, що впливають із Рамкової конвенції, Мовної Хартії, ECHR та Протоколу №12.

38. Однак, Закон про державну мову вже вказує на погляди українського законодавства на мовні права осіб, які належать до національних меншин. Стаття 2.3 визначає, що майбутній Закон про

²⁹ Дивіться, напр. статтю 14.2, де згадується можливість використання іншої мови, ніж українська, у судовому процесі у порядку, передбаченому процесуальними кодексами та Законом про судоустрій та статус суддів; Стаття 23.6, в якій зазначається, що вітчизняні фільми можуть показуватися кримськотатарською мовою або іншими мовами корінних народів відповідно до Закону про кіноіндустрію; Стаття 24 передбачає, що обов'язковий (мінімальний) обсяг мовлення українською мовою для деяких категорій телерадіоорганізацій визначається Законом про телебачення та радіомовлення тощо.

³⁰ Як уже діючі положення, які прямо посилаються на Закон про меншини, див. також статті 18 та 39. Стаття 32, де йдеться про Закон про меншини, набуває чинності 16 січня 2020 року.

меншини буде «з урахуванням особливостей, визначених цим Законом». На думку Комісії, ця стаття не повинна тлумачитися таким чином, що перешкоджатиме наданню правових гарантій ефективного захисту та використання мов меншин, і законодавство повинне бути готовим до внесення пом'якшень, з огляду на рекомендації даного висновку, до загальних правил, встановлених Законом про державну мову, які, як виявилось, суперечать міжнародним зобов'язанням України.

3. Дотримання принципу недискримінації

39. Кілька положень Закону передбачають різне відношення до різних категорій мов: (а) мови корінних народів; (б) англійська; (с) мови національних меншин, які є офіційними мовами ЄС (точніше болгарська, грецька, німецька, польська, румунська, словацька та угорська); (г) мови меншин, які не є офіційними мовами ЄС (зокрема російська, білоруська та ідиш). Зазначені положення такі:

- Стаття 21 встановлює різні режими для носіїв вищезазначених чотирьох категорій мов у галузі освіти (див. нижче §§68-69)

- Стаття 22.2 передбачає, що «наукові видання публікуються державною мовою, англійською мовою та/або іншими офіційними мовами Європейського Союзу».

- Стаття 25.5 передбачає виняток із зобов'язання, покладеного друковані ЗМІ, пропонувати паралельні україномовні версії, та зобов'язання пункти розповсюдження друкованих ЗМІ, які розповсюджують друковані засоби масової інформації іншими мовами, також розповсюджувати їх україномовні версії: *«Вимоги [...] не поширюються на друковані засоби масової інформації, що видаються винятково кримськотатарською мовою, іншими мовами корінних народів України, англійською мовою, іншою офіційною мовою Європейського Союзу, незалежно від того, чи містять вони тексти державною мовою, та на наукові видання, мова яких визначається [статтею 22](#) цього Закону».*

- Стаття 26.2 передбачає, що вимога про те, щоб 50 відсотків від загальної кількості книг, наявних у продажу в книгарні чи іншому закладі розповсюдження книг, повинні бути державною мовою, не поширюється на книгарні чи інші установи, які розповсюджують книжкові видання офіційними мовами ЄС або лише державною мовою.

- Стаття 27.1 передбачає, що *«комп'ютерна програма з користувацьким інтерфейсом, що реалізується в Україні, повинна мати користувацький інтерфейс державною мовою та/або англійською мовою, або іншими офіційними мовами Європейського Союзу».*

40. Термін «корінні народи» не визначений ні у Конституції, хоча на цей термін є посилання у трьох статтях: 11, 92 та 119 – ні в Законі про державну мову, Законі про освіту чи чинному Законі про меншини. Він також не визначається в жодному іншому національному законодавчому акті. Під час візиту до Києва делегації Венеціанської комісії дали зрозуміти, що «корінні народи України» - це меншини, які не мають спорідненої держави. Конкретне посилання стосувалося кримськотатарської, караїмської та кримчацької меншин, але ця категорія виключала б гагаузів через існування автономного регіону Гагаузія в межах території Республіки Молдова. Щодо терміну «національні меншини», то він інтерпретується владою як такий, що охоплює лише меншини,

згадані в Декларації України, що додається до її документа про ратифікацію Мовної хартії (див. вище §15). Важливо уточнити точне значення цих понять або в тексті Закону про державну мову, або в майбутньому Законі про меншини.

41. Що стосується питання диференційованого поводження, Венеціанська комісія підкреслює, що Рамкова конвенція та Мовна хартія не покладають на державні органи зобов'язання надавати однаковий захист кожній окремій меншині. Однак, щоб не вважатись дискримінаційним, будь-яке диференційоване ставлення до національних меншин має бути виправдане належним чином.

42. У своєму висновку 2017 року Венеціанська комісія заявила, що, беручи до уваги особливості кримських татар та інших малочисельних меншин, позитивні дії на їх користь справді можуть бути виправданими. Однак, що стосується різного ставлення до використання мов у навчанні між меншинами, які розмовляють офіційною мовою ЄС, та іншими національними меншинами, такими як російська меншина, Венеціанська комісія висловила думку, що дуже важко бачити будь-яку причину, яка виправдовує таке диференційоване ставлення³¹. Венеціанська комісія дійшла до висновку, що велика ймовірність того, що менш сприятливе поводження з російською мовою (та іншими мовами, які не є офіційними мовами ЄС), не виправдане з огляду на принцип недискримінації, якщо не буде надано більш переконливого обґрунтування (§110).

43. Закон про державну мову поширює диференційоване ставлення і на інші сфери. Українська влада пояснила, що оскільки корінні народи не мають спорідненої держави, вони перебувають у ситуації вразливості, що вимагає більшої підтримки з боку української держави. Вже у своєму висновку у 2017 році Венеціанська комісія визнала, що «дійсно можуть бути вагомими причини для надання пільгового режиму корінним народам, як це передбачено статтею 7 Закону про освіту». Ця заява стосується і винятків, передбачених Законом про державну мову, на користь мов корінних народів.

44. Щодо різного ставлення до меншин, які розмовляють офіційними мовами ЄС, та інших національних меншин у вищезазначених положеннях, влада пояснювала це європейськими амбіціями України та століттями пригнічення української мови на користь російської, що створило фактично привілейований статус для росіян в українському суспільстві. На думку Венеціанської комісії, цих аргументів недостатньо, щоб переважити попередній висновок Венеціанської комісії і вони не є переконливими з точки зору прав людини в цілому та заборони дискримінації зокрема. Зовнішньополітичні міркування - будь то проєвропейська політика України чи конфлікт з Росією через анексію Криму - не є вагомим аргументом у дискусіях щодо мов, користуватися якими громадяни, у тому числі і представники національних меншин, мають право. Щодо історичного гноблення української мови, це може призвести до прийняття позитивних заходів, спрямованих на

³¹ Венеціанська комісія зазначила: "Беручи до уваги особливе місце російської мови в Україні (найбільш поширена з усіх регіональних мов України чи мов меншин, і, як зазначив Комітет експертів Мовної хартії, основна мова спілкування для багатьох осіб, що належать до неросійських меншин), її більш обмежене використання, ніж офіційних мов мови країн-членів ЄС, як це вимагається в статті 7 Закону про освіту, є явно проблематичним. Можна стверджувати, що історична мовна політика, яка надає перевагу російській мові, та сучасний політичний контекст можуть бути чинниками, які могли б виправдати такий підхід. Однак виявляється, що навіть вітчизняний конституційний порядок України певною мірою визнає позицію російської мови. Статтею 10 Конституції України передбачено, що державною мовою України є українська, але вона також гарантує «вільний розвиток, використання та захист російської та інших мов національних меншин України». Тому далеко не очевидно, що врахування історичного чинника виправдовує менш сприятливе поводження з російською мовою, передбачене статтею 7 Закону про освіту.» CDL-AD(2017)030. op.cit., §112.

пропаганду української мови, але, на думку Венеціанської комісії, це не може виправдати позбавлення російської мови та її носіїв, які проживають в Україні, захисту, наданого іншим мовам та їх носіям, залишаючи осторонь той факт, що регламент про «мови, які не є офіційними мовами ЄС» стосується не лише російської, але й багатьох інших мов. Тому Венеціанська комісія рекомендує законодавству скасувати розподіл, встановлений Законом, серед мов меншин, адже він не базується на об'єктивному та розумному обґрунтуванні.

В. Конкретні зауваження

1. Приватне спілкування (ст. 2)

45. Стаття 2.2 передбачає, що Закон не поширюється на сферу приватного спілкування та проведення релігійних обрядів. Незрозуміло, як буде визначений термін «приватне спілкування» для цілей Закону. Визначення приватного спілкування існує у частині третій статті 258 Кримінально-процесуального кодексу України, яка передбачає, що *«спілкування є приватним, якщо інформація передається та зберігається за таких фізичних чи юридичних умов, при яких учасники спілкування можуть розраховувати на захист інформації від втручання інших осіб»*.

46. Якщо подібне тлумачення слід було б застосувати в контексті Закону про державну мову, це суперечило б правам на свободу висловлювання поглядів та правам, захищеним статтею 10 Рамкової конвенції, оскільки приватним сторонам має бути дозволено використовувати мови меншин між собою, в тому числі і тоді, коли їх бачать чи чують інші у громадських місцях. Таке тлумачення порушило б також свободу висловлювання поглядів, гарантовану статтею 10 ЕCHR. Ця заява стосується і державних службовців. Від них не слід вимагати використання державної мови в неофіційному словесному та письмовому спілкуванні між собою під час активної служби.

