Варшава, 16 травня 2024 року
Думка-No: NM-UKR/480/2023 [NR]

ВИСНОВОК ЩОДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС КРИМСЬКОТАТАРСЬКОГО НАРОДУ»

УКРАЇНА

Цей Висновок підготовлений Джошуа Кастелліно, професором права Міжнародної групи захисту прав меншин, та Тамарою Отіашвілі, старшою юридичною експерткою з питань прав людини та демократичного врядування.

На підставі неофіційного перекладу законопроєкту, наданого Верховною Радою України.

Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини

Вул. Мьодова 10, PL-00-251 Варшава
Офіс: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

РЕЗЮМЕ ТА КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

На міжнародному рівні, корінні народи мають унікальний статус, що був сформований у відповідь на невідповідність традиційного законодавства про права меншин, і базується на визнанні необхідності застосування спеціальних заходів для захисту їхніх прав і збереження їх відмінних соціальних, культурних, економічних і політичних характеристик і способу життя, а також їх особливого ставлення до землі, культури та спадщини. Історична легітимність існування корінних народів у державах як політичних, соціальних та юридичних осіб визнається в міжнародному праві, що також містить заклик до забезпечення їх представництва через власні структури управління. Такий статус дає їм право на широке коло вже існуючих колективних прав, включаючи право на самовизначення, землі та ресурси, вільну, попередню та інформовану згоду, а також відношення до матеріальних (земля) та нематеріальних (культура, звичаї) ресурсів. У той же час, права меншин і права корінних народів взаємодоповнюють одне одного, і наявність сильної й відповідної правам людини правової бази для національних меншин може стати вирішальною основою для успішної реалізації прав корінних народів.

БДІПЛ вітає прохання влади України розглянути проект Закону про статус кримськотатарського народу (законопроєкт), який демонструє готовність України активізувати свої зусилля щодо захисту та розширення прав і можливостей корінних народів, дотримання міжнародно-правових зобов'язань України. Ухвалення спеціального закону, що захищає історично маргіналізовану, безправну громаду корінних народів, таку як кримські татари, є значним кроком вперед у захисті, що надається цій групі, за умови, що паралельно вживаються законодавчі заходи щодо інших корінних народів та меншин для створення міцної та всеосяжної правової бази для прав меншин і корінних народів.

Законопроєкт загалом добре сформульований, хоча й має деякі недоліки, а певні важливі аспекти залишаються недостатньо чіткими або недоопрацьованими. Це, зокрема, стосується прав на землю, природні ресурси та екологічних прав. Деякі основоположні права, такі як право на життя, фізичну та психічну недоторканність, свободу та особисту недоторканність, доступ до правосуддя, доступ до здоров'я, не регулюються. Положення, що регулюють участь у державних справах, також потребують подальшого опрацювання, щоб бути ефективними.

Насамкінець, жінки корінних народів особливо вразливі та непропорційно страждають від відсутності доступу до освіти та можливостей працевлаштування, прийняття рішень та доступу до правосуддя. Законопроект не містить конкретних заходів для забезпечення повної реалізації прав жінками та дівчатами з-поміж корінних народів, беручи до уваги їхній специфічний досвід, реалії та потреби, а також не сприяє участі жінок корінних народів у політичному житті.

Більш конкретно, на додаток до того, що зазначено вище, БДІПЛ надає наступні рекомендації для покращення відповідності законопроєкту зобов'язанням ОБСЄ та міжнародним зобов'язанням і стандартам:

А. Що стосується сфери дії законопроєкту:

1. Доповнити законопроєкт з метою забезпечення достатньої чіткості та вказівок щодо того, яким чином можна визначити бенефіціарів цього Законопроєкту, забезпечуючи при цьому гнучкий підхід, заснований на самоідентифікації кримських татар; [п. 29]
2. Розширити матеріальну сферу дії законопроєкту, щоб охопити інші права, закріплені в Декларації ООН про права корінних народів (ДПКН ООН), включаючи право на громадянство, права на життя, фізичну та психічну недоторканність, свободу та особисту недоторканність, доступ до правосуддя та доступ до здоров'я, а також подальшу розробку положень, пов'язаних з правом на землю та на природні ресурси та екологічними правами, з метою забезпечення повної реалізації кримськотатарським народом усіх основних прав і свобод; [п. 32]
3. Передбачити конкретні, цілеспрямовані заходи для забезпечення належного представництва кримських татар у всіх відповідних структурах державного управління, державних установах та органах прийняття рішень поза виконавчою та законодавчою гілками влади на різних рівнях; [п. 33]
4. Розглянути можливість внесення до законопроєкту та/або відповідного законодавства фінансової формули бюджетних асигнувань, уточнивши таким чином їхній обсяг; [п. 34]

Б. Доповнити законопроєкт шляхом інтеграції до нього інтерсекційної гендерної перспективи з метою усунення ризику комплексної дискримінації за ознакою статі та корінності, а також інших особистих характеристик, у тому числі розглянути заходи щодо сприяння більш збалансованому представництву та більш значущій, реальній та поінформованій участі жінок корінних народів у політичному та громадському житті та на всіх рівнях; [п. 39]

В. Щодо прав на землю, природних ресурсів і навколишнього природного середовища:

1. Врегулювати у законопроєкті право на природні ресурси окремо від права на землю, розглянувши при цьому можливість включення окремих положень щодо преференційного доступу до природних ресурсів; [п. 48]
2. Розглянути можливість більш широкого відображення в законопроекті того, що кримські татари мають право на збереження і захист навколишнього природного середовища та продуктивного потенціалу своїх земель, територій і ресурсів, а також на отримання допомоги від держави для такого збереження та охорони відповідно до статті 19 (1) ДПКН ООН; [п. 49]

Г. Уточнити взаємозв'язок законопроєкту із законом про державну мову, забезпечивши при цьому недопущення пропаганди двомовності за рахунок кримськотатарської мови, яка перебуває під загрозою зникнення; [п. 61]

Д. Уточнити положення законопроєкту щодо процедурних аспектів створення/закриття відповідних шкіл/класів, правил, що регулюють процеси прийняття рішень, включаючи попередні консультації з

кримськими татарами, та виділення достатніх ресурсів для забезпечення права кримськотатарського народу на освіту; [п. 65]

Е. Забезпечити, щоб запропоновані зміни до виборчого процесу передбачали справедливий баланс щодо потреб кримськотатарського народу та інших корінних народів і національних меншин у різноманітному суспільстві України, розглядаючи при цьому ширший спектр заходів щодо сприяння участі кримськотатарського народу, у тому числі кримськотатарських жінок, в політичному житті, зокрема шляхом сприяння формуванню регіональних політичних партій, перегляду електоральних бар'єрів та оформлення виборчих округів таким чином, щоб вони не впливали на шанси національних меншин бути представленими, запровадження подальших стимулів для політичних партій бути більш інклюзивними; [п. 80]

Ж. Продовжувати консультації, наскільки це можливо за даних обставин, зокрема із більш широким залученням кримськотатарського народу, а також інших корінних народів і національних меншин, і забезпечити, щоб будь-який процес реформування відбувався в рамках прозорих, інклюзивних та змістовних консультацій, у тому числі з представниками різних політичних партій, адвокатських асоціацій, наукових кіл, організацій громадянського суспільства, який має забезпечити рівні можливості для участі жінок і чоловіків, а також забезпечити систему моніторингу та оцінки виконання закону та його впливу. [п. 96].

Ці та додаткові Рекомендації включені до тексту цього Висновку, виділеного жирним шрифтом.

У рамках свого мандату на надання допомоги державам-учасницям ОБСЄ у виконанні зобов'язань ОБСЄ згідно людського виміру, БДІПЛ на запит переглядає проекти та існуючі закони з метою оцінки їх відповідності міжнародним стандартам прав людини та зобов'язанням ОБСЄ згідно людського виміру, та надає конкретні рекомендації щодо вдосконалення цих законів.

ЗМІСТ

I. ВСТУП.....6

II. ОБСЯГ ВИСНОВКУ 6

III. ПЕРЕДУМОВИ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ 7

III. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОБСЄ ЗГІДНО ЛЮДСЬКОГО ВИМІРУ.....9

IV. ЮРИДИЧНИЙ АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....13

1. Загальні міркування 13
2. СФЕРА ДІЇ ЗАКОНОПРОЄКТУ ТА САМОІДЕНТИФІКАЦІЯ 15
3. ЖІНКИ КОРІННИХ НАРОДІВ І ГЕНДЕРНІ АСПЕКТИ 18
4. ОСОБЛИВІ ПРАВА І СВОБОДИ 19
4.1. Право на самовизначення 19
4.2. Право на землю і ресурси та екологічні права..... 20
4.3. Право на мову..... 22
4.4. Право на освіту..... 25
4.5. Культурні права..... 27
4.6. Право на свободу думки, совісті, релігії чи переконань 27
4.7. Право на політичну участь та представництво 28
4.8. Інші механізми інклюзії 32
5. ПОЛОЖЕННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ САМОВРЯДУВАННЯ 33
5.1. Структура..... 34
5.2. Фінансова підтримка 34
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЦЕСОМ РОЗРОБКИ ЗАКОНОПРОЄКТУ 35

I. ВСТУП

1. 4 серпня 2023 року Постійний представник України при міжнародних організаціях у Відні направив до Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) запит Голови Верховної Ради України про перегляд проєкту закону України «Про статус кримськотатарського народу» (далі – законопроєкт).[1] У зв'язку з цим БДІПЛ запросило Управління Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин долучитися до цього правового аналізу. 18 вересня 2023 року БДІПЛ відповіло на запит, підтвердивши готовність Офісу підготувати юридичний висновок щодо відповідності законопроєкту міжнародним стандартам прав людини та зобов'язанням ОБСЄ згідно людського виміру.
2. Цей Висновок підготовлено у відповідь на зазначений вище запит. БДІПЛ провело цю оцінку в рамках свого мандату з метою надання допомоги державам-учасницям ОБСЄ у виконанні їхніх зобов'язань згідно людського виміру ОБСЄ.[2]

II. ОБСЯГ ВИСНОВКУ

3. Сфера дії цього Висновку охоплює лише законопроект, поданий на розгляд, з точки зору його відповідності міжнародним стандартам прав людини та зобов'язанням ОБСЄ згідно людського виміру, з особливим акцентом на правах корінних народів та осіб, які належать до національних меншин, включаючи, серед іншого, право на самовизначення, участь у політичному та громадському житті, культурні права, свободу релігії чи переконань, мови та освіти. Обмежений таким чином, Висновок не є ані повним оглядом правової та інституційної бази, що регулює права національних меншин та корінних народів, ані детальним розглядом кожного положення законопроєкту. Відсутність зауважень до окремих положень законопроєкту не слід тлумачити як схвалення цих положень.
4. Цей Висновок не стосується питань, пов'язаних зі статусом.[3] Тому ніщо в цьому Висновку не повинно тлумачитися або сприйматися як посягання на незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України в межах її міжнародно визнаних кордонів. Висновок також не має на меті коментувати чи кваліфікувати історичні події та сучасний контекст, зокрема війну, спричинену вторгненням Російської Федерації в Україну, а також розглядати залишкові зобов'язання України щодо прав

1 Див. *Керівні принципи демократичної законотворчості для кращих законів* (2024), Принципи 7 і 17.

2 БДІПЛ провело цю оцінку в рамках свого мандату з метою надання допомоги державам-учасницям ОБСЄ в імплементації зобов'язань ОБСЄ згідно людського виміру. Див. особливо, щодо корінного населення, НБСЄ/ОБСЄ Гельсінський документ 1992 року, Рішення: VI. Людський вимір, п. 29, в якому зазначено: «*Держави-учасниці [...] (29) Беручи до уваги, що особи, які належать до корінного населення, можуть мати особливі проблеми у здійсненні своїх прав, погоджуються з тим, що їхні зобов'язання НБСЄ щодо прав людини та основоположних свобод застосовуються до таких осіб у повному обсязі та без дискримінації*"; а щодо національних меншин див. *Зобов'язання ОБСЄ щодо людського виміру: Том 1, Тематична добірка* (4-е видання, 2023 р.), Конкретні зобов'язання щодо людського виміру, підрозділ 4.1 про національні меншини, посилаючись, зокрема, на захист прав людини та основоположних свобод, включаючи рівність та недискримінацію; ефективну участь у громадсько-політичному житті; культурну, мовну та релігійну ідентичність та освіту; людські контакти, вільні засоби масової інформації та інформацію; свободу об'єднань; Захист від злочинів, пов'язаних з ненавистю,.

3 Див. Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН 68/262 від 27 березня 2014 року, A/RES/68/262, в якій наголошується, що «референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року, не маючи юридичної сили, не може бути підставою для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим або міста Севастополя». БДІПЛ вважає так звану «анексію» територій, окупованих Російською Федерацією, незаконною та такою, що не змінює їхнього статусу як території України згідно з міжнародним правом; БДІПЛ, Правова база, що застосовується до збройного конфлікту в Україні, с. 2. З 2014 року Російська Федерація окупує Автономну Республіку Крим та місто Севастополь, на які поширюється міжнародне гуманітарне право окупації; див., зокрема, Конвенцію (IV) про закони і звичаї війни на суші та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суші, Гаага, 18 жовтня 1907 року, зокрема статтю 43, в якій говориться, що окупуюча держава «вживає всіх заходів, які в її силах, для відновлення і забезпечення, наскільки це можливо, громадського порядку і безпеки, дотримуючись при цьому, якщо це не заборонено, законів, що діють у країні».

людини переміщених осіб, які належать до корінних народів, включаючи кримських татар. Незважаючи на те, що ці події та нинішній контекст безперечно мають далекосяжні наслідки для становища кримськотатарського народу, про що повідомляють різні міжнародні правозахисні організації,[4] метою цього Висновку є надання правового аналізу законопроєкту на основі міжнародних та регіональних стандартів, норм та рекомендацій у сфері прав людини, а також відповідних зобов'язань ОБСЄ згідно людського виміру. Висновок звертає увагу на ключові питання та проблемні сфери. В інтересах лаконічності він більше зосереджується на положеннях, які потребують доопрацювання чи вдосконалення, а не на позитивних аспектах законопроєкту.

5. Більше того, відповідно до *Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок* (КЛДЖ)[5] та *Плану дій ОБСЄ щодо сприяння гендерній рівності 2004*[6] року, а також зобов'язань щодо включення ґендерних питань у діяльність, програми та проекти ОБСЄ, Висновок включає в себе, у відповідних випадках, питання гендерної перспективи та різноманітності.

6. Цей Висновок ґрунтується на неофіційному перекладі законопроєкту на англійську мову, який додається до цього документа. Це може призвести до помилок під час перекладу. Висновок також доступний українською мовою. У разі розбіжностей, англійська версія має переважну силу.

7. З огляду на вищезазначене, БДІПЛ бажає наголосити, що цей Висновок не перешкоджає БДІПЛ готувати додаткові письмові чи усні рекомендації чи коментарі з відповідних питань в Україні в майбутньому.