2. Вимога до рівня володіння мовою (ст. 6, 7-11, 44, 48)

а. Вимоги до володіння мовою громадянами (ст. 6)

47. Стаття 6 вимагає, щоб кожен громадянин України володів українською мовою. Закон покладає на державу відповідальність за забезпечення кожного громадянина України можливістю оволодіти державною мовою не лише в рамках звичайної освітньої системи, а й шляхом організації безкоштовних курсів української мови для дорослих (ст. 6). Стаття 5 передбачає прийняття ряду інших позитивних заходів з метою сприяння оволодінню державною мовою.

48. Ці заходи для забезпечення хорошого володіння українською мовою усіма громадянами та негромадянами, які проживають в Україні, вітаються. Вони відповідають попереднім висновкам, в яких Венеціанська комісія рекомендувала вживати позитивних заходів для ствердження ролі української мови як єдиної державної мови та статті 10.2 Конституції України (див. § 9 вище).

49. Однак, не зовсім зрозуміло, якими будуть наслідки для громадян, які не виконають цю вимогу. Незрозуміло також, як би це положення стосувалося положень Закону, які дозволяють використовувати іншу мову особі, яка не знає української мови. Це, наприклад, випадок, передбачений статтею 16.2, в якій зазначається, що *«працівник органу правопорядку, розвідувального органу [...] може спілкуватися мовою, прийнятною для сторін, а також за допомогою»*. Питання полягає в тому, чи може державний службовець у такому випадку

відмовитись спілкуватися іншою мовою з громадянином, який стверджує, що не розуміє української? (подібні випадки див. також в статтях 30.3 та 33.2). Це положення слід змінити для того, щоб не використовувати як правову основу для відмови застосовувати до громадян винятки, передбачені цими та іншими можливими положеннями в інших законодавчих текстах.

б. Вимога володіння мовою для набуття громадянства (ст. 7)

50. Стаття 7 передбачає, що особі, яка подає заяву про отримання громадянства України, потрібно буде довести *«відповідний рівень володіння державною мовою»*, склавши іспит на володіння мовою. Необхідний рівень володіння буде визначено та іспит буде організовано Національною комісією зі стандартів державної мови (далі: «Комісія з державної мови»). Це положення буде застосовуватись після липня 2021 року.

51. Комісії незрозуміло, з яких причин інші докази відповідного володіння мовою – наприклад, шкільний диплом, атестат – не приймаються як доказ володіння мовою, як це, очевидно, відбувається згідно з чинним Законом про громадянство (№ 2235 -III від 18 січня 2001 р.), це також стосується певної категорії професій, перелічених у статті 9.1 (див. ст. 10.3).

с. Вимоги володіння мовою для доступу до державних посад (ст. 9-11, 44)

52. Стаття 9 містить довгий перелік державних чиновників та обраних осіб, яким необхідно *«володіти державною мовою та використовувати її під час виконання своїх службових обов'язків»*. Ступінь необхідного володіння мовою повинен визначатися Комісією з державної мови та може бути підтверджено для певних категорій посад (наприклад, депутатів парламенту, державних службовців тощо) лише державним посвідченням на знання української мови, яке видається Комісією. Для інших посад (наприклад, членів місцевих рід, адвокатів тощо) це може бути встановлено шкільним атестатом про повну загальну середню освіту, що свідчить про те, що ця особа вивчала українську мову як шкільний предмет. (ст. 10, 11.1 та 44.1.3). Ці вимоги набудуть чинності 16 липня 2021 р. (Розділ IX, пункт 1).

53. Хоча ці положення служать законній меті, щоб відповідати принципу недискримінації, вимоги до володіння мовою повинні бути пропорційними конкретним законним суспільним інтересам, які перебувають в небезпеці. АСFC зазначив у своєму тематичному коментарі № 3, що *«у випадку посад, де володіння державною мовою є законною умовою, вимоги до володіння мовою повинні в кожному випадку бути пропорційними суспільним інтересам, що переслідуються, і не виходити за рамки, необхідні для досягнення цієї мети. Більше того, перед запровадженням вимог до знання мови повинні бути доступні курси з мовної підготовки та, де це необхідно, цілеспрямована підтримка, щоб полегшити вивчення офіційної мови та запобігти дискримінації чи недостатній участі персоналу чи заявників, які належать до національних меншин³²»*. Це означає, що Комісія з державної мови повинна буде диференціюватися відповідно до законних очікувань щодо рівня володіння мовою, який може бути виправданий для кожної категорії посадових осіб/професіоналів, зазначених у статті 9 Закону. Згадані положення, здається, не виключають такої диференціації, що є позитивним.

³² АСFC, Тематичний коментар № 3 про мовні права осіб, що належать до національних меншин відповідно до Рамкової конвенції, §87

54. Що стосується вимог до мови для членів національного парламенту та місцевих рад, Венеціанська комісія нагадує, що у своєму рішенні у справі "Поколзіна проти Латвії" ЄСПЛ зазначив, що обов'язок кандидата на парламентських виборах розуміти та розмовляти латвійською мовою не порушує статтю 3 Протоколу № 1³³. Однак, як пояснено у тематичному коментарі АСFC №3, вимоги щодо володіння мовою, що пред'являються до кандидатів на парламентських та місцевих виборах, можуть порушити питання сумісності зі статтею 15 Рамкової конвенції, оскільки вони негативно впливають на участь у державних справах осіб, які належать до національних меншин. (§92) Хоча Венеціанська комісія визнає, що мовна вимога до членів національних парламентів та місцевих рад переслідує законну мету, її відповідність статті 15³⁴ Рамкової конвенції залежатиме від того, як ця вимога буде застосовуватися на практиці. Вимоги до володіння мовою, передбачені статтею 9 Закону, набувають чинності 16 липня 2021 р. Українські органи влади повинні забезпечити, відповідно до Закону, адекватні можливості для осіб, які згідно з Законом повинні вивчити та користуватися українською та довести своє володіння мовою (розділ IX, пункт 1).

г. Оцінювання володіння мовою (ст. 48)

55. Рівень володіння державною мовою можна засвідчити лише трьома документами: 1) державним посвідченням, 2) витягом з Реєстру, що підтверджує видачу державного посвідчення, 3) документом про повну загальну середню освіту. Для громадян України здача тесту безкоштовна. Результати оцінювання можуть бути оскаржені до Комісії з питань державної мови, а потім у суді. Інформація про державні свідоцтва (прізвище, ім'я, по-батькові власника Державного свідоцтва, рівень володіння державною мовою, порядковий номер державного свідоцтва та дата видачі) буде доступна в Інтернеті на веб-сайті Комісії з державної мови (ст. 48).

56. Здається, Закон передбачає всі необхідні гарантії, щоб уникнути довільних рішень щодо видачі Державних свідоцтв про володіння українською мовою. Однак, інформація про володіння мовою особи повинна розглядатися як інформація про аспект її особистості, на який поширюється право на повагу до приватного життя. Доступ до цієї інформації для широкої громадськості не можна вважати необхідним в демократичному суспільстві в інтересах однієї з законних цілей, зазначених у статті 8.2 ECHR. Отже, ця інформація повинна бути доступною лише для обмеженої групи осіб, які можуть мати законний інтерес підтвердити достовірність державного посвідчення, поданого особою для здобуття громадянства України або при працевлаштуванні на державні посади, перелічені у статті 9.

3. Робоча мова органів державної влади (ст. 13-16)

57. Статті 13-16, які вже діють, регулюють використання мов у роботі деяких державних органів. Відповідно до статті 13, положення та акти індивідуального застосування, прийняті центральними та місцевими органами влади, повинні бути сформульовані українською мовою та відповідати українським юридичним термінологічним стандартам, встановленим Комісією з державної мови. Однак акти індивідуального застосування, прийняті місцевою владою в Автономній Республіці Крим, *«можуть додатково оприлюднюватись у перекладі кримськотатарською мовою»*. (ст. 13.4)

³³ ECtHR, 9 квітня 2002, [Podkolzina v. Latvia](#), № 46726/99, §§33-34.

³⁴ Стаття 15: «Сторони створюють умови, необхідні для ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та громадських справах, зокрема тих, що їх стосуються».

58. Важко зрозуміти причину, через яку ця можливість визнається лише для кримськотатарської мови, а не для мов інших корінних народів та національних меншин. Більше того, це положення суперечить статті 10.2.c та d Мовної хартії, згідно з якою Україна зобов'язується дозволити в областях, де кількість жителів, які використовують ці мови, робить це доцільним, регіональним та місцевим органами влади публікувати свої офіційні документи також відповідними регіональними мовами та мовами меншин.

59. Що стосується пунктів 6 та 8 статті 13, *«якщо законом не передбачено інше»*, центральні та місцеві органи влади *«беруть до розгляду документи, складені державною мовою»* та *«відповіді на звернення фізичних та юридичних осіб [...] надаються державною мовою»*. Однак ці органи влади можуть використовувати інші мови в письмовому спілкуванні з іноземними адресатами (ст. 13.7). Стаття 13 набула чинності 16 липня 2019 року - крім її другого пункту, який набуде чинності після прийняття українських стандартів законодавчої термінології.