III. ПЕРЕДУМОВИ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ

8. Стаття 24 Конституції визнає, що всі громадяни рівні перед законом і що *«не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками»*.[7] Згідно зі статтею 11 Конституції держава сприяє «*розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.»* Положення про недискримінацію в статті 24 (2) Конституції забороняє «*привілеї або обмеження за ознаками раси, [...] мовними або іншими ознаками*». Відповідно до частини третьої статті 92 Конституції, права корінних народів і національних меншин України визначаються виключно законами України, так само як і порядок використання мов (ч. 4 ст. 92). Відповідно до статті 9 Конституції, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною *Радою України*, є частиною національного законодавства України. Частиною 3 статті 119 Конституції передбачено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують реалізацію програм національно-культурного розвитку корінних народів і національних меншин у

4 Див., наприклад, Рада Європи, Комісар з прав людини, *Доповідь про боротьбу кримських татар за права людини*, 18 квітня 2023 року. Читайте також: УВКПЛ, *Ситуація з правами людини в Україні в умовах збройного нападу Російської Федерації*, 24 лютого – 15 травня 2022.

5 Див. *Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок* (КЛДЖ), прийнята резолюцією 34/180 Генеральної Асамблеї 18 грудня 1979 року. Молдова приєдналася до цієї Конвенції 1 липня 1994 року.

6 Див. *План дій ОБСЄ з просування гендерної рівності*, прийнятий постановою No 14/04, МК.ДЕК/14/04 (2004), п. 32.

7 Див. Конституція України.

«місцях компактного проживання». Частина 5 статті 53 гарантує громадянам, які належать до національних меншин, «*відповідно до закону … право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства*».

9. Конституція гарантує також інші основоположні права і свободи, зокрема право на свободу вираження поглядів і доступ до інформації (ст. 34), свободу віросповідання або переконань (ст. 35), свободу асоціацій (ст. 36), мирних зібрань (ст. 39), свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ст. 54).

10. 20 березня 2014 року, Верховна Рада України прийняла постанову «Щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави».[8] Вона проголосила право кримськотатарського народу на внутрішнє самовизначення,[9] а також визнала *Курултай*[10] і *Меджліс* вищими органами самоврядування кримських татар. У Резолюції також йдеться про розробку закону для «*визначення та закріплення статусу кримськотатарського народу як корінного народу України*». З того часу було докладено певних зусиль для розробки такого закону.

11. 1 липня 2021 року було прийнято Закон «Про корінні народи України»[11], який визнає три етнічні спільноти (*кримськотатарську, караїмську* та *кримчацьку* меншини) «корінними народами України»,[12] формуючи таким чином основу відносин між цими громадами та територією Автономної Республіки Крим і міста Севастополя (ч. 2 ст. 1). Закон 2021 року визначає правовий статус цих корінних народів та розвиває модальності реалізації прав корінних народів, особливо в частині внутрішнього самовизначення та правового захисту,[13] а також їхніх культурних, освітніх, мовних, інформаційних прав та права на сталий розвиток і представництво.

12. 13 грудня 2022 року було прийнято Закон «Про національні меншини (громади) України», до якого у вересні та грудні 2023 року були внесені подальші зміни.[14] Він визначає національну меншину (спільноту) як стійку групу громадян України, які не є етнічними українцями, проживають на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками, усвідомлюють свою приналежність до такої спільноти та демонструють прагнення до збереження та розвитку своєї мовної, культурної та релігійної ідентичності. Зі змісту закону про національні меншини (громади) не зрозуміло, чи поширюється він на корінні народи. Зміни, ухвалені у грудні 2023 року, також запровадили до низки законів нові положення, які мають на меті розширити обсяг прав, наданих національним

8 Дивись Резолюцію (українською мовою).

9 «Самовизначення» у своїй зовнішній формі часто асоціюється з правом на відокремлення та суверенітет, тоді як у внутрішній формі воно стосується аспектів самоорганізації у всіх сферах життя в межах існуючої держави.

10 Цей Висновок використовує слово *Курултай* хоча й визнає альтернативне написання.

11 Дивись *Закон про корінні народи України* (1 липня 2021 року, зі змінами від 13 грудня 2022 року) (українською мовою).

12 Стаття 1 Закону визначає «корінний народ» як «*автохтонну етнічну спільноту, що сформувалася на території України, яка є носієм самобутньої мови і культури, має традиційні, соціальні, культурні або представницькі органи, самоусвідомлює себе корінним народом України, становить етнічну меншину в її населенні і не має власного державного утворення за межами України.*"

13 Відповідно до частини 4 статті 3 Закону України «Про корінні народи України» (2021 р.) вони мають бути захищені від «*будь-яких дій, спрямованих на: 1) позбавлення ознак етнічної приналежності та цілісності як споконвічних народів, позбавлення культурних цінностей; 2) виселення або примусове переміщення з місць компактного проживання в будь-якій формі; 3) примусова асиміляція або примусова інтеграція в будь-якій формі; 4) заохочення або розпалювання расової, етнічної чи релігійної ворожнечі, спрямованої проти них.*"

14 Див. *Закон про національні меншини (громади) України*, 13 грудня 2022 року зі змінами, внесеними Законом No 3389-IX від 21 вересня 2023 року та Законом No 3504-IX від 8 грудня 2023 року. Про англійську версію, прийняту в грудні 2022 року, див. Тут. Дивіться також Рада Європи, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), *Висновок щодо Закону про національні меншини (громади) України*, 12 червня 2023 року.

меншинам, *зокрема* у сферах мови, освіти, місцевого самоврядування та медіа[15] (див. п. 25 нижче).

13. Проєкт Закону, що розглядається, покликаний надалі врегулювати статус кримськотатарського народу в Україні, а також уточнити та втілити в життя деякі права, викладені в Законі «Про корінні народи України» 2021 року щодо корінного народу кримських татар. **В принципі, якщо він буде прийнятий, це стане суттєвим кроком вперед для більш чіткого визначення прав людини як тих осіб, які ідентифікують себе як кримські татари, так і громади в цілому, за умови, що паралельно будуть запроваджені законодавчі заходи стосовно інших корінних народів і меншин з метою створення міцної та всеосяжної правової бази для прав меншин і корінних народів**.

III. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОБСЄ ЗГІДНО ЛЮДСЬКОГО ВИМІРУ

14. Від початку важливо наголосити, що права меншин і права корінних народів є двома різними категоріями в міжнародному праві, які підкріплюються різними взаємодоповнюючими правовими документами. У глобальному масштабі, права корінних народів розвинулися у відповідь на недостатність традиційного законодавства про права меншин для врахування життєвого досвіду та сприйняття «народів», обтяжених історією колоніалізму, гноблення та несправедливості, і ґрунтуються на визнанні необхідності застосування спеціальних заходів для захисту їхніх прав та збереження їхніх особливих соціальних, культурних, економічних та політичних характеристик і способу життя, а також їх особливого ставлення до землі, культури та спадщини. Однак, обидві категорії та відповідні структури прав є взаємовигідними та глибоко взаємопов'язаними. Більше того, в регіоні ОБСЄ були випадки, коли корінні народи обирали використання обох категорій прав на свою користь. Крім того, ключові поняття обох груп прав, такі як самовизначення та самоідентифікація, є невід'ємною частиною міжнародного звичаєвого права.[16] Ключовим є той факт, що сильна та відповідна правам людини законодавча база щодо національних меншин може стати вирішальною основою для успішної реалізації прав корінних народів.[17]

15. Права осіб, що належать до національних меншин, і права корінних народів закріплені в більш широких рамках міжнародного права прав людини на рівність і недискримінацію. Ключові зобов'язання щодо захисту прав осіб, які належать до меншин, втілені в договорах Організації Об'єднаних Націй (ООН) з прав людини, зокрема Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (МПГПП),[18] Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП),[19]

15 Див. *Закон No 3504-IX* прийнятий 8 грудня 2023 року.

16 Кастелліно, «Міжнародне право та самовизначення: народи, корінні народи та меншини» у самовизначенні та відокремленні в міжнародному праві [К. Вальтер, А. фон Унгерн-Штернберг та К. Абушов ред.] (Оксфорд: Видавництво Оксфордського університету, 2014), с. 27-44.

17 Конкретно щодо України, Консультативний комітет з питань Рамкової конвенції зазначив у своєму Звіті за 2002 рік про імплементацію Україною Рамкової конвенції, що "*визнання групи осіб як такої, що становить корінний народ, не виключає можливість для осіб, які належать до цієї групи, користуватися захистом, що надається Рамковою конвенцією*», п. 19.

18 Див. *Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права* (МПГПП), прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН Резолюцією 2200A (XXI) від 16 грудня 1966 року. Україна ратифікувала Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 12 листопада 1973 року.

19 Див. *Міжнародний пакт ООН про економічні, соціальні і культурні права* (МПЕСКП), прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН Резолюцією 2200A (XXI) від 16 грудня 1966 року. Україна ратифікувала МПЕСКП 12 листопада 1973 року.

Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (КЛДЖ), [20] Конвенції про права дитини (КПД)[21] та Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (МКЛРД),[22] які були розтлумачені та розширені відповідними договірними та іншими міжнародними органами моніторингу прав людини.

16. Стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права говорить, що «*в тих державах, в яких існують етнічні, релігійні або мовні меншини, особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами своєї групи, користуватися власною культурою, сповідувати і практикувати свою релігію або використовувати свою власну* мову». Стаття 30 Конвенції про права дитини передбачає аналогічний стандарт для дітей, які належать до релігійних чи мовних меншин або мають корінне походження.[23] Загальна рекомендація No 23 (1997) щодо корінних народів Комітету з ліквідації расової дискримінації[24] та Загальна рекомендація No 39 (2022) щодо прав жінок і дівчат корінних народів[25] містять подальші настанови щодо ефективного здійснення їхніх індивідуальних і колективних прав.

17. У міжнародному праві загальний принцип полягає в тому, що самоідентифікація залишається важливою складовою визначення особою своєї приналежності до групи.[26] Що стосується права на самовизначення, то стаття 1 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та стаття 1 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права передбачають, що право на самовизначення є фундаментальним правом, яке включає право всіх народів вільно визначати свій політичний статус і здійснювати свій економічний, соціальний і культурний розвиток.[27] Фраза «всі народи» – замість «кожен» – вказує на те, що право на самовизначення є колективним правом, тобто скористатися цим правом може лише «народ», а не особа. Заяви про самовизначення, як правило, мають на увазі вимоги про здійснення прав в межах існуючої держави (або «внутрішнє

---

20 Див. *Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок* (КЛДЖ), прийнята резолюцією 34/180 Генеральної Асамблеї 18 грудня 1979 року. Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 12 березня 1981 року.

21 Див. *Конвенція ООН про права дитини* (КПД), прийнята резолюцією 44/24 Генеральної Асамблеї 20 листопада 1989 року. Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права дитини 28 серпня 1991 року.

22 Див. *Міжнародна конвенція ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації* (МКЛРД), прийнята Генеральною Асамблеєю ООН Резолюцією 2106 (XX) 21 грудня 1965 року. Україна ратифікувала МКЛРД 7 березня 1969 року.

23 Стаття 30 Конвенції про права дитини передбачає: «*У тих державах, в яких існують релігійні або мовні меншини або особи корінного походження, дитині, яка належить до такої меншини або яка є корінним народом, не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами своєї групи користуватися своєю культурою, сповідувати і практикувати свою власну релігію. або використовувати свою рідну мову*." Див. також Комітет ООН з прав дитини (КПД), *Загальний коментар No 11 (2009): Діти корінних народів та їхні права за Конвенцією [про права дитини]*, 12 лютого 2009 р., CRC/C/GC/11.

24 Комітет з ліквідації расової дискримінації, *Загальна рекомендація No 23: Корінні народи* (1997).

25 Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, *Загальна рекомендація No 39 (2022) щодо прав жінок і дівчат корінних народів*, 26 жовтня 2022 р., CEDAW/C/GC/39.

26 Комітет КЛД *Загальна рекомендація VIII щодо тлумачення та застосування пунктів 1 і 4 статті 1 Конвенції* (Ідентифікація себе з певною расовою чи етнічною групою), прийнята на тридцять восьмій сесії Комітету з ліквідації расової дискримінації 22 серпня 1990 року. Див. також пункт 1 статті 3 Рамкової конвенції, який передбачає, що «*Кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вільно вибирати, чи поводитися з нею як з такою, чи ні, і жодне неблагополуччя не може бути наслідком цього вибору або здійснення прав, пов'язаних з цим вибором».* Див. також Копенгагенський документ 1990 року, в якому зазначено, що «*Належність до національної меншини є питанням індивідуального вибору людини, і здійснення такого вибору не може викликати жодних незручностей*» (п. 32).

27 Див. Стаття 1(2) Статуту Організації Об'єднаних Націй (1945 р.), стаття 1 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтю 1 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, в яких зазначено, що *«Усі народи мають право на самовизначення»* і *В силу цього права вони вільно визначають свій політичний статус і вільно здійснюють свій економічний, соціальний і культурний розвиток*". Див. також НБСЄ/ОБСЄ, Гельсінський заключний акт (1975 р.), стаття VIII, де держави-учасниці ОБСЄ зобов'язалися «*поважати рівні права народів та їхнє право на самовизначення, діючи в будь-який час відповідно до цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй та відповідних норм міжнародного права, у тому числі тих, що стосуються територіальної цілісності держав*". Див. також Резолюцію РБ ООН 1513,*Резолюція 1513*, Документ ООН S/RES/1513 (2003), 28 жовтня 2003 р.; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 2625 (XXV), *Декларація про дружні стосунки*, 24 жовтня 1970 р.

самовизначення»), що стосуються аспектів самоорганізації у всіх сферах життя в межах держави.[28]

18. У межах Ради Європи (РЄ), права меншин захищені Рамковою конвенцією про захист національних меншин (Рамкова конвенція).[29] Її стаття 1 передбачає, що *«захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини, і як така підпадає під сферу міжнародного співробітництва»*. Стаття 3 також говорить, що «*особи, які належать до національних меншин, можуть користуватися правами і свободами, що випливають з принципів, закріплених у цій Рамковій конвенції, як індивідуально, так і спільно з* іншими». Крім того, Європейська конвенція про захист основоположних прав національних меншин (ЄКПЛ) та розвинена практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) також мають відношення до захисту основних прав національних меншин.[30]

19. Контроль за виконанням міжнародних зобов'язань щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин, здійснюють спеціальні наглядові органи Ради Європи – Консультативний комітет з Рамкової конвенції та Комітет експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН) та Комісар Ради Європи з прав людини. Це призвело до ухвалення конкретних рекомендацій цими органами та Комітетом міністрів РЄ.[31]

20. На рівні ОБСЄ ключові зобов'язання ОБСЄ згідно людського виміру, пов'язані з правами меншин, походять від Гельсінської декларації 1975 року, яка передбачає, що *«держави-учасниці, на території яких існують національні меншини, поважатимуть право осіб, які належать до таких меншин, на рівність перед законом, надаватимуть їм повну можливість для фактичного здійснення прав людини та основних свобод і волі, таким чином захищати свої законні інтереси у цій сфері»*. Принцип VIII Гельсінського заключного акту 1975 року також конкретно стосується принципу рівних прав і самовизначення народів.[32] У Копенгагенському документі ОБСЄ 1990 року зазначається, що «*питання, пов'язані з національними меншинами, можуть бути задовільно вирішені лише в демократичних політичних рамках, заснованих на верховенстві права, з*

---

28 На противагу «самовизначенню» у його зовнішній формі, яке часто асоціюється з правом на відокремлення та суверенітет. У зв'язку з цим, як зазначив Спеціальний доповідач Підкомісії ООН з питань запобігання дискримінації та захисту меншин, *«Принцип рівних прав і самовизначення, викладений у Статуті Організації Об'єднаних Націй, не надає необмеженого права на відокремлення населенню, яке проживає на території незалежної суверенної держави [...] Право на відокремлення, безперечно, існує, однак воно існує в особливих, але важливих обставинах: у народів, територій і утворень, підкорених з порушенням міжнародного права*"; Див. Спеціальний доповідач Підкомісії ООН з питань запобігання дискримінації та захисту меншин, *Право на самовизначення: історичний та сучасний розвиток на основі інструментів Організації Об'єднаних Націй* (1981), E/CN.4/Sub.2/404/Rev. 1, п. 173. Див. також *Резолюція 2625 (XXV)* Генеральної Асамблеї ООН, яка передбачає, що право народів на самовизначення не може тлумачитися «*як санкціонування або заохочення будь-яких дій, які можуть розчленувати або порушити, повністю або частково, територіальну цілісність або політичну єдність суверенних і незалежних держав*».

29 Див.: Рада Європи, *Рамкова конвенція про захист національних меншин* (Рамкова конвенція) (ETC No 157). Україна ратифікувала Рамкову конвенцію про 26 січня 1998, і вона набула чинності 1 травня 1998 року.

30 Див. Рада Європи, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄСПЛ), яка набула чинності 3 вересня 1953 року. Україна ратифікувала ЄСПЛ 11 вересня 1997 року. Див. також добірку «Судові рішення та рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) актуальні для захисту національних меншин» тут.

31 Див. Рада Європи – Консультативний комітет з Рамкової конвенції про захист національних меншин.

32 Див. НБСЄ/ОБСЄ, Гельсінський заключний акт (1975 р.), Принцип VIII, який передбачає: «Держави-учасниці поважатимуть рівні права народів та їхнє право на самовизначення, діючи в будь-який час відповідно до цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй та відповідних норм міжнародного права, включаючи ті, що стосуються територіальної цілісності держав. В силу принципу рівноправності і самовизначення народів всі народи завжди мають право в повній свободі визначати, коли і як вони хочуть, свій внутрішній і зовнішній політичний статус без зовнішнього втручання і здійснювати свій політичний, економічний, соціальний і культурний розвиток на свій розсуд. Держави-учасниці підтверджують універсальне значення поваги та ефективного здійснення рівних прав і самовизначення народів для розвитку дружніх відносин між собою, як і між усіма державами; Вони також нагадують про важливість усунення будь-яких форм порушення цього принципу».

функціонуючою незалежною судовою системою».[33] Держави-учасниці ОБСЄ також взяли на себе зобов'язання забезпечити «*рівний захист закону*» та «*рівний і ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою*».[34] В рамках ОБСЄ Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ) також відіграє важливу роль як інструмент запобігання конфліктам на якнайбільш ранньому етапі виникнення напруженості, пов'язаної з питаннями національних меншин. ВКНМ також опублікував низку тематичних Рекомендацій та керівних принципів для вирішення повторюваних проблем, що стосуються національних меншин, які також мають значення для цього Висновку.[35]

21. Корінні народи мають унікальний статус згідно з міжнародним правом, на основі конкретних міжнародних документів, відмінних від тих, що стосуються прав осіб, що належать до меншин. До них належать Конвенція про права корінних народів і племен 1989 року (No 169) Міжнародної організації праці (Конвенція МОП No 169),[36] не підписана і не ратифікована Україною, і Декларація ООН про права корінних народів (ДПКН ООН),[37] а також міжнародна судова практика, в якій визначаються їхні права. ДПКН ООН, хоча і не є юридично обов'язковою, детально описує існуючі стандарти прав людини та основні свободи, які застосовуються до корінних народів, а також низку колективних прав, на які вони мають право, включаючи права на самовизначення, землі та ресурси, вільну, попередню та інформовану згоду, а також відношення до матеріального (земля) та нематеріального (культура, звичаї) ресурсів.[38]

22. На рівні ОБСЄ особливе становище корінних народів було вперше визнане в 1991 році на Краківському симпозіумі з культурної спадщини, де держави-учасниці ОБСЄ зобов'язалися «*приділяти належну увагу зміцненню спадщини популярної культури минулого, включаючи корінні* [...] *культури*, [...] *в рамках їх загальних зусиль зі збереження, вивчення, захисту та сприяння взаємному усвідомленню своєї культурної спадщини*».[39] Гельсінський документ 1992 року передбачає, що «*...особи, які належать до корінного населення, можуть мати особливі проблеми при здійсненні своїх прав, [держави-учасниці] погоджуються, що їхні зобов'язання НБСЄ щодо прав людини та основних свобод застосовуються до таких осіб у повному обсязі та без дискримінації*». У Віденському документі 1989 року держави-учасниці також підтвердили, що «*в силу принципу рівних прав і самовизначення народів і відповідно до відповідних положень Заключного акту всі народи завжди мають право в повній свободі визначати, коли і як вони бажають, свій внутрішній і зовнішній політичний статус, без зовнішнього втручання і*

---

33 Див. *Зобов'язання ОБСЄ щодо людського виміру: Том 1, Тематична добірка* (4-е видання, 2023 р.)особливо НБСЄ/ОБСЄ, Мадрид 1983 р. (Питання, пов'язані з безпекою в Європі: принципи); Відень 1989 р. (Питання, пов'язані з безпекою в Європі: принципи); Париж 1990 (Нова ера демократії, миру та єдності); Будапешт 1994 р. (Рішення: VIII. «Людський вимір»); Лісабон 1996 р. (Декларація про спільну і всеосяжну модель безпеки для Європи на XXI століття); Стамбул 1999 р. (Декларація саміту).

34 Див. НБСЄ/ОБСЄ, Копенгагенський документ 1990 р., п. 5.9; Див. також п. 25.3 і 25.4: «*Заходи, що відступають від зобов'язань, будуть обмежені тією мірою, якою цього суворо вимагають невідкладні обставини ситуації*» і «*не буде дискримінувати виключно за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, соціального походження або приналежності до меншини*»; та ОБСЄ, *Рішення No 10/05 Толерантність та недискримінація: сприяння взаємній повазі та взаєморозумінню*MC.DEC/10/05, прийнятий на Раді міністрів у Любляні, 6 грудня 2005 року, п. 4, 5 та 5.1; *Рішення No 13/06 Про боротьбу з нетерпимістю та дискримінацією та сприяння взаємній повазі та взаєморозумінню*MC.DEC/13/06, прийнята на Раді міністрів у Брюсселі 5 грудня 2006 року, пункти 2, 5, 6 та 10; і *Рішення No 10/07 «Толерантність і недискримінація: сприяння взаємній повазі»*, MC.DEC/10/07, прийнята на Раді міністрів у Мадриді 30 листопада 2007 року, п.. 7, 9 і 10.

35 Доступно за адресою <Тематичні рекомендації та методичні рекомендації | ОБСЄ>.

36 Див. Міжнародна організація праці, *Конвенція про права корінних народів і племен*, 1989 р. (No 169), також відома як Конвенція МОП No 169. Україна не є підписантом цієї Конвенції.

37 Див. *Декларація ООН про права корінних народів* (ДПКН ООН), прийнята Генеральною Асамблеєю 13 вересня 2007 року 143 голосами держав-членів «за». Україна утрималася.

38 Див. ДПКН ООН. Стаття 38 також передбачає мандат державам приймати законодавчі акти, зазначаючи, що «*Держави, консультуючись і співпрацюючи з корінними народами, вживають відповідних заходів, у тому числі законодавчих, для досягнення цілей цієї Декларації.*"

39 НБСЄ, Документ Краківського симпозіуму з культурної спадщини держав-учасниць НБСЄ, Краків 1991 р., in: Зобов'язання ОБСЄ щодо людського виміру, Том 2, *Хронологічна компіляція*, 4-е видання, ОБСЄ/БДІПЛ, 2023.

здійснювати, як їм заманеться, свій політичний, економічний, соціальний і культурний розвиток».

IV. ЮРИДИЧНИЙ АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Загальні міркування

23. Законопроєкт має на меті лише врегулювання статусу кримськотатарського народу в Україні, залишивши поза його сферою дії дві інші корінні громади, визнані Законом про корінні народи України, а саме караїмський та кримчацький народи. В цьому аспекті, Рамкова конвенція не покладає на державні органи обов'язку надавати однаковий захист кожній групі меншин.[40] **Законопроєкт, у разі його прийняття, стане суттєвим кроком вперед у захисті, який надається кримським татарам. У той же час, преференційний режим для цієї групи порівняно з іншими корінними народами має бути належним чином обґрунтований і супроводжуватися паралельною розробкою та впровадженням заходів, спрямованих на задоволення конкретних потреб та пріоритетів інших корінних народів та меншин**. В інакшому випадку, дотримання такого дуалістичного підходу ризикує створити відмінності та позбавити виборчих прав ті громади корінних народів та, можливо, інші національні спільноти, які не є бенефіціарами положень законопроєкту.

24. У статті 1 законопроєкту зазначається, що «*кримські татари є найбільшим корінним народом України; розвиток його самобутності та забезпечення дотримання його прав є пріоритетом етнонаціональної політики* держави». Це потенційно може виправдати преференційний режим, хоча деякі занепокоєння, з якими стикаються інші корінні народи щодо ризику зникнення їхньої культури та мови, схожі. З цієї точки зору, Україна повинна оцінити, чи є загальні рамки, передбачені Законом про корінні народи, достатніми для вирішення конкретних проблем, з якими стикаються інші корінні народи, чи слід вжити додаткових законодавчих заходів, спрямованих на забезпечення мінімальних стандартів виживання, гідності та добробуту інших корінних народів відповідно до статті 43 ДПКН ООН.

25. Як зазначалося вище, зі змісту Закону «Про національні меншини (громади)» не зрозуміло, чи стосується він також, повністю чи частково, корінних народів, й чи продовжить він застосовуватися до кримських татар у разі прийняття законопроєкту. Нещодавні зміни до законодавчої бази щодо прав національних меншин не повинні призводити до розколу між правами осіб, що належать до національних меншин, та правами корінних народів, оскільки обидва набори прав є взаємовигідними. У зв'язку з цим, для забезпечення правової визначеності та уникнення невиправданого дисбалансу у ставленні до різних груп меншин, рекомендується **доповнити правову базу щодо статусу та прав корінних народів, включаючи цей законопроект, положенням, яке чітко роз'яснює, що права, надані національним меншинам, повинні продовжувати застосовуватися до корінних народів, в тому числі кримських татар, після прийняття цього законопроєкту, уточнивши, що положення законопроєкту повинні мати пріоритет у разі суперечності.**

40 Див., наприклад, Венеціанську комісію, CDL-AD(2019)038, *Висновок щодо Закону про підтримку функціонування української мови як державної*, п. 41.

26. ДПКН ООН також вимагає, щоб держави «*сумлінно консультувалися і співробітничали з відповідними корінними народами через свої власні представницькі установи з метою отримання їх вільної, попередньої та інформованої згоди перед прийняттям і впровадженням законодавчих або адміністративних заходів, які можуть вплинути на них*» (стаття 19).[41] Такі консультації повинні ґрунтуватися на Лундських рекомендаціях ВКНМ щодо ефективної участі національних меншин у суспільному житті (1999 р.) та Люблянських Рекомендаціях ВКНМ щодо інтеграції різноманітних суспільств (2012 р.). Для цього **має бути запроваджено процес отримання такої згоди із застосуванням чітких процедур та за участі відповідних органів, визначених самими кримськотатарськими громадами.**[42] З цієї точки зору, визнаючи війну, що триває, і загальну ситуацію з безпекою серйозними факторами, що впливають на розвиток подій, це саме по собі не може унеможливити отримання такої згоди, оскільки органи самоврядування кримських татар продовжують функціонувати. Оцінка того, чи є такі органи репрезентативними для множинності кримськотатарських громад, виходить за рамки цього Висновку.

27. Загалом, також принципово важливо, щоб змістовні та інклюзивні консультації з представниками всіх корінних народів та інших національних меншин, а також громадськістю в цілому проводилися протягом усього процесу законотворчості з метою врахування їхніх потреб та очікувань.[43] Це також сприятиме кращому сприйняттю та згоді з положеннями прийнятого законодавства. Визнаючи, що за нинішніх обставин можливість проведення ширших, інклюзивних консультацій з громадськістю може бути суттєво обмежена, у разі ініціювання важливих законодавчих реформ, навіть під час надзвичайного стану, органи державної влади повинні за можливості прагнути застосовувати звичайні законодавчі процедури, включно з інклюзивними громадськими слуханнями та консультаціями, наскільки це можливо за даних обставин, у тому числі шляхом використання онлайн-платформ, якщо це необхідно.[44] У випадку, якщо через конкретний контекст організувати інклюзивні та змістовні консультації практично неможливо, вплив законодавства, прийнятого в цей період, слід переглянути, як тільки це дозволить ситуація,[45] зокрема, щоб оцінити, чи мало воно непропорційний вплив на певні групи населення (див. також підрозділ 6 *infra*).

28. З огляду на вищезазначене, розробка закону, який би стосувався виключно кримських татар, відповідала б міжнародно-правовим зобов'язанням України. Це має відбуватися паралельно з **реалізацією планів запровадження конкретних заходів для інших корінних народів та меншин для вирішення конкретних проблем, з якими вони стикаються. Також важливо, щоб існував належний процес отримання вільної, попередньої та інформованої згоди представницьких інституцій кримськотатарських громад перед прийняттям законопроєкту, а також загалом, щоб інші громади корінних народів та меншин брали значущу участь у законотворчому процесі та з ними проводилися відповідні консультації.**

41 Див. для отримання додаткової інформації: *УВКПЛ ООН (УВКПЛ) Коротка інформація про вільну, попередню та інформовану згоду корінних народів* (2013) (ohchr.org).

42 Див., наприклад, Комісія ООН з прав людини, Підкомісія з питань заохочення та захисту прав людини - Робоча групу з питань корінного населення, *Нормативно-правовий коментар щодо концепції вільної, попередньої та інформованої згоди* (2005), п. 56.

43 Див. *Керівні принципи демократичної законотворчості для кращих законів* (2024), принцип 7, п. 25.

44 Див., наприклад, БДІПЛ, *Зобов'язання ОБСЄ щодо людського виміру та відповіді держав на пандемію Covid-19* (2020), с. 65-74.

45 Див. *Керівні принципи демократичної законотворчості для кращих законів* (січень 2024 р.), Принцип 11 та п. 30.