60. Комісія пам'ятає про зобов'язання, що покладаються на Україну відповідно до Рамкової конвенції (ст. 10.2), забезпечити в районах, де традиційно або в значній кількості живуть особи, які належать до національних меншин, умови, які дозволять використовувати мову меншини у відносинах між цими особами та адміністративними органами. Однак, навіть в інших сферах стаття 13 не повинна тлумачитися в тому сенсі, що за жодних обставин державним службовцям не дозволено відповідати громадянам мовою, відмінною від української. У попередньому висновку Комісія вважала, що *«зобов'язок користуватися державною мовою повинен бути покладений на органи державної влади (ст. 3. 1) та їх працівників, державних службовців та членів, які діють у своїй службовій якості лише в тій мірі, в якій це можна зробити без шкоди для мовних прав, які фізичні особи можуть отримати згідно з окремими положеннями або міжнародними договорами про права людини та захист національних меншин³⁵»*.³⁵ Ця думка стосується точки зору від 25 липня 2000 р. у Diergaardt et al. проти Намібії³⁶, де Комітет з прав людини ООН заявив, що урядова інструкція державним службовцям не відповідати на письмові чи усні повідомлення, включаючи прості телефонні розмови з владою мовою африкаанс, навіть коли вони цілком здатні на це, є порушенням статті 26 ICCPR. Це рішення означає, що держава повинна прийняти, що, коли фізичні особи звертаються до органів державної влади неофіційною мовою, державні службовці можуть добровільно відповідати цією мовою, якщо вони на це здатні.

61. Законодавцві рекомендуємо враховувати вищезазначені зауваження під час перегляду Закону про державну мову та розробки проекту Закону про меншини. Ці Закони повинні передбачати можливість використання мов меншин у районах компактного проживання меншин та використання будь-якої мови в будь-якому місці за умов, описаних вище, особливо в усній комунікації. Також особливе значення має те, що Закон передбачає чіткі винятки щодо використання інших мов, крім української, у надзвичайних ситуаціях (наприклад, у спілкуванні зі службами порятунку, такими як поліція, пожежники, персонал лікарні тощо).

62. Статтею 16 передбачено, що *«мовою нормативних актів, документації, діловодства, службової діяльності та спілкування з громадянами України в органах правопорядку, розвідувальних органах, державних органах спеціального призначення з правоохоронними*

³⁵ CDL-AD(2010)035, *op.cit.*, §57.

³⁶ Комітет з прав людини - повідомлення № 760/1997, погляди комітету, 25 липня 2000 р. Док. А/55/40, том II с.140, §10.10.

функціями є державна мова». Однак працівникам цих відомств згідно з другим абзацом статті 16 дозволено «з особою, яка не розуміє державної мови [...] спілкуватися мовою, прийнятною для сторін, а також за допомогою перекладача».

63. Стаття 15 передбачає той самий обов'язок використовувати українську мову у «Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до закону», не передбачаючи жодних винятків. Комісія рекомендує додати аналогічний виняток і до статті 15.

4. Державна мова у виборчому процесі (ст. 18)

64. Стаття 18 - яка вже діє - передбачає використання української мови у процесі виборів та референдумів. Вона передбачає, що бюлетені для голосування та вся інша виборча документація, а також усі матеріали передвиборчої агітації «що транслюються на телебаченні, радіо, розміщуються на носіях зовнішньої реклами, поширюються у вигляді листівок і газет або в мережі Інтернет, виконуються державною мовою». Однак стаття 18.4 дозволяє відтворювати матеріали виборчих агітацій також відповідною мовою меншини або корінними мовами для їх розповсюдження «в окремих населених пунктах» та «порядку і на умовах, визначених законом» щодо меншин.

65. Поширюючи матеріали передвиборчої агітації, кандидати та політичні партії, що стоять за ними, не виконують публічної функції. Вони просто використовують свою свободу висловлювання поглядів, щоб донести до виборців свої політичні ідеї та свою програму. Свобода висловлювання передбачає свободу вибору засобів, а також мови, якою відбувається висловлювання. На думку Венеціанської комісії, стаття 18.4 не відповідає умовам, які повинні бути виконані, щоб виправдати обмеження свободи висловлювання, яке вона тягне за собою, оскільки не зрозуміло, яким чином це обмеження можна вважати «необхідним в демократичному суспільстві», у розумінні статті 10.2 ECHR. На думку Комісії, слід забезпечити можливість поширювати матеріали виборчої агітації будь-якою мовою не лише в районах компактного проживання меншин, але й по всій країні.

66. Крім того, обов'язок поширювати лише матеріали, видані українською мовою та перекладені/дубльовані іншою мовою, може покласти значний тягар на деякі політичні партії чи кандидатів, які шукають голоси від громад меншин. Якщо органи влади хочуть мати ці матеріали і українською мовою, було б доцільно, щоб держава надала належну фінансову підтримку для їх перекладу, дублювання чи субтитрів.

67. Як рекомендує АСFC, «органи влади повинні також розглянути можливість використання мов меншин у громадських телевізійних та радіопрограмах, присвячених виборчим кампаніям, а також у бюлетенях та інших виборчих матеріалах у районах, де традиційно або у значній кількості проживають особи, що належать до національних меншин³⁷».

5. Державна мова в освіті (ст. 21)

68. Стаття 21 повторює зміст статті 7 Закону про освіту, яка була предметом висновку Венеціанської комісії у 2017 році. Першим її пунктом визнається право особи, яка належить до корінних народів, отримувати в комунальних навчальних закладах дошкільну, початкову та середню освіту рідною

³⁷ АСFC, Тематичний коментар №3, op.cit., §92

мовою, поряд з українською. Однак особи, які належать до національних меншин, мають право отримувати в комунальних навчальних закладах лише дошкільну та початкову освіту своєю рідною мовою, поряд з українською. Щодо середньої освіти, то представники національних меншин мають право вивчати свою рідну мову мови як шкільний предмет. Крім того, згідно зі статтею 21.5, одна чи кілька дисциплін, які Комісія розуміє як предмет у навчальній програмі, можуть викладатися за допомогою англійської мови чи однієї з офіційних мов ЄС.

69. Таким чином, виявляється, що члени болгарської, грецької, німецької, польської, румунської та угорської меншин, крім того, що вони можуть вивчати свою мову як предмет, можуть також вивчати один або кілька інших предметів своєю мовою на рівні середньої освіти. Однак представники національних меншин, які не володіють офіційною мовою ЄС, - білоруси, гагаузи, євреї та, що значно важливіше, росіяни - зможуть лише вивчати свою мову як предмет на рівні середньої школи. Таким чином, створюється ієрархія на рівні середньої школи, до корінних народів потенційно ставляться сприятливіше, ніж до національних меншин, які розмовляють офіційною мовою ЄС, а до національних меншин, які розмовляють офіційною мовою ЄС, ставляться більш сприятливо, ніж до інших національних меншин.

70. Ні Закон про державну мову, ні Закон про освіту не регламентують скільки саме часу потрібно виділити для мов меншин та корінних народів. Однак Закон визначає, що це право буде здійснюватися шляхом створення окремих класів для учнів, які отримують освіту мовою національною меншини або корінною мовою, маючи на увазі, що будь-яка така двомовна освіта більше не буде надаватися в окремих школах з двомовним навчанням, як це відбувається в даний час.

71. Венеціанська комісія у своєму висновку 2017 року критикувала статтю 7 Закону про освіту через відсутність юридичної ясності (§§56-65). На той час Венеціанську комісію запевнили, що майбутній Закон про повну середню освіту дасть чіткі та точні вказівки щодо різних аспектів впровадження нового режиму, запровадженого статтею 7 (§68).

72. Міністерство освіти надало Комісії переклад відповідних положень проекту закону про повну середню освіту, який розглядається в Верховній Раді в другому читанні. Проект (ст. 5.6) містить лише деякі деталі щодо мінімального часу, який повинен бути відведений на освіту українською мовою на рівні базової та вищої середньої освіти. Він передбачає, що «особи, які належать до національних меншин, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, та реалізують право на навчання відповідними мовами в державних, комунальних чи корпоративних закладах освіти, здобувають базову середню освіту державною мовою в обсязі не менше 20 відсотків річного обсягу навчального часу у 5 класі». Цей обсяг повинен збільшуватися з кожним роком і не повинен бути меншим, ніж 40 відсотків у 9-му класі. Ці особи здобувають вищу середню освіту українською мовою в обсязі не менше 60 відсотків від річного обсягу навчального часу.

73. Відповідно до примітки Міністерства освіти³⁸, це означає, що діти цієї категорії зможуть повністю вивчати рідну мову в дитячому садку та початковій школі, а також вивчати українську мову як предмет. Тільки з 5 класу вони вивчатимуть деякі предмети українською мовою. Однак, оскільки мінімальна кількість часу, що виділяється на викладання мовою меншин після 5 класу, не вказана,

³⁸ Неофіційний документ про виконання рекомендацій Венеціанської комісії щодо Закону про освіту, с. 3.

здається, що управління освіти повинні вирішити, чи буде і в якій мірі буде навчання мовами меншин інтегровано в шкільну програму.

74. Що стосується осіб, що належать до інших національних меншин, вони отримують в муніципальних та корпоративних школах базову середню та повну середню освіту українською мовою в обсязі не менше 80 відсотків від річного обсягу навчального часу. Перелік предметів, які викладаються українською мовою та мовою меншин, буде визначений у навчальній програмі школи.

75. Отже, проект закону продовжує ставитися до мов меншин, які також є офіційними мовами ЄС, більш сприятливо, ніж до тих, що не є такими. Крім того, цей текст не усуває невизначеності щодо освіти мовами меншин, що впливає із статті 7 Закону про освіту. Закон забезпечує лише достатній рівень викладання українською мовою для осіб, які належать до національних меншин, які подали заяву на двомовну освіту (українською та відповідною мовою меншин), не вказуючи мінімальний час, який повинен бути відведений на викладання мовами меншин. Таким чином, закон залишає органам влади вирішувати які предмети викладатимуться мовами меншин та корінних народів, та кількість часу, який слід виділити для кожної мови.

76. Це може призвести до довільних рішень і скласти ситуацію, коли для деяких мов, які широко використовуються в країні або в певних районах, виділяється незначна кількість часу та/або де лише один предмет викладається мовою меншин. Що стосується освіти мовами корінних народів, то переклад положень законопроекту, передбачених Міністерством освіти, підтверджує це право, не надаючи жодних деталей щодо кількості часу, який повинен бути відведений на навчання такою мовою.

77. Венеціанська комісія нагадує про свою оцінку щодо середньої освіти у своєму висновку 2017 року: *«якби закон застосовувався таким чином, щоб мови меншин могли викладатися лише як предмет, і більше не було б можливості викладати інші предмети мовами меншин, це, очевидно, було б непропорційним втручанням у існуючі права меншин»*(§122). Однак це може бути прийнятним, якщо закон надасть можливість викладання деяких предметів мовами меншин за умови, що *«обсяг цього викладання буде достатнім для того, щоб учні могли досягти високого рівня усного та письмового володіння мовою, дозволяючи їм також спілкуватися на складні теми»* (§123). Законопроектом про повну середню освіту не передбачено, щоб достатня частка навчання була мовою меншин та/або корінних народів, щоб дати змогу учням досягти високого рівня усного та писемного володіння рідною мовою.

78. Щодо диференційованого трактування, створеного Законом про освіту та підтвердженого Законом про державну мову, Венеціанська комісія вже розглянула це у своєму висновку 2017 року. Визнаючи, що можуть бути вагомі причини для надання пільгового ставлення до корінних народів, як це передбачено у статті 7, Комісія зробила висновок, що в цій статті існує велика ймовірність менш сприятливого ставлення до мов меншин, які не є офіційними мовами ЄС, адже стаття, про яку йде мова, не є виправданою з огляду на принцип недискримінації (§§110 та 114). Причини, висунуті владою під час візиту до Києва, в основному такі ж, як аргументи, розглянуті у висновку 2017 року. Тому підсумок останнього висновку залишається чинним і для статті 21 Закону про державну мову.

79. Позитивним також є те, що пунктом 10 статті 5 проекту закону визначено, що приватні школи, які забезпечують повну середню освіту за рахунок коштів фізичних та/або юридичних осіб та не

отримують жодних державних коштів, можуть вільно обирати мову навчання. Однак ці школи зобов'язані забезпечити для учнів високий рівень знання української мови. Це положення реалізує рекомендацію висновку 2017 року (§105) та забезпечує відповідність статті 13 Рамкової конвенції, згідно з якою Україна зобов'язалася визнати, що особи, які належать до національної меншини, мають право створювати та керувати власними приватними навчальними закладами. Тому законодавству рекомендується прийняти це положення так, як воно є зараз. Проте слід зазначити, що не всі групи меншин можуть мати можливість створити власні приватні школи в достатній кількості, щоб відповідати потребам відповідної громади. Отже, для осіб, які належать до меншин та корінних народів, можливість викладання деяких предметів своєю мовою залишається вирішальною потребою.

80. Ще однією позитивною зміною у цій галузі є продовження перехідного періоду імплементації статті 7 Закону про освіту з 1 вересня 2020 р. до 1 вересня 2023 р., що реалізує чергову рекомендацію висновку 2017 року (§82). Однак, на жаль, тут знову ж таки Закон про державну мову по-різному ставиться до осіб, що належать до мовних меншин, застосовуючи це розширення лише до учнів, які належать до національних меншин, рідна мова яких є мовою ЄС та які розпочали своє навчання до 1 вересня 2018 року. (Розділ IX, пункт 1). Тому це положення реалізує рекомендацію Венеціанської комісії лише частково, оскільки особи, що належать до національних меншин, мови яких не є офіційними мовами ЄС (особливо росіяни), і представники корінних народів, які почали до середню освіту до 1 вересня 2018 року, продовжать отримувати освіту в рамках попередньої системи до 1 вересня 2020 року.

81. Влада пояснила це диференційоване трактування тісним зв'язком між російською та українською мовами, що полегшило б російськомовним особам перехід на нову систему. Венеціанська комісія не в змозі оцінити, чи є це пояснення обґрунтованим. У будь-якому випадку це не пояснює, чому до мов корінних народів ставляться так само, як до російської мови. Тому Комісія рекомендує продовжити перехідний період для учнів, які належать до всіх національних меншин - незалежно від того, чи є вони носіями мов країн ЄС чи інших країн - та корінних народів.

6. Державна мова в науковій, культурній та спортивній діяльності (ст. 22 та 23)

а. Наукова діяльність (ст. 22)

82. Стаття 22 - яка набирає чинності 16 липня 2020 року (крім її першого пункту) - передбачає, що наукові публікації оприлюднюються державною мовою, англійською та/або іншими офіційними мовами ЄС (стаття 22.2). Як було пояснено вище, це диференційоване ставлення до мов не видається виправданим. Це положення є порушенням свободи висловлювання поглядів та академічних свобод осіб, які хочуть створювати наукові публікації мовами, які не є офіційними в ЄС.

83. Відповідно до статті 22.5 мовою публічних наукових заходів - крім подій на тему певної іноземної мови чи літератури - може бути українська та/або англійська. Якщо громадський науковий захід (наукові конференції, круглі столи, симпозіуми, семінари, наукові школи тощо) проводиться іншою мовою, ніж англійською чи українською, організатор заходу заздалегідь повідомляє учасників. *«У такому разі здійснення перекладу державною мовою не є обов'язковим»*. Незрозуміло, як останнє положення співвідноситься зі статтею 22.6, яка передбачає, що *«за будь-яких обставин особа, яка*

бере участь у будь-якому публічному науковому заході, не може бути позбавлена права використовувати державну мову». Чи означає це, що право користування державною мовою тягне за собою зобов'язання для організатора надавати переклад особам, які відвідують науковий захід і бажають розмовляти українською мовою? Можливо, будуть потрібні додаткові роз'яснення.

84. На думку Венеціанської комісії, закон повинен регулювати лише мову заходів, організованих органами державної влади та/або за підтримки державних фондів, і залишати за організаторами право вільно визначати мову приватних заходів без будь-яких зобов'язань щодо надання перекладу з або на державу мову.

б. Культурна діяльність та спортивні заходи (ст. 23 та 34)

85. Стаття 23 - яка набере чинності 16 липня 2021 р. (Крім пунктів 1, 7 та 9) - регулює використання мов у галузі культури. Згідно з другим абзацом, в культурних, мистецьких, рекреаційних та розважальних заходах діє правило є використання української мови, а використання інших мов винятково дозволено там, де це виправдано *«художнім, творчим задумом організатора заходу»*, так само, як у випадках, передбачених Законом про меншини.

86. Це положення обмежує вільне здійснення права на свободу висловлювання поглядів (ст. 10 ECHR та 9.1 Рамкової конвенції³⁹) та права осіб, що належать до меншин, користуватися у спільноті з іншими членами своєї групи, своєї культури, рідною мовою. (ст. 27 ICCPR). Свобода висловлювання поглядів охоплює художню свободу. Це гарантує не тільки право на розповсюдження та отримання інформації, але й право робити це на обраному носії, включаючи мову та форму. Отже, Закон повинен встановлювати свободу висловлюватися мовою вибору, як правило, а обмеження цього правила як виняток, який має бути *«передбачений законом»*, служити законній меті та бути *«необхідним у демократичному суспільстві»*. (ст. 10.2 ECHR) Це також означає, що будь-яке обмеження свободи користування мовою за власним вибором повинно бути пропорційним законній меті, що переслідується. Статті 23.1 та 23.6 потрібно переписати, щоб вони відповідали цьому принципу.

87. Стаття 23.4 передбачає, що *«публічне виконання та/або публічний показ театральної вистави іншою мовою, ніж державна, в державному чи комунальному театрі супроводжуються перекладом державною мовою за допомогою субтитрів, звукового перекладу чи в інший спосіб»*. Використання інших мов, крім української, дозволено в оголошеннях, плакатах, інших інформаційних матеріалах про культурні, мистецькі, рекреаційні та розважальні заходи, за умови, що кількість та шрифт тексту іншою мовою не перевищують кількість тексту українською мовою (ст. 23.3). Якщо культурні, мистецькі, рекреаційні та розважальні заходи в Україні проводяться іншою мовою, організатор повинен одночасно чи послідовно тлумачити їх українською мовою (стаття 23.2). Стаття 23.6 передбачає, що мовою розповсюдження та екранізації вітчизняних фільмів повинна бути українська, тобто із звуковим рядом, виконаним українською мовою, *«у тому числі шляхом дублювання або озвучення»*. Цей пункт далі передбачає, що вітчизняні фільми можуть показуватися

³⁹ Стаття 9.1 зазначає, що: «Сторони зобов'язуються визнати, що право на свободу висловлювання поглядів кожної особи, що належить до національної меншини, включає свободу думати, отримувати та передавати інформацію та ідеї мовою меншини, без втручання органів державної влади та незалежно від кордонів».

кримськотатарською мовою або іншими мовами корінних народів –виняток, який не стосується національних меншин.

88. Венеціанська комісія зазначила в контексті аналогічних положень Закону про державну мову Словацької Республіки, що такі положення накладають додаткову роботу та витрати на організаторів культурних заходів мовами меншин, і хоча такі положення служать законній меті, а саме інформування осіб, які належать до словацької більшості про культурні заходи, призначені для національних меншин, ця законна мета повинна бути пропорційною, а уряд Словаччини повинен забезпечити фінансування для підтримки перекладу, оскільки фінансовий тягар може в іншому випадку спричинити *«значні зриви та може спричинити негативний вплив на організацію культурних заходів»* мовами меншин⁴⁰.