2. СФЕРА ДІЇ ЗАКОНОПРОЄКТУ ТА САМОІДЕНТИФІКАЦІЯ

29. Основною метою законопроєкту є врегулювання колективних прав кримськотатарського народу, але деякі його положення також надають індивідуальні права окремим особам, які належать до кримськотатарського народу. Ані законопроект, ані закон про корінні народи[46] не містять чітких вказівок щодо визначення того, чи може особа підпадати під категорію «кримських татар» для цілей цього законопроєкту. Наприклад, незрозуміло, чи доступ до індивідуальних прав (наприклад, пільгових прав на землю) пов'язаний із самоідентифікацією, чи з (формальними) стосунками особи з інституціями кримськотатарського народу, визнаними в законопроекті (такими як Курултай чи Меджліс). Крім того, можуть бути особи, які є кримськими татарами, але можуть не бажати бути визнаними такими з різних причин, особливо в нинішніх умовах. З метою уникнення потенційно надмірно обмежувальної імплементації законопроєкту, доцільно **доповнити його достатньою ясністю та вказівками щодо того, як можна визначити бенефіціарів цього законопроєкту**. Зокрема, законопроект має **бути достатньо гнучким, щоб дозволити людям відмовитися від застосування до них загальних положень на основі їхньої формальної приналежності до групи, і тому підхід, що ґрунтується на самоідентифікації, може бути кращим.**

30. З точки зору обсягу та охоплення законопроєкту, ще одним елементом, який залишається незрозумілим, є те, чи передбачає створення спеціального режиму для кримських татар право на повернення для інших кримських татар, які, можливо, ще не виявили бажання переселитися на Кримський півострів, і чи зможуть вони скористатися захистом та просуванням прав, закладених у законопроекті. Законопроект передбачає, що кримські татари є відносно однорідною групою, яка територіально присутня в межах Кримського півострова. **Неясно, чи можуть кримські татари скористатися загальними положеннями законопроєкту поза межами Кримського півострова, наприклад, в частині просування культури і мови через освіту.**

31. Крім того, важливо розрізняти конкретні, відмінні права певних категорій осіб або спільнот, таких як корінні народи, які мають постійний характер, оскільки вони випливають з корінного населення громади (наприклад, переважні права на спадкове володіння або щодо сприяння культурі та мові), та спеціальні заходи, які мають коригуючий характер, наприклад, щодо політичного представництва.[47] Що стосується останнього, залишається важливим оцінити, наскільки деякі спеціальні заходи, передбачені в законопроекті, залишатимуться необхідними з плином часу, щоб вони не стали постійним невиправданим привілеєм кримських татар порівняно з іншими корінними народами чи меншинами або навіть більшістю/іншими громадянами України, а не засобом виправлення ситуації. У якийсь момент деякі з цих спеціальних заходів можуть вважатися такими, що більше не потрібні, наприклад, коли було досягнуто сталого пропорційного представництва кримських татар на виборних державних посадах, а отже, мають бути скориговані або навіть припинені. Механізм, який зазвичай

46 Хоча не існує міжнародно визнаного визначення «корінного народу», ДПКН ООН, за допомогою своєї преамбули та положень, створює структуру елементів, які мають ключове значення для корінних народів, такі як самоідентифікація, історична спадкоємність, особливі стосунки з землями предків, самобутність, недомінування та увічнення – хоча жоден із цих елементів не може бути «*вважатися абсолютно необхідним для кваліфікації групи як «корінного народу»*"; Див. також Комітет КЛД, Загальна рекомендація VIII щодо тлумачення та застосування пунктів 1 та 4 статті 1 Конвенції про ідентифікацію з певною расовою чи етнічною групою, прийнятої на тридцять восьмій сесії Комітету з ліквідації расової дискримінації 22 серпня 1990 року. Дивіться також схожі елементи в: МОП, *Конвенція C169 - Конвенція про корінні народи і племена* (No 169) (1989).

47 Див., наприклад, Комітет КЛД, *Загальна рекомендація No 32 щодо значення та обсягу спеціальних заходів в МКЛРД* (2009), п. 15.

використовується, полягає в регулярному перегляді та оцінці спеціальних заходів, щоб визначити, чи була мета, заради якої вони були вжиті, стало досягнута, і чи слід таким чином скоригувати або навіть припинити такі заходи.[48] Тому рекомендується **передбачити проведення періодичної оцінки впливу законопроєкту після його прийняття,**[49] **забезпечуючи інклюзивні консультації, в тому числі з іншими корінними народами, національними меншинами та широкою громадськістю.**

32. Хоча законопроект визнає, що кримськотатарський народ користується певними окремими правами та свободами, визнаними міжнародним правом, він також є вибірковим у своєму підході. В результаті, окремі аспекти прав, передбачених законопроектом, є нечіткими або недоопрацьованими. Це включає, зокрема, право на землю та природні ресурси та екологічні права (див. також підрозділ 4.2 нижче). Беручи до уваги історію дискримінаційного поводження, масових депортацій та арештів кримських татар, як це також визнано в цьому законопроекті, доцільно окремо зупинитися на інших правах, таких як право на громадянство (ст. 6 ДПКН ООН), право на життя, фізичну та психічну недоторканність, свободу та особисту недоторканність (ст. 7 ДПКН ООН), доступ до правосуддя (ст. 40 ДПКН ООН) та доступ до здоров'я (ст. 24 ДПКН ООН) з огляду на конкретні виклики, з якими може зіткнутися кримськотатарський народ під час реалізації таких прав. Законопроект також не містить конкретних заходів для забезпечення повної реалізації своїх прав жінками та дівчатами з числа корінних народів, беручи до уваги їхній специфічний досвід, реалії та потреби у сфері захисту прав людини порівняно з чоловіками та хлопчиками з числа корінних народів[50] (див. також підрозділ IV.3 нижче). Відповідно до зобов'язань ОБСЄ згідно людського виміру, держави-учасниці зобов'язуються «*поважати право осіб, які належать до таких меншин, на рівність перед законом, надаватимуть їм повну можливість для фактичного здійснення прав людини та основоположних свобод і, таким чином, захищатимуть їхні законні інтереси у цій сфері*».[51] **Рекомендується розширити сферу дії законопроєкту, щоб охопити інші права, закріплені в ДПКН ООН, в тому числі з точки зору гендеру та різноманіття, щоб забезпечити інтерсекційний підхід, тим самим забезпечивши повне здійснення кримськотатарським народом усіх основних прав і свобод.**

33. Законопроєкт містить деталізовані положення щодо політичної участі кримськотатарських громад у виконавчій та законодавчій гілках влади на різних рівнях (див. також підрозділ 4.7 нижче). Це вітається. Однак, інші аспекти права на участь у суспільному житті в законопроекті не розглядаються. Зокрема, не висвітлюються питання представництва кримських татар у секторах, які надають життєво важливі послуги, зокрема в судовій системі, правоохоронних органах, закладах соціального захисту та охорони здоров'я, закладах освіти[52] . Потенційно це може підпадати під державний принцип повної участі, виголошений у статті 2 законопроєкту, але більш чітко визначені положення та домовленості ефективніше

48 Див., наприклад, у контексті спеціальних заходів, запроваджених спеціально для протидії расовій дискримінації, МКЛРД формулює це в статті 1 (4): «*Спеціальні заходи, що вживаються з єдиною метою забезпечення належного просування інтересів певних расових чи етнічних груп або осіб, які потребують такого захисту, який може бути необхідним для забезпечення таким групам або особам рівного користування або здійснення прав людини та основних свобод, не вважаються расовою дискримінацією, якщо такі заходи не призводять до збереження окремих прав для різних расових груп, можуть бути продовжені після досягнення цілей, заради яких вони були вжиті*."

49 Див., наприклад, ОЕСР, Міжнародна практика з оцінки ex post (2010). Див. також БДІПЛ, *Керівні принципи демократичної законотворчості для кращих законів* (2024), Принцип 5 щодо законотворчості, заснованої на фактичних даних.

50 Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, *Загальна рекомендація No 39 (2022) щодо прав жінок і дівчат корінних народів*, 26 жовтня 2022 р., CEDAW/C/GC/39.

51 Дивіться, наприклад, Декларація про принципи, що керують відносинами між державами-учасницями – Принцип VII, Гельсінкі 1975 р..

52 Див., наприклад, ВКНМ ОБСЄ, *Рекомендації Любляни щодо інтеграції різних суспільств* (2012), Принцип 26, с. 34.

сприятимуть усуненню структурної дискримінації, з якою може зіткнутися громада. Законопроект має **передбачати конкретні, цільові заходи для забезпечення належного представництва[53] кримських татар у всіх відповідних структурах державного управління, державних установах та органах, що приймають рішення. Такі заходи повинні враховувати або посилатися на будь-які аналогічні положення, якщо вони існують, зроблені для національних меншин або інших недостатньо представлених груп.**

34. Крім того, організаційна та фінансова підтримка також лежить на державі, і законопроект не передбачає залучення представників кримських татар до формування бюджету, а також не встановлює окремого бюджетного рядка для представницьких органів. Однак, відповідно до частини 5 статті 3 законопроєкту, «*держава забезпечує виділення бюджетами всіх рівнів частини доходів від використання земельних та інших природних ресурсів, розташованих на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя*» для потреб кримських татар. **Для наочності та більш ефективної реалізації доцільно конкретизувати формулу визначення такої суми, наприклад, шляхом визначення відсотка державного бюджету, який має виділятися замість розпливчастого формулювання «частина доходів», при цьому конкретизувати консультативну роль представників кримських татар у формуванні бюджету. Це краще забезпечить щорічний розподіл адекватних ресурсів**.

35. Насамкінець, хоча зрозуміло, що цей законопроект слугує *lex specialis*, посилання на інші закони України (див., наприклад, статті 1 (5), 3 (1)) у деяких положеннях законопроєкту сприяє відсутності ясності щодо його ієрархії в ширшому контексті прав корінних народів та прав меншин, але також і специфічних сфер, таких як освіта та мова, оскільки вони також регулюються Законом про освіту та Законом про державну мову.

РЕКОМЕНДАЦІЯ А.1

Доповнити Законопроєкт з метою забезпечення достатньої ясності та вказівок щодо того, як можна визначити бенефіціарів цього Законопроєкту, забезпечуючи при цьому гнучкий підхід, заснований на самоідентифікації кримських татар.

РЕКОМЕНДАЦІЯ А.2

Розширити матеріальну сферу застосування законопроєкту, щоб охопити інші права, закріплені в ДПКН ООН, включаючи право на громадянство, право на життя, фізичну та психічну недоторканність, свободу та особисту недоторканність, доступ до правосуддя та доступ до здоров'я, а також подальшу розробку положень, пов'язаних з правом на землю, природні ресурси та екологічними правами, з метою забезпечення повної реалізації кримськотатарським народом усіх основних прав і свобод.

РЕКОМЕНДАЦІЯ А.3

Передбачити конкретні, цілеспрямовані заходи для забезпечення належного представництва кримських татар у всіх відповідних структурах державного управління, державних установах та органах

53 Представництво не обов'язково має бути математично пропорційним, а має відображати склад суспільства, див. Люблянські *Рекомендації щодо інтеграції різних суспільств* (2012), принцип 39, с. 46.

прийняття рішень поза виконавчою та законодавчою гілками влади на різних рівнях.

РЕКОМЕНДАЦІЯ А.4

Розглянути можливість внесення до законопроєкту та/або відповідного законодавства фінансової формули визначення бюджетних асигнувань, уточнивши таким чином їх обсяг.

3. ЖІНКИ КОРІННИХ НАРОДІВ І ГЕНДЕРНІ АСПЕКТИ

36. Як зазначалося вище, законопроект не містить конкретних положень щодо забезпечення повної реалізації прав і свобод жінками та дівчатами з числа корінних народів, беручи до уваги їхній специфічний досвід, реалії та потреби порівняно з чоловіками та хлопчиками з числа корінних народів.

37. Жінки корінних народів, як правило, непропорційно сильно страждають від відсутності доступу до освіти, можливостей працевлаштування, прийняття рішень та правосуддя, і особливо вразливі до насильства або стають його об'єктом.[54] Їхня здатність здійснювати основні соціальні, економічні, культурні та політичні права, гарантовані міжнародними документами, нерозривно пов'язана з їхнім правом на самовизначення на своїх територіях. Як повідомляє Спеціальний доповідач ООН з прав корінних народів, *«дискримінація щодо жінок корінних народів перешкоджає рівному доступу до земель і ресурсів, обмежує можливості розвитку та обмежує участь жінок у процесах прийняття рішень. Нав'язування корінним жінкам колоніальних структур, в яких домінують чоловіки, часто підривало та маргіналізувало їхній статус носіїв унікальних знань та хранительок біорізноманіття. Спеціальний доповідач приділяє особливу увагу жінкам, оскільки їхня роль у розробці, передачі, створенні та застосуванні знань продовжує зазнавати перешкод через расизм, гендерну дискримінацію та насильство*».[55]

38. Хоча КЛДЖ не містить конкретних посилань на жінок корінних народів, Загальна рекомендація Комітету КЛДЖ No 39 (2022) щодо прав жінок і дівчат корінних народів містить низку рекомендацій щодо вдосконалення правової бази в цьому відношенні. До них належать заходи щодо сприяння змістовній, реальній та поінформованій участі жінок та дівчат корінних народів у політичному та громадському житті та на всіх рівнях, поправки щодо запобігання, заборони та реагування на гендерно зумовлене насильство, визнання прав корінних народів на землю тощо. Рекомендація також закликає держави-учасниці «*юридично визнати право на самовизначення, а також існування прав корінних народів на свої землі, території та природні ресурси в договорах, конституціях та законах на національному рівні*».[56] Далі зазначається, що *«заборона дискримінації також має бути запроваджена для забезпечення їхніх прав на ефективну та рівноправну участь у прийнятті рішень та на консультації у своїх власних представницьких установах та через них з метою отримання їхньої вільної, попередньої та*

54 Див. ОБСЄ, *Рішення Ради міністрів No 15/05 «Про запобігання насильству щодо жінок та боротьбу з ним»*: "*особлива спрямованість або вразливість до насильства і, отже, потреба в захисті дівчат і деяких груп жінок, таких як [...] жінки корінних народів*», закликаючи держави-учасниці вжити всіх заходів для того, щоб *заохочувати та захищати повне здійснення прав людини жінками, а також запобігати та боротися з усіма формами гендерно зумовленого насильства щодо жінок та дівчат.*"

55 Див. Доповідь Спеціального доповідача з прав Корінні народи, Хосе Франсіско Калі Цай, 9 серпня 2022 р, п. 12. Крім того, він передбачає, що *«Знання жінок мають вирішальне значення для збереження культурної ідентичності; створення шляхів вирішення конфліктів за допомогою правосуддя корінних народів; управління ризиками та наслідками зміни клімату; захист біорізноманіття; досягнення сталого розвитку; та підвищення стійкості в умовах пандемії та інших екстремальних подій»* (п. 28).

56 Див. КЛДЖ, *Загальна Рекомендація No39 (2022) на об'єкті Права жінок і дівчат корінних народів*, 26 жовтня 2022 р., п. 57.

інформованої згоди перед прийняттям та впровадженням законодавчих чи адміністративних заходів, які можуть вплинути на них. Цей набір прав закладає підвалини для цілісного розуміння індивідуальних і колективних прав жінок корінних народів. Порушення будь-якого з цих або суміжних прав є дискримінацією жінок і дівчат корінних народів».[57]

39. **Законопроєкт Рекомендується доповнити, інтегрувавши до нього інтерсекційну гендерну перспективу з метою усунення комплексної дискримінації за ознакою статі та корінного походження, а також інших особистих характеристик, у тому числі шляхом запровадження заходів для сприяння більш збалансованому представництву та більш значущій, реальній та поінформованій участі жінок корінних народів у політичному та громадському житті та на всіх рівнях** (див. також підрозділ 4.7 нижче). **Необхідно провести належну, інклюзивну та учасницьку оцінку конкретного досвіду, реалій та потреб кримськотатарських жінок та дівчат з метою поінформованого запровадження конкретних положень з метою забезпечення повної реалізації прав та свобод жінками та дівчатами корінних народів у всьому їхньому різноманітті.**

> **РЕКОМЕНДАЦІЯ Б.**
>
> Доповнити Законопроєкт, інтегрувавши до нього інтерсекційну гендерну перспективу з метою усунення ризику комплексної дискримінації за ознакою статі та корінного походження, а також інших особистих характеристик, у тому числі шляхом запровадження заходів щодо сприяння більш збалансованому представництву та більш значущій, реальній та поінформованій участі жінок корінних народів у політичному та громадському житті та на всіх рівнях.