89. Ці міркування справедливі і в контексті України. Покладене статтею 23 зобов'язання щодо перекладу, синхронного перекладу, субтитрів, дублювання, озвучення тощо може суттєво підвищити витрати на культурну, мистецьку, рекреаційну та інші види діяльності, а отже, може негативно вплинути на фактичну спроможність меншин здійснювати таку важливу діяльність, зберігаючи свою ідентичність. Це суперечить статті 5 FCNM⁴¹ і, здається, не *«заохочує типи самовираження та ініціативи, характерні для регіональних мов або мов меншин»*, як того вимагають зобов'язання України згідно з мовною хартією (ст. 12.1.а). Більше того, Закон про державну мову не містить положень щодо фінансової підтримки перекладу, синхронного перекладу, дублювання чи озвучення. Таке положення сприяло б задоволенню пункту 1b статті 12 Мовної хартії, який зобов'язує Україну *«сприяти різним способам доступу іншими мовами до творів, виготовлених регіональними мовами чи мовами меншин шляхом сприяння та розвитку перекладу, дублювання, пост-синхронізації та створення субтитрів»*. Крім того, диференційоване ставлення до корінних мов, з одного боку, та мов національних меншин, з іншого, також зачіпає потенційно серйозні проблеми рівності.

90. На відміну від інших положень статті 23, які крім нав'язування використання української мови, передбачають також можливість використання інших мов (наприклад, згідно зі статтею 23.5, вхідні квитки в музеї чи на виставки можуть бути оформлені іншою мовою, крім української, тощо) Стаття 23.7 не передбачає такого винятку стосовно *«кіноафіш та вхідних квитків для відвідування кінотеатрів, інших кіновидовищних закладів»*, які можуть бути лише українською мовою. Це є порушенням свободи висловлювання.

91. Відповідно до статті 23.8, *«мовою туристичного та екскурсійного обслуговування є державна мова. Туристичне чи екскурсійне обслуговування іноземців та осіб без громадянства може здійснюватися іншою мовою»*. Це положення є порушенням свободи висловлювання, закріпленим у статті 10 ECHR, оскільки це, очевидно, не служить ніякій законній меті. Крім того, це положення важко реалізувати. Ці послуги зазвичай надаються групам туристів, де можуть бути громадяни та не громадяни разом. Було б нереально сподіватися, що постачальник таких послуг щоразу

⁴⁰ [CDL-AD\(2010\)035](#), *op.cit.*, §§92-94.

⁴¹ Згідно зі статтею 5 Рамкової конвенції Україна зобов'язувалася *«сприяти створенню умов, необхідних для осіб, які належать до національних меншин, для підтримки та розвитку своєї культури та збереження основних елементів їхньої ідентичності, а саме їх релігії, мови, традицій та культурної спадщини»*.

перевірятиме, чи є його клієнти громадянами чи ні, і не відповідатиме на запитання, задане клієнтом, який є громадянином, іншою мовою. Людина не повинна каратись за таке.

92. Відповідно до статті 34, яка набрала чинності вже 16 липня 2019 року, *«інформаційні та інші оголошення під час проведення спортивного заходу»* та *«вхідні квитки для відвідування спортивних змагань, інша інформаційна продукція про спортивні змагання»* мають бути виконані українською мовою, крім міжнародних спортивних змагань, для яких, крім української, можна використовувати й інші мови. Те, що використання інших мов не допускається за жодних обставин стосовно національних чи місцевих спортивних змагань, є порушенням права на свободу висловлювання. Крім того, оскільки немає винятку для мов меншин, це положення не відповідає обов'язкам, покладеним на Україну відповідно до Рамкової конвенції (ст. 11.2) та Мовної хартії (ст. 12).

с. Книговидання та розповсюдження (ст. 26)

93. Стаття 26.1 зобов'язує всіх зареєстрованих видавців книг гарантувати, що книги українською мовою становлять щонайменше 50% від загальної кількості їх видань протягом року. Ця вимога не поширюється на книги, видані корінними мовами або мовами меншин, які фінансуються через державний чи місцевий бюджети відповідно до передбаченого Закону про меншини. Стаття 26.2 вимагає, щоб книги українською мовою становили не менше 50% асортименту в кожній книгарні та інших засобах розповсюдження книг, за винятком тих, що продають виключно навчальні матеріали з іноземної мови (словники, розмовники тощо) або книги офіційними мовами ЄС, а також *«спеціалізовані книгарні»*, створені з метою реалізації *«прав корінних народів та національних меншин України відповідно до закону»*. Ці правила набувають чинності 16 липня 2021 року.

94. Окрім того, що воно може бути проблематичним з точки зору недискримінації, це положення, можливо, є проблематичним і з точки зору пункту 1 а) статті 12 Мовної хартії та статті 5 Рамкової конвенції, атже його можна розглядати як перешкоджання та обмеження розповсюдження книг регіональними мовами або мовами меншин. Термін *«спеціалізовані книгарні»* потрібно буде уточнити.

7. Державна мова в засобах масової інформації (ст. 24 та 25)

а. Телебачення та радіомовлення (ст. 24)

95. Щодо використання мов у телебаченні та радіомовленні, стаття 24 посилається на Закон про Телебачення та радіомовлення. У той же час, перехідне положення Закону (розділ IX, пункт 7.24) вносить зміни до статті 10 цього Закону, посилюючи вимоги до мовних квот, збільшуючи частку вмісту української мови для національних та регіональних каналів із 75 до 90 відсотків, а для місцевих каналів - від 60 до 80 відсотків. Ця поправка набуде чинності через п'ять років після набрання чинності Законом (тобто 16 липня 2024 р.).

96. Так як ці положення застосовуються і до приватних телерадіокомпаній, вони обмежують право на свободу висловлювання (ст. 10 ECHR) та право осіб, які належать до етнічних, релігійних чи мовних меншин, користуватися власною культурою або користуватися власною мовою. (ст. 27 ICCPR). Хоча ці обмеження слугують законній меті, можна поставити під сумнів, чи вони пропорційні цій цілі, оскільки вони залишають дуже мало простору для використання мов меншин. Слід нагадати, що

Україна, ратифікувавши Рамкову конвенцію, взяла на себе зобов'язання забезпечити в законодавчих рамках звукового радіо та телебачення, наскільки це можливо, щоб особам, які належать до національних меншин, надавалася можливість створення та використання власних ЗМІ. (ст. 9.3.)

97. ACFC вже критикував у своєму висновку щодо України⁴² 2017 р. Закон про телебачення і радіомовлення, оскільки він встановлює жорсткі мовні квоти в ефірних засобах масової інформації та закон про внесення змін до цього закону, прийнятий у 2016 році з метою розширення використання української та мов ЄС на українському телебачення та радіо. ACFC заявив, що *«хоча просування державної мови в державних засобах масової інформації є законною метою, за умови, що передбачені адекватні положення щодо мовлення національними мовами меншин, умови, встановлені новим законодавством, порушують Рамкову конвенцію, оскільки вони переступають вимоги щодо ліцензування та необґрунтовано втручаються в роботу приватних каналів»*. Закон про державну мову, який ще більше обмежує частку мов меншин у національних та місцевих мовленнях, суперечить зобов'язанням, взятим Україною згідно з Мовною хартією, *«забезпечити належні умови, щоб мовники пропонували програми регіональними мовами чи мовами меншин»* (ст. 11.1. a.iii) та *«заохочувати та/або полегшувати мовлення радіо [і телебачення] на регіональній мові або мовах меншин на регулярній основі»* (статті 11.1.b.ii та 11.1 .c.ii)). Таке скорочення часу мовлення для мов меншин також суперечить останнім рекомендаціям ECRML та Комітету міністрів⁴³.

98. У своїх коментарях до цього висновку українські органи влади зазначили, що згідно з даними моніторингу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, більшість телерадіомовників вже перевищили квоту, встановлену Законом про державну мову. На думку Комісії, це свідчить про те, що накладення такої високої квоти в нинішній ситуації не відповідає реальній потребі. Тому Венеціанська комісія пропонує законодавцю переглянути вищезазначені вимоги квот з урахуванням принципу пропорційності та розробити, якщо це необхідно, відповідні засоби для сприяння використанню української мови у телерадіомовленні, що базуються на стимулах та позитивних заходах.

б. Друковані засоби масової інформації (ст. 25)

99. Стаття 25 дозволяє публікувати друковані засоби масової інформації у двох чи більше мовних версіях, одна з яких повинна бути українською, за умови, що всі мовні версії однакові за розміром, форматом та сутністю та видаються в один і той же день. Виняток становлять лише засоби масової інформації, що видаються кримськотатарською або іншими корінними мовами, та ті, які видаються англійською або іншими офіційними мовами ЄС (які не потребують перекладу українською мовою). Закон вимагає, щоб друковані засоби масової інформації українською мовою становили не менше 50% асортименту у кожному пункті розповсюдження друкованих ЗМІ. Ці правила

⁴² ACFC/OP/IV(2017)002, *op.cit.*, §22

⁴³ У своєму третьому звіті стосовно України ECRML зазначив, що щоденна або тижнева тривалість програм мовами меншин, які пропонуються державними мовниками, залишається надто короткою, щоб забезпечити носіїв цих мов всебічною пропозицією новин та розваг, і тому рекомендує розширити тривалість публічних трансляцій мовами меншин (§30). У своїх останніх рекомендаціях у відповідь на третій моніторинговий звіт Комітет міністрів доручив Україні *«розширити та посилити пропозицію радіо- і телевізійних передач мовами частини III»*. Рекомендація CM/RecChL(2018)6.

застосовуватимуться до національних та регіональних ЗМІ через два з половиною роки від набрання чинності Законом та до місцевих ЗМІ через п'ять років (розділ IX, пункт 1).

100. Окрім дуже проблематичного диференційованого режиму, передбаченого цією статтею (див. Вище, § 44), ці положення ставлять питання про те, чи високий адміністративний та фінансовий тягар, який вони покладають на редакторів засобів масової інформації, не *«спричинить суттєвих зривів і може мати перешкоджаючий ефект»* (див. вище, §88) на публікацію мовами меншин, і якщо так, то чи може це обмеження свободи передачі та отримання інформації вважатись необхідним - тобто також пропорційним - в демократичному суспільстві.