4. ОСОБЛИВІ ПРАВА І СВОБОДИ

40. Хоча законопроєкт передбачає конкретику в низці сфер, зокрема щодо політичної участі, він залишається досить загальним у ключових сферах, які стосуються прав корінних народів, зокрема щодо землі, природних ресурсів, екологічних прав та доступу до послуг, особливо медичних послуг. Також, як зазначалося вище, у законопроєкті нічого не сказано щодо низки інших основоположних прав, серед яких право на громадянство, право на життя, фізичну та психічну недоторканність, свободу та особисту недоторканність, доступ до правосуддя.

4.1. Право на самовизначення

41. Частиною 2 статті 1 законопроєкту передбачено, що «кримськотатарський народ має право на самовизначення у складі України, право встановлювати свій політичний статус у межах Конституції та законів України, вільно здійснювати свій економічний, соціальний і культурний розвиток». Це формулювання в цілому узгоджується зі статтею 3 ДПКН ООН, яка передбачає, що «завдяки цьому праву [корінні народи] вільно визначають свій політичний статус і вільно здійснюють свій економічний, соціальний і культурний розвиток».

42. Законопроект визнає існування символіки та інститутів кримськотатарського народу, а також забезпечує юридичне визнання відповідних норм і правил.

57 *Там само.*, п. 6.

Водночас, він тяжіє до більш детального опрацювання різних питань, які стосуються внутрішнього функціонування інституцій та визначення ідентичності окремих кримськотатарських громад. Наприклад, організаційна структура і діяльність Меджлісу і Курултаю викладені в статтях 11 і 12. Ці положення визначають структуру самоврядування та стосуються того, яким чином представники можуть отримувати та втрачати права, компетенції органів самоврядування громади, а також роль і процедури, що стосуються Курултаю. Інші приклади директивного характеру законопроєкту можна знайти у статті 13, яка визначає, зокрема, питання, які мають бути визначені положенням про самоврядування кримськотатарського народу, та статті 14, що стосується Меджлісу, яка передбачає, зокрема, порядок обрання голови цього органу та його підзвітність Курултаю. Закріплення цих питань в українському законодавстві має свої переваги заради правової визначеності, і зрозуміло, що багато положень, про які йдеться, були деталізовані в результаті адвокації окремими представниками Меджлісу кримських татар. Водночас, це ризикує ускладнити внесення поправок та змін в майбутньому, оскільки вони залежатимуть від українського законодавця, а не від кримськотатарських громад чи їхніх представницьких інституцій, що потенційно може надмірно обмежити право на внутрішнє самовизначення. Цей ризик можна було б пом'якшити, визнавши в законопроекті існування національної символіки та різних інститутів кримських татар, а також правил і норм, які вони видають, залишивши при цьому визначення деталей організаційної структури та внутрішнього функціонування самим цим інституціям.

43. Як зазначено нижче, також важливо, щоб право на самовизначення повністю поважалося у поєднанні з реалізацією інших основоположних прав, а також процесів і рішень, які впливають на кримськотатарський народ.

4.2. Право на землю і ресурси та екологічні права

44. Одним із ключових елементів, який відрізняє корінні народи від меншин, є претензії на спадкове володіння, яке може мати форму колективного права власності на територію або охоплювати індивідуальні чи колективні права власності на земельні ділянки. ДПКН ООН передбачає, що права корінних народів включають право власності на землі та території, якими вони традиційно володіли, займали або іншим чином користувалися чи набули, а також право використовувати та розпоряджатися своїми природними ресурсами. Самовизначення також має вирішальне значення в цьому відношенні через його зв'язок з правами на землю та правом брати участь у процесах і рішеннях, що впливають на них, таких як створення та управління природоохоронними територіями.[58] Договірні органи з прав людини, зокрема Комітет з прав людини, Комітет з економічних, соціальних і культурних прав і Комітет з ліквідації расової дискримінації, підтвердили, аналогічним чином, що держави повинні визнавати і захищати права корінних народів володіти, розробляти, контролювати і використовувати свої общинні землі, а також брати участь в управлінні і збереженні пов'язаних з ними природних ресурсів.[59]

45. Стаття 7 законопроєкту регулює право кримськотатарського народу на землю і передбачає, що «*кримським татарам гарантується пріоритетне право на отримання у власність і користування земельними ділянками [на території] Автономної Республіки Крим*». Також зазначається, що такий порядок буде

58 Див. Права корінних народів– Нота Генеральному секретарю, 29 липня 2016 року, п. 22. Див. також БДІПЛ, Інформаційний бюлетень «Злочини на ґрунті ненависті до корінних народів», с. 3 доступний за адресою: 549520.pdf (osce.org).

59 Див. Комітет з ліквідації расової дискримінації, *Загальна рекомендація No 23: Корінні народи* (1997), п. 5; Заключні спостереження щодо Шрі-Ланки, в A/56/18 (SUPP), п. 335.

встановлено Кабінетом Міністрів (після прийняття Закону) за погодженням з *Меджлісом* кримськотатарського народу.

46. По-перше, стаття 7 у загальних рисах передбачає преференційний режим для осіб, які належать до кримськотатарського народу, у формі так званого «пріоритетного права» на отримання землі. Незрозуміло, що означає «пріоритетне право» і як воно визначається, якщо воно не визначене в українському законодавстві. Повноваження, якими наділений Кабінет Міністрів щодо прийняття рішень у сфері резервування сільськогосподарських та інших земельних ділянок, хоч і за погодженням з *Меджлісом*, видаються суперечливими і можуть призвести до довільного тлумачення, особливо якщо термін «пріоритетне право» не визначений більш чітко. **Рекомендується визначити, що означатиме термін «пріоритетне право», або включити перехресне посилання на чинне законодавство** для підвищення правової визначеності та зменшення ризику довільного тлумачення.

47. У цьому положенні також нічого не сказано про ціну, яку, можливо, доведеться сплатити як компенсацію поточним орендарям, а формулювання «отримати» вказує на процес, який може не передбачати формальну передачу правовстановлюючих документів в обмін на фінансову компенсацію. Хоча реституція землі є ключовою вимогою для корінних народів в Україні та в усьому світі, залишається вкрай важливим, щоб власники відведених земельних ділянок, які могли отримати право власності за допомогою засобів, які, на їхню думку, були законними, не були свавільно позбавлені власності без належної правової процедури та належної компенсації. **У зв'язку з цим, законопроект має бути доповнений.**

48. Крім того, законопроект лише незначною мірою стосується права кримських татар на природні ресурси, якими вони володіли як на підставі традиційної форми власності, так і на ті, які вони набули іншим чином. **У зв'язку з цим важливо, щоб Законопроєкт регулював право на природні ресурси окремо від права на землю, оскільки перше виходить за межі права власності на землю і часто має на меті врегулювати (пільговий) доступ.**

49. Насамкінець, законопроект не містить жодного посилання на екологічні права, які тісно пов’язані з правами на землю та ресурси. Як передбачено статтею 29 ДПКН ООН, *«корінні народи мають право на збереження та захист навколишнього середовища та продуктивного потенціалу своїх земель або територій та ресурсів. Держави визначають і реалізують програми допомоги корінним народам для такого збереження і захисту без дискримінації*». Це також слід розглядати разом з іншими міжнародними природоохоронними договорами, які регулюють управління землями, включаючи Конвенцію про біологічне різноманіття та Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату. **До законопроєкту Рекомендується внести зміни з метою більш широкого відображення того, що кримські татари мають право на збереження та захист навколишнього природного середовища та продуктивного потенціалу своїх земель, територій та ресурсів, а також на отримання допомоги від держави з метою забезпечення такого збереження та захисту відповідно до статті 19 (1) ДПКН ООН.**

50. Загалом, **право кримськотатарського народу брати участь у процесах та рішеннях, що його стосуються, таких як створення та управління природоохоронними територіями, управління та збереження природних ресурсів, має бути чітко прописане в законопроекті**.

51. Насамкінець, звертаємо увагу, що **забезпечення економічних та соціальних прав, крім прав на землю, не гарантується у Законопроекті і його слід доповнити в цій частині**.

РЕКОМЕНДАЦІЯ В.1

Врегулювати у Законопроєкті право на природні ресурси окремо від права на землю, розглянувши при цьому можливість включення окремих положень щодо преференційного доступу до природних ресурсів.

РЕКОМЕНДАЦІЯ В.2

Розглянути можливість більш широкого відображення в законопроекті того, що кримські татари мають право на збереження і захист навколишнього природного середовища та продуктивного потенціалу своїх земель, територій і ресурсів, а також на отримання допомоги від держави з метою забезпечення такого збереження і захисту відповідно до статті 19 (1) ДПКН ООН.

4.3. Право на мову

52. Захист мовних прав осіб, які належать до національних меншин, в першу чергу гарантується Законом «Про національні меншини (спільноти)» (див. статті 10 і 11), Законом від 15 травня 2003 року No 802-IV «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» та Законом No 5029-VI від 3 липня 2012 року «Про засади державної мовної політики».

53. Різні міжнародні документи забороняють дискримінацію за мовною ознакою, включаючи статтю 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та статтю 2 (2) Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Крім того, стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та стаття 30 Конвенції про права дитини вимагають, щоб у державах, в яких існують етнічні або мовні меншини, особі або дитині, яка належить до такої меншини, не було відмовлено в праві, спільно з іншими членами своєї групи, користуватися власною культурою або використовувати свою рідну мову.[60]

54. Ратифікувавши Рамкову конвенцію, Україна взяла на себе зобов'язання щодо захисту мови в освіті, аби визнати, що кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вивчати мову своєї меншини (ч. 1 ст. 14), і на територіях, традиційно або значною мірою населених національними меншинами, за наявності достатнього попиту докладати зусиль для того, щоб «*забезпечити, наскільки це можливо і в рамках [своїх] систем освіти, щоб особи, які належать до цих меншин, мають належні можливості для вивчення мови меншини або для отримання навчання цією мовою*» (пункт 2 статті 14). Стаття 14 (3) також передбачає, що такі заходи підтримки «*здійснюються без шкоди для вивчення державної мови або викладання цією мовою*». Сприяння створенню умов, необхідних особам, які належать до національних меншин, для збереження своєї культури та основних елементів ідентичності, включаючи мову (стаття 5), є ще одним важливим зобов'язанням, що випливає для України з Рамкової конвенції.

60 Див. також статтю 28 Конвенці] МОП No 169, яка передбачає, що «*Вживаються заходи для збереження і сприяння розвитку і практиці мов корінних народів відповідних народів.*"

55. ЮНЕСКО вважає кримськотатарську мову такою, що перебуває під серйозною загрозою зникнення.[61] Тому використання кримськотатарської мови вважається життєво важливою частиною збереження та популяризації ідентичності громади. Згідно із законопроектом, держава має «*гарантувати збереження, використання, розвиток, вивчення кримськотатарської мови*» (ч. 1 ст. 8). Це також включає можливість публікації актів на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (ч. 4 ст. 8), організацію культурно-мистецьких, розважальних заходів або організацію перекладу таких заходів (ч. 5 ст. 8), створення засобів масової інформації (ст. 8 (6) та 8 (8)) та друкованих засобів масової інформації (ст. 8 (7) та 8 (9)), заохочення видавничої діяльності, що фінансується з державного та місцевих бюджетів (ст. 8 (10)), створення національних фільмів (ст. 8 (11)) та публічних заходів щодо кримськотатарського народу (ст. 8 (12)), надання дозволу на переклад офіційних назв органів місцевого самоврядування поряд з державною мовою (ст. 8 (13)), розповсюдження виборчих матеріалів (ст. 8 (14)) та просування мовних, національно-культурних та освітніх потреб представників кримськотатарського народу, які проживають за кордоном (ч. 15 ст. 8). Деякі з цих положень можуть бути вдосконалені.

56. Стаття 8 (1) і (3) гарантує право на збереження кримськотатарської мови і на викладання цією мовою в комунальних навчальних закладах. У частині 2 статті 8 зазначається, що законопроект встановлює порядок використання кримськотатарської мови у «відповідних сферах» суспільного життя, посилаючись також на інші законодавчі акти. Однак така процедура в цьому законопроекті не конкретизується. Також неясно, що можуть являти собою «відповідні сфери суспільного життя». **Рекомендується уточнити в законопроекті сферу використання кримськотатарської мови.**

57. Стаття 8 (4) передбачає, що деякі адміністративні документи «можуть» бути опубліковані кримськотатарською мовою, ймовірно, «на додаток» до української. **Можна було б розглянути питання про необхідність публікації актів кримськотатарською мовою на територіях, де традиційно або значною кількістю проживають особи, що належать до кримськотатарського народу**. Така норма активізувала б зусилля України щодо забезпечення, збереження, виживання та розвитку кримськотатарської мови, як це передбачено частиною 1 статті 8 законопроєкту.

58. Стаття 8 (5) стосується деяких розважальних заходів, для яких організатор «*забезпечує синхронний та послідовний переклад*» на державну мову. Венеціанська комісія раніше зазначала щодо аналогічного положення Закону про національні меншини, що він переслідує легітимну мету, зокрема, запобігати сегрегації та сприяти інтеграції, але його наслідки можуть бути непропорційними поставленій меті.[62] Враховуючи, що законопроект, на відміну від Закону про національні меншини, не передбачає, що відвідувачі цих заходів можуть звертатися за послугами такого перекладу, «*покладання на організаторів фінансового та практичного тягаря забезпечення перекладу..., суперечило б статтям 5 та 10 (1) РКНМ. Це також суперечило б букві та духу [Європейської хартії регіональних мов або мов меншин], і, зокрема, статті 7(1)(d) щодо «полегшення та/або заохочення використання регіональних мов або мов меншин в усному мовленні та письмі, у публічному та приватному житті»*.[63] У своєму Висновку щодо Закону про державну мову Венеціанська комісія зазначила, що «*закон повинен регулювати лише мову заходів, організованих державними органами та/або за рахунок*

61 Див.: Кримськотатарська | ВАЛ ЮНЕСКО.
62 Венеціанська комісія, *Висновок щодо Закону про національні меншини (громади) України*, 12 червня 2023, п. 43.
63 Див. Венеціанську комісію, *Висновок щодо Закону про національні меншини (громади) України*, 12 червня 2023 р., п.. 43.