101. Необхідність друкованих засобів масової інформації негайно публікувати новини має вирішальне значення при збалансуванні цього права проти інтересу держави просувати державну мову. У зв'язку з цим Венеціанська комісія посилається на практику ЄСПЛ, яка стверджує, що *«новини є швидкопливним товаром і затримка їх публікації навіть на короткий період може цілком позбавити їх всієї вартості та інтересу»⁴⁴*. Обов'язок зробити доступними всі друковані засоби масової інформації, що публікуються деякими мовами меншин, також і українською мовою може призвести до значних затримок видання газет, які підпадають під цю вимогу.

102. Комісія також нагадує, що Україна, ратифікувавши Рамкову конвенцію, взяла на себе зобов'язання не *«перешкоджати створенню та використанню друкованих засобів масової інформації особами, які належать до національних меншин»* (ст. 9.3). Вона також взяла на себе зобов'язання, згідно зі статтею 11.2 Мовної Хартії, *«забезпечити, щоб не було обмежень щодо свободи висловлювання та вільного обігу інформації в письмовій пресі мовою, що використовується в ідентичній або подібній формі до регіональної мови або мови меншини»*. У Третньому звіті з моніторингу ECRML рекомендував Україні також вжити заходів для сприяння створенню принаймні однієї щотижневої або щоденної газети певними мовами, яких наразі не було, в тому числі білоруською (§32), і вкрай малоюмовірним є те, що вимога, щоб така білоруська газета видавалася одночасно і в українськомовній версії, заохочуватиме чи сприятиме створенню такої газети, і це справді може зірвати таку ініціативу.

103. З огляду на вирішальне значення свободи преси в демократичному суспільстві, Комісія рекомендує законодавцю скасувати цю вимогу.

8. Державна мова в економічному та соціальному житті (ст. 28, 29, 32)

а. Інформація для загального ознайомлення (ст. 28)

104. Стаття 28 - яка вже діє - передбачає, що інформація для загального ознайомлення (наприклад, реклама, включаючи рекламу, що містить публічну пропозицію угоди, напрямні знаки, покажчики, вивіски, повідомлення, гасла та інша публічно розміщена текстова, візуальна та аудіоінформація, яка використовується або може бути використана для інформування широкої громадськості про товари, роботу, послуги, певні суб'єкти господарювання, службових чи посадових осіб підприємств чи державних органів, органів місцевого самоврядування), повинна подаватися українською мовою,

⁴⁴ ЄСПЛ, Observer and Guardian проти Об'єднаного Королівства, № 13585/88, §60

«якщо інше не передбачено цим Законом» (ст. 28.1). «Інформація для загального ознайомлення може дублюватися іншими мовами відповідно до закону (ст. 28.2)⁴⁵.

105. Точна сфера дії першого абзацу неоднозначна. Якщо він застосовуватиметься до реклами, створеної приватними компаніями чи фізичними особами, щоб пропонувати на продаж товари, послуги, нерухомість тощо, це може становити непропорційне втручання у свободу висловлювання. Хоча другий абзац дозволяє використовувати інші мови, той факт, що вся інформація для загального ознайомлення також має бути доступною українською мовою, може спричинити велике навантаження для всіх, хто хоче спілкуватися з громадськістю. Венеціанська комісія вивчила подібне положення у контексті Словаччини, де вона попередила владу, що *«ефекти вимоги використання словацької мови на всіх знаках, рекламі та повідомленнях, призначених для інформування громадськості можуть бути настільки важкими в деяких ситуаціях, що зупинять або перешкоджатимуть здійсненню права свободи висловлювання»*. Комісія запропонувала властям Словаччини переглянути положення з огляду на принцип пропорційності та оцінити, наскільки двомовність має бути обов'язковою навіть у муніципалітетах з населенням, що майже виключно належить до меншини⁴⁶. Ті ж міркування та рекомендації стосуються і українського контексту.

106. Крім того, Комісія нагадує про зобов'язання, що покладається на Україну відповідно до статті 11.2 Рамкової конвенції, *«визнати, що кожна особа, яка належить до національної меншини, має право відображати на своїй мові меншини знаки, написи та іншу приватну інформацію, видиму для громадськості»*. Статтю 28 слід переглянути.

б. Публічні заходи (ст. 29)

107. Стаття 29 - яка вже діє - передбачає, що українська мова буде мовою «публічних заходів». Цей термін визначений як *«збори, конференції, мітинги, виставки, навчальні курси, семінари, тренінги, дискусії, форуми, інші заходи, доступні або відкриті для учасників таких заходів вільно чи за запрошенням, за плату чи безоплатно, постійно, періодично, одноразово або час від часу, що організуються повністю або частково органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними установами, організаціями, а також суб'єктами господарювання, власниками (засновниками, учасниками, акціонерами) яких є держава або територіальна громада незалежно від частки цієї власності»* (ст. 29.1). У цьому пункті чітко зазначено, що можна використовувати іншу мову, але організатор повинен забезпечити одночасне чи послідовне тлумачення українською мовою, *«якщо цього вимагає хоча б один учасник публічного заходу»*. Щодо використання корінних мов та мов меншин під час публічних заходів, це визначатиметься Законом про меншини (ст. 29.2).

108. Ця стаття, здається, не обмежує право використовувати мову за власним вибором на приватних заходах, організованих приватними та юридичними особами, що вітається. Крім того, оскільки культурні, мистецькі, рекреаційні та розважальні заходи регулюються у статті 23, вони, здається, виходять за межі цієї статті, навіть якщо вони організовані органами державної влади.

⁴⁵ Стаття 28.3 передбачає, що: «Вимоги цієї статті не поширюються на інформацію, яка розміщується за допомогою мережі Інтернет, крім випадків, визначених цим Законом».

⁴⁶ CDL-AD(2010)035, op.cit., §§124 та 126.

109. Однак це положення може становити важке адміністративне та/або фінансове навантаження на органи державної влади. Насправді все залежало б від того, як трактуватиметься термін «учасник»: чи охоплюватиме він усіх осіб, які беруть участь у заході, або лише осіб, запрошених взяти участь у події? Якщо переважає перша інтерпретація, то владі потрібно буде забезпечити присутність перекладачів для всіх публічних заходів, які вона проводить - особливо тих, які доступні для публіки без запрошення - тому що вони заздалегідь не знатимуть, чи хтось із присутніх розмовлятиме іншою мовою чи ні. У той же час важливо, щоб особи, які належать до національних меншин, мали змогу користуватися своєю мовою на громадських заходах, особливо спеціально організованих для них або тих, що стосуються їх, та тих, що проходять у районах, де компактно проживають особи, які належать до національних меншин. Оскільки це питання було б врегульоване Законом про меншини, який ще має бути розроблений, Комісія не в змозі зробити висновок про відповідність чи невідповідність цього положення міжнародним стандартам.

с. Реклама (ст. 32)

110. Стаття 32 передбачає використання української мови в рекламі. У ній йдеться про те, що використання мов меншин та корінних народів у рекламі буде регулюватися Законом про меншини. У той же час ця стаття спеціально дозволяє друкованим ЗМІ та теле- і радіомовленню, які транслюють однією з офіційних мов ЄС, розміщувати рекламу цією мовою. Ці правила застосовуються з 16 січня 2020 року (розділ IX, пункт 1).

111. Оскільки комерційне/рекламне висловлювання також гарантується положеннями про свободу висловлювання⁴⁷, то принципом тут має бути свобода рекламодавця вибирати мову, якою він хоче рекламувати, включаючи мови меншин. Здійснення цієї свободи може бути обмежене «законом» лише для досягнення законної мети, такої як охорона здоров'я або право споживачів отримувати інформацію про товари та послуги на ринку, і якщо обмеження є «необхідним у демократичному суспільстві», що означає, що воно повинне бути пропорційним законній меті, яку переслідує. Крім того, Закон про меншини не повинен надавати меншій гарантії мовам, які не є офіційними мовами ЄС.

9. Державна мова в закладах охорони здоров'я (ст. 33)

112. Венеціанська комісія вітає, що хоча ця стаття встановлює, що «мовою у сфері охорони здоров'я, медичної допомоги та медичного обслуговування є державна мова», вона дозволяє, щоб на прохання особи, яка шукає такі послуги, «персональне обслуговування може здійснюватися також іншою мовою, прийнятною для сторін⁴⁸» (ст. 33.1 та 33.2, які вже діють). Однак таку ж можливість слід надавати всім службам, які працюють у надзвичайних ситуаціях, що становлять загрозу для життя, фізичного чи психічного здоров'я осіб, наприклад, служби порятунку, пожежної служби тощо. Сюди також слід віднести установи для людей похилого віку – які не є обов'язково медичними

⁴⁷ Див.: Комітет ООН з прав людини у справі Баллантайн, Девідсон та Макінтайр проти Канади, повідомлення № 359/1989 та 385/1989, 31 березня 1993 р., § 11.3.

⁴⁸ Тим не менш, стаття 33.3-5 вимагає, щоб усі документи, що стосуються стану здоров'я пацієнта, були підготовлені лише українською мовою, а заклади охорони здоров'я зобов'язують «використовувати медичну термінологію у своїй документації відповідно до стандартів, встановлених Національною комісією зі стандартів державної мови». Стаття 33.3-5 набирає чинності 16 липня 2020 року.

установами – оскільки особливо такі особи, які належать до меншин, можуть не мати достатнього рівня володіння українською.