державних коштів, і залишати за організаторами право вільно визначати мову приватних заходів без будь-яких зобов'язань для них забезпечувати переклад з державної мови або на неї».[64] **До законопроєкту рекомендується внести відповідні зміни.**

59. Пункт 14 статті 8 дозволяє (кандидатам або політичним партіям) розповсюджувати на територіях, населених кримськотатарським народом, матеріали передвиборчої агітації підготовлені державною мовою та тиражовані кримськотатарською мовою. Це вітається в принципі, оскільки визнає право використовувати мову меншин у матеріалах передвиборчої агітації відповідно до міжнародної та регіональної практики та рекомендацій.[65] Однак, вимога готувати такі матеріали також українською мовою може спричинити надмірний фінансовий тягар для деяких політичних партій та кандидатів, що може бути особливо важко виконати невеликим партіям або кандидатам, які представляють меншини. Європейський суд з прав людини визнав, що «*в принципі держави мають право регулювати використання мов у певних формах або з урахуванням обставин, пов'язаних із публічною комунікацією, кандидатами та іншими особами під час виборчих кампаній і, у відповідних випадках, встановлювати певні обмеження або умови, які відповідають «нагальній суспільній потребі».*[66] Вимога щодо підготовки матеріалів передвиборчої агітації як кримськотатарською, так і українською мовами, як стверджується, має на меті забезпечити розуміння змісту політичних програм кандидатів (навіть якщо вони походять з національної меншини), і надати електорату можливість зробити усвідомлений вибір. Водночас, для того, щоб ця вимога не стала надмірним тягарем для менших політичних партій, органи влади повинні розглянути можливість надання належної фінансової підтримки перекладу на українську мову агітаційних матеріалів, доступних мовами меншин.[67] Цей обов'язок також може бути обмежений вимогою перекладати українською мовою частини, а не всіх, ключових матеріалів передвиборчої агітації, необхідних для інформування всіх виборців, у тому числі тих, хто не володіє мовою меншини. Крім того, невиправданим є обмеження можливості розповсюдження матеріалів передвиборчої агітації лише районами компактного проживання кримських татар; це має бути можливо на всій території країни.[68] Тому **доцільно більш жорстко обмежити вимогу щодо обов'язкового перекладу матеріалів передвиборчої агітації державною мовою, забезпечивши при цьому державне фінансування та не обмежуючи територію розповсюдження таких матеріалів лише районами, населеними кримськотатарським народом.**

---

64 Див. Венеціанська комісія, CDL-AD(2019)038, *Висновок щодо Закону про підтримку функціонування української мови як державної*, п. 84.

65 Див. *«Местан проти Болгарії» (Mestan v. Bulgaria*, No 24108/15, 2 травня 2023 р.; Комітет ООН з прав людини, *Загальний коментар No 25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права* (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Пункт. 12який стверджує, що «*Інформація та матеріали про голосування повинні бути доступні мовами меншин*. У пункті 32.5 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року зазначено, що «*Особи, які належать до національних меншин, мають право [...] поширювати, мати доступ та обмінюватися інформацією рідною мовою*"; та Рамкової конвенції Ради Європи про національні меншини, що «*Сторони зобов'язуються визнати, що право на свободу вираження поглядів кожної особи, яка належить до національної меншини, включає свободу дотримуватися своїх поглядів, а також отримувати і поширювати інформацію та ідеї мовою меншини*". Див. також БДІПЛ та Венеціанська комісія, *Спільні настанови щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-ге видання, 2020 р.), п. 187; ВКНМ-БДІПЛ ОБСЄ, *Посібник зі спостереження та сприяння участі національних меншин у виборчих процесах* (2014) та *Рекомендації щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі* (2001). Див. також, наприклад, *Остаточний звіт БДІПЛ про парламентські вибори 2022 року в Латвії*, Рекомендація 7: "*Виборче законодавство має забезпечувати та містити гарантії захисту свободи вираження поглядів під час виборчих кампаній, включаючи право на агітацію мовами меншин, відповідно до міжнародних стандартів та зобов'язань ОБСЄ*".

66 Див. *«Местан проти Болгарії» (Mestan v. Bulgaria*, No 24108/15, 2 травня 2023 р., п. 60.

67 Див., наприклад, Венеціанська комісія, *Висновок щодо Закону про національні меншини (громади) України*, 12 червня 2023, п. 56.

68 Див. Венеціанська комісія, *Висновок щодо Закону про національні меншини (громади) України*, 12 червня 2023, п. 56; та CDL-AD(2019)038, *Висновок щодо Закону про підтримку функціонування української мови як державної*, п. 66.

60. Як підкреслив Комітет ООН з прав людини у своєму Загальному коментарі 25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, *«матеріали про голосування повинні бути доступні мовами меншин.»*[69] Законопроект не передбачає оприлюднення органами державної влади інформації про вибори чи будь-яких інших матеріалів громадянської та виборчої просвіти кримськотатарською мовою.[70] **З метою забезпечення рівноправної участі кримськотатарського народу у виборчому процесі, вимога щодо публікації та доступності інформації та матеріалів про вибори та голосування,** включаючи інформацію для потенційних кандидатів, передвиборчу інформацію для виборців та інформацію про день голосування для виборців, **мовами меншин, включаючи кримськотатарську мову, також має бути включена до законопроєкту або відповідного виборчого законодавства.**

61. Законопроєкт не передбачає жодних заходів щодо надання кримськотатарському народу можливості опанувати та вільно володіти державною мовою і має бути доповнений у цьому відношенні або посилатися на відповідні положення в інших законодавчих актах, таких як частина 2 статті 21 Закону про державну мову. Як передбачено міжнародними документами, «*повинні бути вжиті відповідні заходи для забезпечення того, щоб ці народи мали можливість вільно опанувати та вільно володіти національною мовою або однією з офіційних мов країни*».[71] Крім того, доступ до послуг регулюється лише щодо використання мови, а інші аспекти, такі як послуги, пов'язані з охороною здоров'я, у законопроєкті не передбачені.

РЕКОМЕНДАЦІЯ Г.

Уточнити взаємозв'язок законопроєкту із Законом про державну мову, забезпечивши при цьому недопущення просування двомовності за рахунок кримськотатарської мови, яка перебуває під загрозою зникнення.

4.4. Право на освіту

62. Стаття 14 ДПКН ООН передбачає, що корінні народи мають право створювати та контролювати свої системи освіти та освітні установи, де послуги надаються їхніми рідними мовами, у спосіб, що відповідає їхнім культурним методологіям викладання та навчання. Згідно зі статтею 12 Рамкової конвенції, необхідно вжити належних заходів для сприяння рівним можливостям доступу до всіх рівнів освіти та сприяння отриманню знань про історію, культуру та релігію як меншин, так і більшості, у тому числі шляхом забезпечення належної підготовки вчителів, доступності педагогічних матеріалів та сприяння міжкультурній взаємодії. Україна також повинна визнати право меншин на створення та управління власними приватними навчальними закладами відповідно до статті 13 Рамкової конвенції.

63. Стаття 10 законопроєкту передбачає право кримськотатарського народу створювати власні навчальні заклади, а також навчатися в комунальних

69 Комітет ООН з прав людини, *Загальний коментар No 25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права* (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, п. 12.

70 Див. ВКНМ-БДІПЛ ОБСЄ, *Рекомендації щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі* (2001), с. 61, який рекомендує, щоб «будь-яка освіта виборців також проводилася мовами національних меншин», включаючи інформацію для потенційних кандидатів, передвиборчу інформацію для виборців та інформацію про день виборів для виборців. Див. також статтю 31 Копенгагенського документу ОБСЄ 1990 року, згідно з яким держави-учасниці погодилися вжити "*необхідних, спеціальних заходів з метою забезпечення особам, які належать до національних меншин, повної рівності з іншими громадянами у здійсненні та використанні прав людини і основоположних свобод*." Див. також ВКНМ ОБСЄ, *Лундські рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у суспільному житті* (1999).

71 Див. статтю 28 Закону України «Про захист прав людини і основоположних свобод» Конвенція МОП No 169.

навчальних закладах дошкільної та середньої освіти «*державною мовою, а також кримськотатарською мовою*», що в принципі вітається.[72] Для здобуття вищої освіти, навчальні заклади мають за запитом створити можливість вивчати кримськотатарську мову як окремий предмет (ч. 2 ст. 10). З формулювань незрозуміло, чи будуть створені окремі класи паралельно із викладанням офіційною мовою одних і тих самих предметів, чи це носитиме додатковий характер.

64. Як наголосила Венеціанська комісія у своєму Висновку щодо Закону України «Про освіту», відповідно до частини другої статті 14 Рамкової конвенції, «система, *запроваджена Законом, вимагає певного ступеня конкретизації найважливіших аспектів, пов'язаних із цим захистом. До них належать: громади, території та навчальні заклади, де має здійснюватися викладання/вивчення мов меншин (а також критерії/порогові значення для визначення відповідних територій); процедурні аспекти створення/закриття відповідних шкіл/класів, а також правила, що регулюють процеси прийняття рішень [...]; органи, що приймають рішення; важливим кроком є проведення попередніх консультацій з представниками меншості*».[73] Щоб підтримати це, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин закликає до застосування таких зобов'язань «*відповідно до ситуації*» кожної мови та «*в межах території, на якій такі мови використовуються*», а держава повинна «*враховувати потреби та побажання, висловлені групами, які використовують такі мови*», при розробці своєї політики, пов'язаної з мовою.[74]

65. Таких міркувань у законопроекті не передбачено, так само як і ресурсів для пристосування освітньої структури для забезпечення навчання кримськотатарською мовою на всіх рівнях шкільної освіти. Єдине посилання міститься у частині 3 статті 8 законопроєкту щодо ресурсів у закладах комунальної освіти для здобуття дошкільної та загальної середньої освіти. Зміцнення освіти кримськотатарською мовою має вирішальне значення, оскільки це підтримує передачу знань і культури між поколіннями. **Рекомендується доопрацювати положення законопроєкту, особливо щодо процедурних аспектів створення/закриття відповідних шкіл/класів, правил, що регулюють процеси прийняття рішень, включаючи попередні консультації з кримськими татарами, та виділення достатніх ресурсів для забезпечення права кримськотатарського народу на освіту.**

66. У Висновку щодо Закону України про освіту Венеціанська комісія також зазначила, що «*без відповідних настанов в національному законодавстві навряд чи можна забезпечити внутрішню імплементацію зобов'язань України щодо мов меншин в освіті. В Україні, міжнародні договори, ратифіковані парламентом, є чинними та є частиною національного законодавства. Проте і Рамкова конвенція, і Мовна хартія складаються з програмних положень, що визначають принципи, які не можуть бути безпосередньо застосовані та реалізовані без закріплення в національному законодавстві*».[75]

---

72 Див. Венеціанську комісію, *Висновок щодо положень Закону України «Про освіту України»*, 11 грудня 2017 року, п.. 41, де Венеціанська комісія підкреслила: «*Корінні народи України [...] мають право навчатися своєю мовою поряд з українською на рівні дошкільної, початкової, основної середньої та старшої середньої освіти (початкова, базова середня та гімназійна освіта характеризується як «загальна середня освіта»)*».

73 *Там само.*, п. 60. Стаття 27 Конвенції МОП No 169 також передбачає, що «*Освітні програми та послуги для відповідних народів розробляються та впроваджуються у співпраці з ними для задоволення їхніх особливих потреб і повинні включати їхню історію, їхні знання та технології, їхні системи цінностей та їхні подальші соціальні, економічні та культурні прагнення*».

74 Див. Європейська хартія мов меншин, Стаття 7.4.

75 Див. Венеціанська комісія, *Висновок щодо положень Закону України «Про освіту України»*, 11 грудня 2017 р., п. 64.

РЕКОМЕНДАЦІЯ Е.

Уточнити положення законопроєкту щодо процедурних аспектів створення/закриття відповідних шкіл/класів, правил, що регулюють процеси прийняття рішень, включаючи попередні консультації з кримськими татарами, та виділення достатніх ресурсів для забезпечення права кримськотатарського народу на освіту.

4.5. Культурні права

67. Стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права передбачає, що там, де «*існують релігійні або мовні меншини, особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві, спільно з іншими членами своєї групи, насолоджуватися власною культурою, сповідувати і практикувати свою релігію або використовувати свою власну* мову». Аналогічно, стаття 15 МПЕСКП визнає культурне життя кожного. Комітет з МПЕСКП підкреслив важливість надання прав власності на землю предків, пов'язуючи право на самовизначення з культурними правами. Стаття 31 ДПКН ООН визнає права корінних народів підтримувати, контролювати, розвивати і захищати традиційні знання і традиційні форми вираження культури, а також прояви своїх наук, технологій і культур, включаючи насіння, ліки і знання властивостей фауни і флори, усних традицій, літератури, дизайну, спорту і традиційних ігор, образотворчого і виконавського мистецтва.

68. Культурний захист, передбачений для кримських татар статтею 9 законопроєкту, є широким і охоплює свята, релігійні обряди та культові споруди, пам'ятки культурної спадщини, а також трансляцію та публікацію. Незважаючи на те, що цей перелік можна похвалити за його широке охоплення, починаючи від курсу на визнання свят, релігійної практики та культурної спадщини, характер державного зобов'язання, відображеного в параграфах 4 і 5 цього положення, здається, відрізняється від більш прямого курсу на положення, за допомогою якого держава «гарантує підтримку» або «забезпечує створення та розповсюдження» видавництва та мовлення відповідно. Згадані положення, як видається, передбачають, що фінансова підтримка може бути доступною, хоча неясно, чи очікується, що це буде досягнуто за рахунок більш загальних грантів, які будуть проходити через механізм регіонального управління, або за рахунок спеціального фінансування, призначеного для видавничих і телерадіомовних ЗМІ в більш конкретному сенсі. **У зв'язку з цим Законопроєкт потребує уточнення.**

4.6. Право на свободу думки, совісті, релігії чи переконань

69. У законопроекті немає конкретної статті, яка б гарантувала право на свободу думки, совісті, релігії чи переконань[76]. Однак таке право епізодично охороняється різними статтями. Стаття 3 (7) забороняє позбавлення культурних цінностей, примусову інтеграцію та розпалювання міжнаціональної, мовної, релігійної чи іншої ворожнечі. Стаття 9 (2) стосується права сповідувати релігію, мати культові споруди та майно, а також відвідувати місця та об'єкти, що мають релігійне значення. Стаття 12 ДПКН ООН передбачає, що «*корінні народи мають право виявляти, практикувати, розвивати і навчати своїм духовним і релігійним традиціям, звичаям і церемоніям; право на дотримання, захист та приватний*

76 Як це передбачено статтею 18 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, статтею 9 ЄКПЛ та Віденським заключним документом ОБСЄ 1989 року.

доступ до своїх релігійних та культурних об'єктів; право на використання і контроль за своїми церемоніальними об'єктами; і право на репатріацію їхніх людських останків». **Законопроект виграє від того, щоб мати спеціальну статтю про право на свободу релігії чи переконань, яка б відображала ці аспекти та включала інші на основі статті 9 ЄКПЛ та статті 18 МПГПП у тлумаченні Загального коментаря Комітету ООН з прав людини No 22, якщо це не передбачено окремим законодавством, яке саме по собі має відповідати міжнародним стандартам прав людини та зобов'язанням ОБСЄ.**

4.7. Право на політичну участь та представництво

70. Право на політичну участь та участь у державних справах закріплено у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Держави-учасниці ОБСЄ також взяли на себе зобов'язання «поважати *право громадян претендувати на політичні або державні посади, індивідуально або як представники політичних партій чи організацій, без дискримінації*» та «поважати *право окремих осіб і груп вільно засновувати власні політичні партії чи інші політичні організації, та надавати таким політичним партіям та організаціям необхідні правові гарантії, які дозволять їм конкурувати між собою на основі рівного ставлення перед законом і органами влади*».[77]

71. Законопроектом пропонується дві редакції статті 17. Перша редакція передбачає більш жорстке формулювання в частині *«гарантованого представництва»* кримськотатарського народу у *Верховній Раді* України, у Верховній Раді Автономної Республіки Крим та в органах місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі. Оскільки структуру та склад *Верховної Ради* закріплено статтею 76 Конституції України, яка не передбачає можливості запровадження механізму резервування місць,[78] пропозиція потребуватиме внесення змін до Конституції, що неможливо в період воєнного стану та загалом може бути складно досяжним. Однак механізм резервування місць є лише одним із шляхів налагодження ефективної участі осіб, які належать до національних меншин (див. нижче).

72. Друга редакція передбачає, що «*держава сприяє представництву кримськотатарського народу у Верховній Раді України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим і міста Севастополя*», що перегукується з відповідними положеннями Рамкової конвенції, інших міжнародних договорів та Закону України про корінні народи. Це положення ґрунтується на квотному принципі та правилі рангового порядку. Він містить вимоги до політичних партій щодо надання певної кількості місць у своїх виборчих списках особам, які належать до кримськотатарського народу, за умови, що (1) кількість кримських татар, включених до загальнонаціональних та регіональних виборчих списків, не менша за кількість, що пропорційно відображає частку голосів кримських татар у загальній кількості осіб, які мають право голосу, та (2) принаймні один кримський татарин є у кожній трійці (місця від одного до трьох, від чотирьох до шести і т.д.) кожного виборчого списку в територіальних виборчих списках (ч. 2 ст. 17 і п. 3 ст. 17). Аналогічна формула використовується для місцевих, міських, сільських та

77 Див. Копенгагенський документ ОБСЄ 1990 року, п. 7.5 і 7.6.

78 Конституційний склад Верховної Ради України складається з 450 народних депутатів України, які обираються строком на чотири роки на загальних, рівних і прямих виборах шляхом таємного голосування. Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного віку, має право голосу та проживає на території України протягом останніх п'яти років. Громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, не обирається до Верховної Ради України, якщо запис не скасовано і не стерто в установленому законом порядку. Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

районних виборів (ч. 4 ст. 17). Крім того, пункт 5 статті 17 надає Центральній виборчій комісії повноваження визначати на основі даних Державного реєстру виборців мінімальну кількість кримських татар, яка має бути включена до виборчих списків партій. Так само відповідальність за збір даних з Реєстру виборців кримськотатарського народу покладається на Виборчу комісію *Курултаю* кримськотатарського народу. У перехідних положеннях законопроєкту також пропонуються відповідні зміни до Виборчого кодексу України, Закону про політичні партії в Україні, Закону про Центральну виборчу комісію та Закону про Державний реєстр виборців.

73. Представництво національних меншин або корінних народів взаємопов'язане з існуючою виборчою системою в конкретній країні. Слід зазначити, що БДІПЛ не рекомендує якусь конкретну виборчу систему. Вибір виборчої системи є суверенним рішенням держави, яке реалізується через її політичну систему за умови дотримання міжнародних зобов'язань, що гарантують, зокрема, загальні, рівні, вільні і таємні вибори. Те, що обрана система добре працює в одній державі, не обов'язково означає, що її можна успішно відтворити в іншій. Скоріше, обрану виборчу систему слід розглядати в контексті конституційних, правових і політичних традицій держави, партійної системи, територіального устрою. Так само не існує міжнародних стандартів, які б рекомендували конкретний метод або ступінь пропорційності щодо представництва або розподілу місць у виборних органах. Визнається, що держави користуються широкою свободою розсуду, допоки процес перегляду такого основоположного елемента виборчого законодавства, а також методи розподілу місць, забезпечують рівність і інклюзивність в процесі голосування.[79]

74. Існують різноманітні механізми реалізації права на ефективну політичну участь недостатньо представлених груп. В окремих випадках, представництво у виборних органах забезпечується шляхом застосування загальних норм виборчого законодавства з метою (або наслідком) забезпечення належного представництва меншин. В інших випадках, держави застосовують спеціальні правила, що передбачають представництво меншин або сприяють йому. Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає, що спеціальні правила, які гарантують національним меншинам зарезервовані місця або передбачають винятки зі звичайних критеріїв розподілу місць для партій, які представляють національні меншини (наприклад, звільнення від вимоги кворуму), в принципі не суперечать концепції рівних виборів.[80] Кодекс також містить деякі інші базові принципи для розробки правил виборчої позитивної дії, такі як сприяння створенню партій, що представляють національні меншини, перегляд виборчих бар'єрів для того, щоб вони не впливали на шанси національних меншин бути представленими, проєктування виборчих округів (їх кількість, розмір, форма та величина) з метою посилення участі меншин у процесах прийняття рішень[81] тощо. У той же час БДІПЛ та Венеціанська комісія визнали у кількох своїх висновках, що деякі занепокоєння потенційно можуть виникнути, коли держава запроваджує механізм позитивних дій у виборчому законодавстві; наприклад, можуть виникнути обставини, коли виборці не голосують за достатню кількість кандидатів з меншин, щоб заповнити всі зарезервовані місця, або коли від кандидатів вимагатиметься

79 Див. Венеціанську комісію, *Звіт про виборчі системи: огляд доступних рішень та критеріїв вибору* прийнята Венеціанською комісією на її 57-му пленарному засіданні (12-13 грудня 2003 р.); зокрема розділ 4.
80 Див. Венеціанську комісію, *Кодекс належної практики у виборчих справах*, п. 2.4.
81 Див. Венеціанська комісія, *Кодекс належної практики у виборчих справах*, п. I 1.1.a.III.

розкривати свою приналежність до певної групи меншин незалежно від їхніх уподобань.[82]

75. Делімітація меж округів може мати вирішальне значення для того, як виборча система забезпечує представництво національних меншин, або його обмеження чи посилення. Серед інших заходів, бажано, щоб виборчі округи, створені в районах з концентрацією меншин, не об'єднувалися з іншими територіальними одиницями або частинами країни, щоб не розмивати представництво меншин.[83]

76. Хоча включення кримськотатарських кандидатів до партійних виборчих списків може вітатися з огляду на зусилля, спрямовані на сприяння їхній участі, а згодом і обранню до законодавчих та інших органів, відповідальність за заповнення необхідної кількості кандидатів, як це передбачено статтею 17, покладається виключно на політичну партію. Такі положення можуть мати дискримінаційні наслідки щодо малих партій, які можуть виявитися не в змозі висунути необхідну кількість кандидатів. Тому слід уважно поставитися до суворості такої вимоги, щоб вона не дискримінувала певні сторони, водночас забезпечуючи участь і представництво кримських татар.

77. У рамках своїх зобов'язань щодо сприяння та захисту права на об'єднання всіх осіб, держави повинні забезпечити, щоб представництво меншин через політичні партії за етнічною ознакою, статтю чи релігією, серед іншого, не обмежувалося виборчими правилами. Наприклад, законодавство, яке вимагає певного регіонального представництва для створення політичних партій, або встановлення високого порогу голосів для отримання громадської підтримки чи мінімального відсотка голосів для проходження до парламенту, загалом підриває принцип справедливого представництва.[84] Можна було б розглянути деякі альтернативи, такі як фінансові стимули, що прив'язані до включення таких кандидатів до партійних списків, або до інших заходів інклюзивності (наприклад, виборчі матеріали мовами меншин) із наданням додаткового державного фінансування, або запровадження конкретних винятків із мінімальних порогів для надання суспільної підтримки цим партіям.

78. У законопроекті нічого не сказано про потенційні **заходи для забезпечення більш збалансованого представництва на виборних посадах жінок-представників корінних народів**, у тому числі за допомогою тимчасових спеціальних заходів (наприклад, таких як квоти, цілі, стимули та зусилля щодо забезпечення паритету представництва), заходи щодо запобігання, розслідування та покарання всіх форм політичного насильства щодо жінок корінних народів (політиків, кандидатів, правозахисниць та активісток); заходи щодо створення, заохочення та забезпечення доступу жінок корінних народів до політичних посад через фінансування виборчих кампаній, підвищення кваліфікації, стимули, інформаційно-роз'яснювальну роботу політичних партій щодо висування їх кандидатами тощо.[85] **У зв'язку з цим законопроект має бути доповнений**.

79. Законопроект не містить положень стосовно формування кримськими татарами політичних партій, хоча можливість створення політичних партій, які їх

82 ` Див., наприклад, БДІПЛ та Венеціанську комісію, *Республіка Молдова -Спільний висновок щодо законопроектів щодо внесення змін та доповнення деяких законодавчих актів (виборча система для виборів до Верховної Ради)*, CDL-AD(2017)012; *Спільний висновок щодо змін до Виборчого кодексу Грузії від 8 січня 2016 року*.

83 Див. ОБСЄ ВКНМ, 1999 *Лундські рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у суспільному житті*, Розділ II.

84 Див. БДІПЛ та Венеціанська комісія, *Спільні настанови щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-ге видання, 2020 р.), п. 138 та 179. Див. також п. 239, в якому зазначено: «*В інтересах політичного плюралізму обумовити надання суспільної підтримки досягненням нижчого порогу, ніж виборчий поріг для розподілу мандата в парламенті*».

85 Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, *Загальна рекомендація No 39 (2022) щодо прав жінок і дівчат корінних народів*, 26 жовтня 2022 р., CEDAW/C/GC/39, п. 46.

представляють, є ключовою умовою для участі та впливу на управління суспільним життям країни, зокрема шляхом представлення кандидатів на виборах. Незважаючи на те, що це питання може виходити за рамки цього законопроєкту і може бути вирішене відповідним законодавством, БДІПЛ в минулому зазначило про деякі занепокоєння щодо існуючого законодавства про політичні партії, яке обмежує створення регіональних політичних партій і, як наслідок, може перешкоджати групам меншин, сконцентрованим у певній географічній зоні, створювати політичну партію.[86] Керівні принципи БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо регулювання політичних партій закликають держави вилучити з відповідного законодавства положення про обмеження політичних партій виключно на тій підставі, що вони представляють обмежену географічну територію, наголошуючи на дискримінаційному характері таких положень та потенційних дискримінаційних наслідках щодо малих партій та тих, що представляє національні меншини.[87] Міжнародні документи гарантують групам меншин право створювати власні політичні партії та засновувати свою політику вступу на конкретних критеріях з метою збереження єдності їхнього членства та політичних цілей.[88] Раніше БДІПЛ зазначала, що важливо, щоб національним або етнічним меншинам було дозволено створювати політичні партії.[89] Важливо, щоб це питання було врегульовано в законопроекті або в Законі про політичні партії.

80. Підсумовуючи, незважаючи на те, яку версію буде обрано, процес реформування має бути результатом відкритого, інклюзивного та прозорого процесу, в якому візьме участь широке коло електоральних зацікавлених сторін, включаючи як парламентські, так і позапарламентські партії, а також громадянське суспільство і насамперед кримськотатарський народ, а також інші корінні народи та національні меншини.[90] **Як наслідок, запропоновані зміни мають забезпечити справедливий баланс щодо потреб кримськотатарського народу та інших корінних народів і національних меншин у різноманітному суспільстві України. При цьому слід враховувати також міжнародні зобов'язання, що гарантують, зокрема, загальні, рівні, вільні і таємні вибори. Для подальшого сприяння участі кримськотатарського народу в політичному житті, у тому числі кримськотатарських жінок, розробники законопроєкту повинні розглянути можливості запровадження більш широкого спектру заходів,**

86 . Див. рекомендації БДІПЛ в Остаточному звіті про місцеві вибори 2020 року в Україні: «Для забезпечення доступу до виборчих бюлетенів, у тому числі участі національних меншин на всіх рівнях місцевих виборів, до закону про політичні партії *слід внести поправки, які дозволять створювати регіональні політичні партії.* Див. також БДІПЛ та Венеціанську комісію, *Спільний висновок про проєкт закону України про політичні партії* (2021), п. 62, в якому, зокрема, зазначалося, що «*Тягар реєстрації в різних географічних регіонах може мати серйозний негативний вплив на політичні права певних меншин, які географічно зосереджені в певних районах. Такі малі/регіональні партії можуть бути єдиним варіантом або механізмом участі для меншин та етнічних груп, а отже, вимога реєстрації принаймні у п'яти виборчих регіонах може перешкодити групам меншин ефективно реєструватися*". Див. також п. 120: «*Положення щодо обмеження політичних партій виключно на тій підставі, що вони представляють обмежену географічну територію, загалом мають бути вилучені з відповідного законодавства. Вимоги, що забороняють участь у конкурсі для партій, які мають лише регіональну підтримку, потенційно дискримінують партії, які мають велику кількість прихильників лише в певному регіоні країни. Такі положення також можуть мати дискримінаційні наслідки щодо малих партій та партій, що представляють національні меншини*."

87 Див. БДІПЛ та Венеціанська комісія, *Спільні настанови щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-ге видання, 2020 р.), п. 102-103.

88 Див., наприклад, статтю 7 Рамкової конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» яка вимагає, щоб «*Держави-учасниці повинні забезпечити повагу до права кожної людини, яка належить до національної меншини, на свободу мирних зібрань, свободу асоціацій, свободу вираження поглядів*." Див. також статтю 3(1) ДПКН ООН.

89 Див. БДІПЛ та Венеціанську комісію, *Спільний висновок щодо законопроекту про політичні партії Монголії,* 20 червня 2022 року, п. 32.

90 Пункт 5.8 Копенгагенського документу ОБСЄ 1990 року передбачає, що законодавство має бути «прийнято наприкінці публічної процедури». Параграф 8 Загального коментаря Комітету Організації Об'єднаних Націй 1996 року 25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права стверджує, що «громадяни також беруть участь у веденні державних справ, здійснюючи вплив через публічні дебати і діалог зі своїми представниками або через свою здатність до самоорганізації. Ця участь підтримується забезпеченням свободи вираження поглядів, зібрань та асоціацій». Конвенція МОП No 169 також встановлює обов'язок держав проводити консультації з корінними народами за допомогою відповідних процедур і, зокрема, через свої представницькі установи, щоразу, коли розглядаються законодавчі або адміністративні заходи, які можуть безпосередньо вплинути на них (ст. 6).

спрямованих на сприяння формуванню регіональних політичних партій, перегляд виборчих бар'єрів та оформлення виборчих округів таким чином, щоб вони не впливали на шанси національних меншин бути представленими, враховуючи подальші стимули для політичних партій бути більш інклюзивними.

РЕКОМЕНДАЦІЯ F.

Забезпечити, щоб запропоновані зміни до виборчого процесу забезпечували справедливий баланс потреб кримськотатарського народу та інших корінних народів і національних меншин у різноманітному суспільстві України, розглядаючи при цьому ширший спектр заходів щодо сприяння політичній участі кримськотатарського народу, у тому числі кримськотатарських жінок, *серед іншого,* шляхом сприяння формуванню регіональних політичних партій, перегляду виборчих бар'єрів та оформленню виборчих округів таким чином, щоб вони не впливали на шанси національних меншин бути представленими, враховуючи подальші стимули для політичних партій бути більш інклюзивними.