113. Не менш важливо, щоб державні служби набирали в державні управління, розташовані в районах, де компактно проживають меншини, осіб, які можуть надавати державні послуги (особливо ті, що працюють в надзвичайних ситуаціях) як українською, так і мовами меншин. Комісія нагадує про зобов'язання, покладені на Україну згідно з Мовною хартією, дозволити та/або заохотити «використання регіональних мов або мов меншин у рамках регіональної або місцевої влади» (ст. 10.2.а) та виконувати «наскільки це можливо запиту службовців державних служб, які мають знання регіональної мови чи мови меншин, які хочуть бути призначені на території, на якій використовується ця мова» (ст. 10.4.с). Слід також нагадати, що Україна взяла на себе зобов'язання відповідно до статті 10.2 Рамкової конвенції «забезпечити в районах, де традиційно або в значній кількості живуть особи, які належать до національних меншин, умови, які дозволяють використовувати мову меншин у відносинах між цими особами та адміністративними органами».

10. Державна мова в діяльності політичних партій та інших юридичних осіб (ст. 37)

114. Стаття 37 зобов'язує політичні партії та інші юридичні особи (наприклад, неурядові організації), зареєстровані в Україні, приймати свої «*статутні документи та рішення*» українською мовою та використовувати українську мову у взаємодії з органами державної влади (наприклад, у бухгалтерському обліку, оподаткуванні, звітності, листуванні).

115. Цей обов'язок є обмеженням свободи асоціацій, що пов'язане з правом на самоорганізацію. Втручання у здійснення цієї свободи служить законній меті громадського порядку, оскільки робить можливим нагляд державними органами політичних партій, асоціацій та інших юридичних осіб в інтересах не тільки держави, але й членів цих утворень. Однак термін «*статутні документи та рішення*» не є однозначним. Для того, щоб бути пропорційними цій законній цілі, обов'язок приймати документи та рішення українською мовою повинен обмежуватися тими документами та рішеннями, які необхідні для здійснення законних публічних функцій.

11. Державна мова в географічних назвах та топонімах (ст. 41)

116. Стаття 41 - яка вже діє - передбачає, що географічні назви «*скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, проспектів, площ, майданів, набережних, мостів*» та інших топонімів можуть бути лише українською мовою. Однак, крім кирилиці, вони можуть бути і латинським алфавітом.

117. Це положення викликає значні проблеми щодо його сумісності з зобов'язаннями України згідно зі статтею 11.3 Рамкової конвенції⁴⁹ та статтею 10.2.g Мовної хартії⁵⁰, і тому його слід переглянути.

⁴⁹ Це положення передбачає, що «на території, які традиційно заселяються значною кількістю осіб, що належать до національної меншини, Сторони намагаються, [...] відображати традиційні місцеві назви, назви вулиць та інші топографічні вказівки, призначені для громадськості мовою меншин, коли є достатній попит на такі знаки».

⁵⁰ Це положення вимагає, щоб на територіях, де кількість мешканців, які користуються регіональними мовами або мовами меншин, виправдовує це, держава дозволяла та/або заохочувала «використання чи прийняття, якщо це необхідно в поєднанні з назвою державною мовою (мовами), традиційних і правильних форми топонімів регіональними мовами або мовами меншин».

12. Механізм контролю (ст. 49-57)

а. Механізм подання скарги (ст. 49-57)

118. Законом створено посаду Уповноваженого з захисту державної мови (далі: Уповноважений), якого призначатиме на п'ятирічний термін Кабінет Міністрів України.

Міністри (ст. 50), та особи, які здійснюватимуть контроль за дотриманням норм, передбачених Законом про державну мову, щорічно звітуватимуть про це Кабінету Міністрів (ст. 49). Уповноважений (та його/її Секретаріат) розглядають скарги щодо ймовірних порушень з боку *«органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної і комунальної форм власності, їхніх посадових і службових осіб та працівників»*, а також *«політичних партій, інших юридичних осіб, їхніх посадових осіб та працівників»* вимог щодо використання української мови, встановлених Законом про державну мову (ст. 54)

119. Однак, згідно зі статтею 55.5, скарги щодо невідповідності державним мовним стандартам у публічних виступах посадових осіб *«органів влади чи місцевого самоврядування»* будуть неприйнятними. Незрозуміло, як трактувати цей виняток. Чи означає це, що скарги на публічні виступи працівників, посадових осіб та службовців державних та громадських підприємств, установ та організацій, політичних партій, асоціацій та інших юридичних осіб будуть прийнятними? Оскільки, мабуть, Закон не передбачає використання української мови чи дотримання державних мовних стандартів у публічних заявах посадових осіб органів державної влади чи політичних партій та інших юридичних осіб, незрозуміло, на якій правовій основі Уповноважений вводитиме санкції у разі недотримання державних мовних стандартів.

120. Крім того, стаття 54.2.5 передбачає можливість подати скаргу Уповноваженому у випадку, якщо документ, надісланий політичними партіями, об'єднаннями та іншими юридичними особами, їх посадовими особами чи службовцями особі у відповідь на його письмове звернення (пропозиції, коментарі, заяви, клопотання, скарги чи інші письмові звернення) не відповідає державним мовним стандартам, і це відбулося навмисно. Це положення суперечить статті 1.6, яка передбачає, що *«навмисне спотворення української мови в офіційних документах і текстах, зокрема навмисне застосування її з порушенням вимог українського правопису і стандартів державної мови, а також створення перешкод та обмежень у застосуванні української мови тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом»* (виділення додано). Документ, надісланий політичною партією, не обов'язково є офіційним документом.

121. У будь-якому випадку Венеціанська комісія сумнівається, що терміни *«навмисне спотворення»*, *«створення перешкод та обмежень у застосуванні української мови»* тощо відповідають критерію, що є достатньо визначеним, щоб стати належним правовим підґрунтям для втручання у свободу висловлювання, гарантовану статтею 10 ECHR. Законодавцю пропонується виключити статті 1.6, 54.2.5 та 55.5.

122. За скаргою чи за власною ініціативою Уповноважений може проводити державний моніторинг дотримання вимог Закону про державну мову у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів (статті 55.3 та 56.1). У рамках своєї моніторингової діяльності Уповноважений може вимагати від усіх

державних органів та асоціацій та інших фізичних чи юридичних осіб копії всіх документів та інформації (крім інформації, визначеної законом, як обмеженої), може вільно відвідувати будівлі державних органів влади та відвідувати їх засідання (ст. 56), може накласти грошові санкції (розділ IX, пункт 7.1: *«штраф від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів фізичних осіб»*) до всіх тих, хто після попередження, відмовились або не надали запитовані документи чи інформацію. (ст. 56).

123. Хоча моніторинг дотримання положень Закону, очевидно, може бути виправданим, Венеціанська комісія хотіла б звернути увагу законодавця на ризик того, що вищезазначені положення перероджуються в засоби контролю внутрішнього життя політичних партій та інших юридичних осіб, які піднімають питання щодо їх відповідності статті 11 ECHR про свободу асоціацій. Тому вищезазначені повноваження Уповноваженого слід ретельно переглянути.

124. Комісія нагадує, що Уповноважений буде контролювати лише дотримання вимог щодо використання української мови, встановлених Законом про державну мову. Для того, щоб досягти справедливого балансу між зміцненням статусу державної мови та захистом мов меншин, українській владі пропонується вивчити також як можуть бути захищені права мовних меншин. Якщо законодавець переконаний у необхідності підтримувати посаду Уповноваженого, він, можливо, захоче розглянути можливість запропонувати більш зважений підхід до імплементації мовних положень, довірити Уповноваженому чи іншій належним чином створеній установі чи органу відповідальність за контроль за виконанням законодавчих положень щодо використання мов меншин та корінних народів.

б. Адміністративні штрафи (ст. 57)

125. Уповноважений може накласти на органи влади, політичні партії та інших юридичних осіб адміністративні штрафи після попередження, та згідно з рішенням, що підлягає судовому оскарженню (статті 57.10 та 55.8). Адміністративні штрафи за порушення Закону коливатимуться від ста до семисот *«неоподатковуваних мінімумів доходів фізичних осіб»* (від 1700 гривень до 11 900 гривень/ від 64 євро до 446 євро). Найвищі санкції передбачені за порушення правил використання української мови у друкованих засобах масової інформації та за повторне порушення, вчинене протягом року.

126. Відповідно до пункту 1 розділу IX Закону, статті 55, 56 та 57, що регулюють порядок розгляду скарг та введення санкцій, набувають чинності 16 січня 2020 року. Однак розділ IX, пункт 7.1, який додає перелік санкцій до Адміністративного Кодексу України набирає чинності через три роки після набрання чинності Законом (тобто 16 липня 2022 р.) (див. стор. 38 та 39 CDL-REF(2019)036). Цю невідповідність слід усунути.

127. У своєму висновку щодо України 2017 року ACFC зазначав, що зважаючи на складний соціально-лінгвістичний контекст в Україні, важливо надати агітаційним заходам перевагу перед тими, що мають каральний характер, щоб переслідувати законну мету посилення знань та ефективного використання державної мови всіма членами суспільства⁵¹. У зв'язку з цим ACFC окреслив у своєму тематичному коментарі №. 3, що *«будь-які санкції за недотримання положень законів про*

⁵¹ ACFC/OP/IV(2017)002. op.cit., §118

державну мову повинні суворо дотримуватися межі пропорційності та наявності чітко продемонстрованих, законних та переважаючих суспільних інтересів. У зв'язку з цим Консультативний комітет визнав, що сама юридична можливість накладення штрафів на юридичних або фізичних осіб, які працюють за наймом, за використання мов меншин у приватній сфері не сумісна з положеннями Рамкової конвенції. Не менш неумісним з Рамковою конвенцією є накладення мовних систем інспекції в приватному секторі, оскільки вони можуть непропорційно втручатися в приватну сферу особистості».⁵²

128. Принцип надання пріоритету стимулам та позитивним заходам у здійсненні мовної політики був підкреслений багатьма іншими міжнародними правозахисними органами. Слід зазначити, що Закон уже передбачає стимулювання та позитивні заходи у кількох сферах з метою сприяння використанню української мови. Він покладає на державу зобов'язання організувати безкоштовні курси української мови (ст. 6.3), сприяти «суб'єктам, які надають послуги відео на замовлення, чії послуги доступні в Україні, у створенні аудіодоріжок державною мовою та/або в отриманні прав на такі аудіодоріжки» (ст. 23.6) , сприяти створенню та поширенню культурно-мистецьких творів українською мовою (ст. 23.9) та сприяти «виданню та поширенню творів української літератури, перекладу і виданню державною мовою іншомовної літератури» (ст. 26.3). Ці положення відповідають нагальній потребі українського суспільства, і Комісія закликає владу мобілізувати всі необхідні фінансові та кадрові ресурси для того, щоб якомога обширніше виконувати їх.