4.8. Інші механізми інклюзії

81. Низка інших заходів, передбачених законопроектом, спрямована на задоволення інтересів кримськотатарського народу на державному рівні. Стаття 18 передбачає запровадження посади прямого представника кримськотатарського народу у Верховній Раді – тримача індивідуального мандату, який призначається на сім років Головою Парламенту за поданням *Меджлісу*. Сфера діяльності цієї особи визначатиметься постановою Верховної Ради, яка, згідно із законопроектом, передбачатиме участь у засіданнях та виступи на них, а також дорадчу участь у постійних та тимчасових комісіях під егідою цього органу. Без чіткого формулювання ролі такого офісу важко коментувати його потенційну ефективність. Можливо, також доведеться розглянути інші питання, включаючи відносини з Меджлісом і *Курултаєм,* оцінивши потенціал для конфлікту і як цей конфлікт може бути вирішений.

82. В статті 20 також зазначається, що з метою ефективного формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення прав кримськотатарського народу в системі органів виконавчої влади «можуть бути утворені» посади заступників міністрів (у тому числі щодо освіти, культури, науки, регіональної політики та місцевого самоврядування) та заступників керівників центральних органів виконавчої влади кримськотатарського народу. Окрім того, стаття 20(2) визначає міністерства, для яких створення посад заступників міністрів у справах кримськотатарського народу є обов'язковим.[91] **Цей підхід вітається, оскільки це має сприяти забезпеченню інклюзії, хоча в положенні нічого не сказано про гендерний баланс для таких публічно призначених посад.**

83. Згідно зі статтею 23 законопроєкту, кримські татари мають бути включені до складу делегацій України при міжнародних організаціях, та переговорів з питань, пов'язаних із правами корінних народів. Хоча це позитивно, таке включення також

91 До них відносяться: «*...Міністерства, відповідальні за формування та реалізацію державної політики у сферах зовнішніх зносин, освіти і науки, культури, міжнаціональних відносин, регіональної політики, розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, а також у міністерствах, що вирішують питання, пов'язані з тимчасово окупованою Російською Федерацією територією України».*

має бути поширене на інші питання, не обмежуючись питаннями корінних народів. «Інтеграція суспільства» є ключовою концепцією, яка означає, що «потреби *всіх верств суспільства, як більшості, так і меншин, розглядаються для того, щоб стратегії інтеграції ефективно сприяли формуванню суспільних структур, в яких різноманітність і повага до відмінностей визнаються і заохочуються як норма, шляхом визнання, взаємного пристосування і всебічної активної взаємодії*».[92] Окрім того, пункт 2 статті 5 Рамкової конвенції не забороняє державам вживати заходів на виконання своєї загальної інтеграційної політики. Таким чином, вона визнає важливість соціальної згуртованості і відображає прагнення, висловлене в преамбулі, щоб культурне розмаїття було джерелом і фактором не поділу, а збагачення кожного суспільства.[93] **Можна було б розглянути можливість застосування більш ефективних заходів для забезпечення інклюзії, які б виходили за рамки питань, що стосуються суто корінних народів. Це ще більше посилить інтеграційний процес.**

5. ПОЛОЖЕННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ САМОВРЯДУВАННЯ

84. Частина 1 статті 6 законопроєкту захищає право на самоврядування шляхом *«самостійного вирішення питань збереження ідентичності, захисту історичної пам'яті, власного культурного та соціального розвитку, а також інших внутрішніх питань*». Відповідно до частини 2 статті 6 таке право здійснюється кримськими татарами безпосередньо та через «діяльність представницьких органів та органів самоврядування кримськотатарського народу» відповідно до законодавства України.

85. Найбільш деталізована частина законопроєкту, яка окреслює систему самоврядування кримських татар, складається з розділів III та IV, що містять дванадцять змістовних статей (включно з одним альтернативним формулюванням). Розділ III визначає типи органів і те, як вони можуть бути створені, правила, якими керуватиметься їхня робота, відносини цих органів з субрегіональними та національними органами та спосіб їх фінансування, тоді як розділ IV, що складається з семи статей (включаючи альтернативне формулювання), визначає, яким чином індивідуальне політичне представництво кримських татар працюватиме як в автономному регіоні, так і за його межами, а також на місцевому рівні. Органи самоврядування складаються з *Курултаю*, *Меджлісу* та місцевих *Меджлісів*, причому перші два, діючи на рівні автономного регіону, діятимуть від імені всього кримськотатарського населення, прийматимуть рішення від його імені, а місцеві Меджліси входитимуть до складу місцевого адміністративного управління регіоном (ст. 11). Джерело повноважень представницьких органів випливатиме із законопроєкту, а Кабінет Міністрів України залишатиме за собою повноваження призначати або позбавляти їх членів посад відповідно до чинного законодавства України. Обидва представницькі органи мають мандат визначати відповідні нормативно-правові акти (в рамках формулювання статті 13) своєї власної діяльності, а також діяльності місцевих *Меджлісів*. Передбачається, що цей процес функціонуватиме в рамках законодавства України, а також звичаєвого права кримських татар, відповідно до демократичних принципів.

86. Якщо прерогативи Кабінету Міністрів не супроводжуються відповідними гарантіями для обмеження потенційного дискреційного використання

92 Див. Тематичний коментар No 4 до Рамкової конвенції.
93 Див. також статті 20 і 21 Закону України «Про захист прав людини і основоположних свобод» Рамкова конвенція.

повноважень щодо призначення членів представницьких органів на посади, це повноваження може поставити під загрозу принцип самоврядування.

5.1. Структура

87. Відповідно до Закону про корінні народи, згідно зі статтею 11 *Курултай* кримськотатарського народу, *Меджліс* кримськотатарського народу та місцеві *меджліси* є органами самоврядування кримськотатарського народу. *Курултай* і *Меджліс* кримськотатарського народу є представницькими органами всього народу, а місцеві *меджліси* служать власним громадам.

88. Певною мірою гарантується автономія та незалежність органів самоврядування, так само як і процедури формування та обрання представників, а також принципи діяльності, повноважень та прийняття рішень, які мають бути визначені Положенням про самоврядування кримськотатарського народу, якщо вони не суперечать законодавству України (ч. 5 ст. 11). Саме Положення про самоврядування кримськотатарського народу є установчим документом, що приймається *Курултаєм* кримськотатарського народу (ст. 13). Його структура та сфера застосування, як видається, відповідають належній практиці, яка передбачає, що місцеві органи влади «*мають повну свободу дій щодо реалізації своєї ініціативи з будь-якого питання, яке не виключене з їхньої компетенції та не доручене будь-якому іншому органу*».[94]

5.2. Фінансова підтримка

89. Згідно зі статтею 4 ДПКН ООН *«корінні народи, здійснюючи своє право на самовизначення, мають право на автономію або самоврядування в питаннях, що стосуються їх внутрішніх справ і справ місцевого рівня, а також на шляхи і засоби фінансування своїх автономних функцій*». Це особливо актуально у поєднанні з частиною 5 статті 3 законопроєкту, яка передбачає, що «*держава забезпечує виділення частини доходів бюджетами всіх рівнів від використання земельних та інших природних ресурсів, розташованих на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, на потреби кримських татар*».

90. Хоча відповідно до цього положення законопроєкту потреби кримськотатарського народу можуть враховуватися, це не дає повної автономії та не гарантує самоврядування, оскільки бюджет визначається державою. Договірні органи з прав людини послідовно підтверджують принцип вільної, попередньої та інформованої згоди корінних народів у питаннях, що стосуються їхніх прав та інтересів, і, зокрема, щодо земель їхніх предків та їх збереження.[95] **Рекомендується внести зміни до статті 6 з метою забезпечення більшої автономії, включаючи фінансову, щодо внутрішніх та місцевих справ.**

91. Пункт 3 статті 16 та пункт 5 статті 16 регулюють фінансову підтримку кримськотатарського народу з державного бюджету України. Розподіл здійснюється виходячи з кількості виборців на останніх виборах делегатів *Курултаю*, що становить не менше однієї десятої від розміру мінімальної заробітної плати. Хоча така конкретика вітається, обрана методологія може спричинити високий ступінь невизначеності через складність голосування за *Курултай* для багатьох потенційних виборців, що зменшить обсяг фінансової

94 Дивіться, наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування.

95 Див. ООН Комітет з прав людини, *Ángela Poma v. Перу*, Повідомлення No 1457/2006; Комітет з ліквідації расової дискримінації, *Загальна рекомендація No 23: Корінні народи* (1997). Див. також Заключні зауваження прийнята Комітетом з прав людини на його 105-й сесії 9-27 липня 2012 року.

підтримки**. У зв'язку з цим можна розглянути можливість перегляду формули забезпечення належної фінансової підтримки.**

92. Згідно з цією ж статтею, фінансові потреби окремої бюджетної програми визначаються на підставі вмотивованого запиту *Меджлісу* кримськотатарського народу. Однак незрозуміло, наскільки «вмотивованим» чи «обґрунтованим» має бути такий запит і чи може держава відмовити у фінансових ресурсах, якщо вважатиме «мотивацію» необґрунтованою. Це може призвести до довільного та непослідовного застосування. Рекомендується, щоб замість «вмотивованого» запиту законопроєкт передбачав процес консультацій щодо такого запиту.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЦЕСОМ РОЗРОБКИ ЗАКОНОПРОЄКТУ

93. Держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання забезпечити, щоб законодавство було «*прийнято в результаті публічної процедури, а нормативно-правові акти були опубліковані, що є умовою їх застосовності*» (Копенгагенський документ 1990 року, параграф 5.8).[96] Крім того, ці зобов'язання уточнюють, що «*законодавчий акт буде сформульовано і прийнято в результаті відкритого процесу, що відображає волю народу безпосередньо або через його обраних представників*» (Московський документ 1991 року, параграф 18.1).[97] Контрольний перелік верховенства права Венеціанської комісії також наголошує, що громадськість повинна мати реальну можливість зробити свій внесок.[98] Стаття 19 ДПКН ООН вимагає, щоб «*держави сумлінно консультувалися і співробітничали з відповідними корінними народами через свої власні представницькі установи з метою отримання їх вільної, попередньої та інформованої згоди перед прийняттям і впровадженням законодавчих або адміністративних заходів, які можуть вплинути на них*». Як підкреслено в підрозділі IV.1 вище, також принципово важливо забезпечити, щоб змістовні та інклюзивні консультації з представниками всіх корінних народів та інших національних меншин, а також з громадськістю в цілому, проводилися протягом усього законотворчого процесу, щоб їхні потреби та очікування були почуті та враховані, а також забезпечити широку підтримку законопроєкта суспільством.[99]

94. Консультації з громадськістю є засобом відкритого та демократичного врядування, оскільки вони призводять до підвищення прозорості та підзвітності державних установ, а також допомагають забезпечити виявлення потенційних суперечностей до прийняття закону. Консультації щодо проектів законодавства та політик, щоб бути ефективними, мають бути інклюзивними та надавати відповідним зацікавленим сторонам достатньо часу для підготовки та подання рекомендацій щодо законопроектів.[100] Для того, щоб гарантувати ефективну участь, механізми консультацій повинні дозволяти учасникам надавати свій внесок як на ранніх стадіях, так і протягом усього подальшого процесу, тобто не лише тоді, коли проект готується відповідними міністерствами, але й коли він обговорюється в парламенті. Важливо, щоб законопроект та умови консультацій враховували потреби та очікування, а також активно охоплювали цільову аудиторію, включаючи корінні народи та меншини, зберігаючи при цьому доступність усієї відповідної інформації, що стосується законопроєкту, включаючи її доступність

96 Див. Копенгагенський документ ОБСЄ 1990 року.
97 Див. Московський документ ОБСЄ 1991 року.
98 Див. Венеціанську комісію, Контрольний список з верховенства права, Частина II.A.5.
99 Див. ОБСЄ ВКНМ, *Лундські рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у суспільному житті* (1999); і Люблянські *рекомендації щодо інтеграції різних суспільств* (2012).
100 Згідно з рекомендаціями міжнародних та регіональних органів та передовим досвідом у сфері ОБСЄ, консультації з громадськістю зазвичай тривають від мінімум 15 днів до двох-трьох місяців, хоча за необхідності їх слід продовжувати, беручи до уваги, зокрема, характер, складність та розмір запропонованого проекту акту та супровідні дані/інформацію.

мовами меншин.[101] Це також означає змістовну взаємодію з фізичними або юридичними особами, які представляють осіб, що належать до корінних народів і меншин.

95. Якщо участь відбувається шляхом проведення регулярних обговорень або через інституціоналізовані структури, такі як консультативні органи (наприклад, громадські ради), робочі групи або призначені державні органи, така участь має бути організована через публічний, прозорий, відкритий та конкурентний процес відбору на основі чітких та заздалегідь визначених критеріїв. Він повинен дозволяти асоціаціям обирати своїх представників і має бути прозорим. Паралельно мають бути відкриті механізми консультацій з громадськістю, які дозволять усім зацікавленим асоціаціям, включно з меншими групами громадянського суспільства, які не залучені через регулярні обговорення чи інституціоналізовані рамки, взяти в них участь. Зрозуміло, що консультації відбулися, і важливо, щоб ці консультації не сприймалися як процес згори донизу, керований політичним порядком денним, який підірве його легітимність. Як зазначалося вище, також важливо, щоб жінки та дівчата корінних народів могли зробити значний внесок у цей процес.

96. У світлі вищезазначеного, **владі рекомендується продовжувати консультації, наскільки це можливо за даних обставин, з більш широким включенням кримськотатарського народу, а також інших корінних народів і національних меншин, а також забезпечити, щоб будь-який процес реформування включав прозоре, інклюзивне та змістовне проведення консультацій, у тому числі з представниками різних політичних партій, адвокатських асоціацій, наукових кіл, організацій громадянського суспільства, які мають забезпечити рівні можливості для участі жінок і чоловіків. Важливою складовою належної законотворчості, що також має бути запроваджена, є послідовна система моніторингу та оцінки імплементації Закону та його впливу, яка б ефективно оцінювала дію та ефективність законопроєкту після його прийняття.**[102] **У разі неможливості організації інклюзивних та змістовних консультацій у зв'язку з чинним воєнним станом, законопроєкт (у випадку його прийняття) слід переглянути пізніше, оцінивши його наслідки, як тільки це дозволить ситуація**.

РЕКОМЕНДАЦІЯ Г.

Продовжувати консультації, наскільки це можливо за даних обставин, особливо з більш широким включенням кримськотатарського народу, а також інших корінних народів і національних меншин, і забезпечити, щоб будь-який процес реформування підлягав прозорому, інклюзивному та змістовному процесу консультацій, у тому числі з представниками різних політичних партій, адвокатських асоціацій, наукових кіл, організацій громадянського суспільства, який має забезпечити рівні можливості для участі жінок і чоловіків, а також забезпечити систему моніторингу та оцінки виконання Закону та його впливу.

[КІНЕЦЬ ТЕКСТУ]

101 Див. *Керівні принципи демократичної законотворчості для кращих законів* (2024), Принципи 7 і 17.
102 Див. ОЕСР, *Міжнародні практики з оцінки ex post (2010)*.