129. Влада України уточнила, що основною метою механізму контролю є не покарання осіб, які не виконали вимоги Закону, а забезпечення повного виконання цього Закону. Санкції швидше діятимуть як превентивний засіб. Комісія визнала у своєму висновку щодо Закону про державну мову Словацької Республіки, що в принципі порушення закону слід санкціонувати. Однак Комісія також підкреслила, що мета правильного застосування закону «була б ефективніше досягнута шляхом заходів співпраці та зміцнення довіри», а не через санкції, і що останні слід взагалі залишити для найбільш крайніх випадків⁵³.

130. Крім того, щоб відповідати принципу законності - *Nullum crimen, nulla poena sine lege* - кримінальні положення закону повинні бути максимально чіткими, однозначними та передбачуваними у їх застосуванні, щоб забезпечити справедливість попередження для потенційного порушника закону. Чинний закон містить положення (див. ст. 1.6), які не відповідають цим стандартам. Також повинно бути зрозумілим те, в яких ситуаціях дозволено використання інших мов, ніж державна мова. Оскільки Закон про меншини, який має регулювати використання мов меншин, ще не прийнятий, і оскільки Закон про державну мову містить низку посилань на останнього, за нинішніх обставин Закон не відповідає критерію передбачуваності.

131. З огляду на вищезазначені зауваження, Комісія рекомендує законодавцю розглянути можливість скасування механізму подання скарг та санкцій, встановленого Законом, або принаймні обмежити його суто публічною сферою та у справді крайніх випадках. У будь-якому випадку,

⁵² ACFC, Тематичний коментар № 3, *op.cit.*, §54.

⁵³ Див.: CDL-AD(2010)035, *op. cit.*, §§130-131.

доцільно не застосовувати положення щодо запровадження санкцій до прийняття Закону про меншини та перегляду Закону про державну мову, щоб уникнути ризику порушення принципу передбачуваності кримінального законодавства, закріплені в статті 7 ECHR.

IV. Висновок

132. Мовна політика є надзвичайно складною та чутливою проблемою в Україні, яка стала в минулому і все ще може стати в майбутньому джерелом напруги всередині України та зі спорідненими державами національних меншин України. Це також дуже політизоване питання, особливо через події останнього часу та конфлікт з Росією.

133. Закон про забезпечення функціонування української мови як державної мови (Закон про державну мову) є четвертим українським текстом, оціненим Венеціанською комісією у галузі мовної політики. Його загальною метою, як уже зазначено в його назві, є підтримка української мови як єдиної державної мови.

134. Зважаючи на особливе місце російської мови в Україні (яка є найбільш вживаною мовою з усіх регіональних мов чи мов меншин України та основною мовою спілкування для багатьох осіб, що належать до неросійських меншин), а також пригнічення Української мови в минулому, Венеціанська комісія повністю розуміє необхідність прийняття українським законодавством заходів щодо сприяння використанню української мови як державної. Сама Венеціанська комісія в своїх попередніх висновках закликала українського законодавця вжити необхідних заходів для посилення ролі української мови у суспільстві – рекомендація, яку Закон не лише певною мірою виконує, а й прямо посилається на неї в преамбулі.

135. У зв'язку з цим похвально, що Закон про державну мову передбачає певні позитивні заходи для досягнення цієї мети. Він покладає на державу обов'язок надати кожному громадянину України можливість оволодіння державною мовою через освітню систему, організувати безкоштовні курси української мови для дорослих та вживати позитивні заходи щодо сприяння доступу до кінофільмів та інших культурно-мистецьких продуктів українською мовою. Ці положення відповідають нагальній потребі українського суспільства, і Венеціанська комісія закликає владу мобілізувати всі необхідні фінансові та кадрові ресурси для того, щоб максимально виконати ці юридичні зобов'язання.

136. Повністю усвідомлюючи, що законною метою кожної держави є зміцнення державної мови, ця законна мета повинна бути узгоджена та адекватно збалансована з гарантіями та заходами щодо захисту мовних прав меншин України, що не можуть бути неправомірно обмежені. Для того, щоб мовне питання не стало джерелом міжнаціональної напруженості в Україні, надзвичайно важливим є досягнення Україною відповідного балансу в мовній політиці. На жаль, жоден із чотирьох українських текстів, які досі оцінювались Комісією, не задовольнив цей критерій повністю. Якщо перші два тексти, оцінені Комісією у 2011 році, були піддані критиці за непропорційно зміцнення позиції російської мови, не вживши відповідних заходів для ствердження ролі української мови як єдиної, гарантованої конституцією державної мови, проаналізовану статтю 7 Закону про освіту Комісія у 2017 році визнала невірноваженою, головним чином через те, що вона ставилася до мов

меншин, які не є офіційними мовами ЄС, зокрема російської, менш сприятливо в порівнянні з іншими мовами меншин.

137. Комісія зазначає, що Закон про державну мову, поданий на розгляд у цьому висновку, також не дозволяє досягти справедливого балансу між законною метою зміцнення та просування української мови та достатньою мірою захисту мовних прав меншин. Навпаки, Закон про державну мову поширюється на інші сфери диференційованого ставлення, яке Комісія вважала у своєму висновку 2017 року дуже проблематичним з точки зору недискримінації. Крім того, Комісія зазначає, що Закон про державну мову містить кілька положень, які встановлюють обмеження на свободу висловлювання та свободу асоціацій, закріплені в ЕCHR. Хоча обмеження цих свобод може служити законним цілям, Комісія нагадує, що всі обмеження повинні бути пропорційними. Комісія в цьому висновку встановила, що кілька статей Закону про державну мову потребують додаткового роз'яснення, щоб бути пропорційними законній меті.

138. Комісія вітає, що у кількох важливих сферах Закон про державну мову передбачає використання мов меншин паралельно з державною мовою, посилаючись на очікуваний Закон про меншини. Однак, оскільки той Закон, який повинен забезпечити детальні гарантії для мов меншин, ще не підготовлений, Венеціанській комісії складно оцінити, чи пов'язана вимога щодо використання української мови, встановлена Законом про державну мову відповідно до міжнародних зобов'язань України, з відповідними та достатніми гарантіями захисту та розвитку мов меншин та корінних народів України. Підготовка цього закону, який має бути поданий до парламенту до січня 2020 року, є нагальною актуальною, оскільки вже діє декілька положень Закону про державну мову, і імплементація цього закону без відповідної правової бази для захисту мов меншин може призвести до дискримінації осіб, що належать до національних меншин.

139. З метою подальшого вдосконалення відповідності України міжнародним стандартам та її зобов'язанням, що випливають із відповідних міжнародних документів з прав людини, Венеціанська комісія висуває, зокрема, такі рекомендації:

- підготувати без зайвих затримок Закон про меншини та розглянути можливість відстрочення до прийняття Закону про меншини виконання положень Закону про державну мову, які вже діють.
- переглянути Закон про державну мову з метою забезпечення, зважаючи на конкретні рекомендації, викладені в цьому висновку, його відповідності міжнародним зобов'язанням України, особливо тим, що випливають з Рамкової конвенції, Мовної хартії, ЕCHR та його Протоколу № 12. У законодавчому процесі законодавець повинен проконсультуватися з усіма зацікавленими сторонами, особливо з представниками національних меншин та корінних народів, так як на них впливає і безпосередньо буде впливати виконання цих двох законодавчих актів.
- скасувати положення Закону, що передбачають диференційоване ставлення до мов корінних народів, мов національних меншин, які є офіційними мовами ЄС, та мов національних меншин, які не є офіційними мовами ЄС, оскільки розмежування цих мов не ґрунтується на об'єктивному та розумному міркуванні (див. §§39-44, 69-82, 87, 89, 93, 94, 99-102, 110 та 111).
- розглянути можливість скасування механізму подання скарг і санкцій, викладеного в Законі, або принаймні обмеження його на публічну сферу та найбільш крайні випадки. Однак, якщо цей

механізм буде дотримано, положення щодо запровадження санкцій не повинні застосовуватися до прийняття Закону про меншини та перегляду Закону про державну мову.

- розглянути можливість усунення статті 1.6, яка встановлює відповідальність за навмисне перекручення української мови в офіційних документах та текстах.
- захищати права мовних меншин, а також сприяти справедливому балансу між зміцненням статусу та використання державної мови та захистом мов меншин, доручення Уповноваженого з питань захисту державної мови чи іншої належним чином створеної установи чи органу з органом чи особами, відповідальними за контроль за виконанням законодавчих положень щодо використання мов меншин та корінних народів.

140. Венеціанська комісія та Генеральний директорат з питань демократії (GD II) Ради Європи залишаються в розпорядженні української влади для будь-якої допомоги, яка їй може знадобитися в цьому плані.