

РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Борис Цилевич,
Член Комитета по правовым вопросам и правам
человека, Парламентская Ассамблея Совета Европы

С момента своего основания Совет Европы играет ведущую роль в развитии стандартов прав меньшинств. Первый текст в этой сфере был принят Парламентской Ассамблеей Совета Европы еще в 1957 году (резолюция 136 (1957) о положении национальных меньшинств в Европе). Ассамблея также принимала резолюции по данной теме в 1958, 1959, 1961 годах.

1. Историческое значение Рамочной Конвенции

Однако эффективность работы Совета Европы была ограничена. Основная причина этого была лучше всего сформулирована Джоном Пакером, который в 1990-ых писал о главной особенности концепции прав меньшинств: ни содержание, ни носители этих прав не были четко определены. Поэтому подход к правам меньшинств преимущественно оставался в соответствии со старой концепцией прав меньшинств, которая рассматривала их как особую привилегию, которая могла быть дарована государством, по его собственному выбору, некоторым группам, как правило, под давлением соседнего родственного государства. Этот селективный подход, при котором права меньшинств фактически рассматривались вне универсальных фундаментальных прав человека, был характерен для всей старой системы защиты меньшинств, включая «договора о меньшинствах» под эгидой Лиги Наций.

Также и в рамках Совета Европы отношения к различному положению, в котором находятся меньшинства, во многом зависела от конкретного политического контекста, политической силы данных государств, эффективности лоббирования и политического торга. Высокопарные разглагольствования о правах меньшинств редко

сопровождались последовательными и в правовом смысле единообразными заключениями и действиями в конкретных ситуациях.

Принятие в первой половине 1990-ых годов двух документов - Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств и Европейской Хартии о региональных языках и языках меньшинств - ознаменовали начало нового этапа в защите меньшинств. Вступление в силу Рамочной Конвенции, первого юридически обязательного документа по правам меньшинств, радикально изменило ситуацию. Как принятый документ так и, в особенности, выдающаяся работа Консультативного комитета существенно прояснили все более и более развивающееся содержание прав человека и, в определенной степени, дали также, хотя и косвенно, ответ на вопрос о носителях этих прав.

2.Содержание прав меньшинств.

С точки зрения практика, содержание прав человека, предусмотренных Рамочной Конвенцией, может быть кратко суммировано следующим образом.

Права меньшинств являются неотъемлемой составной частью основных прав человека, а не особыми привилегиями, которые государство может даровать по своему выбору. Как таковые, права меньшинств должны соблюдаться без какой-либо дискриминации - т.е. без неоправданных и произвольных различий в обращении.

Права меньшинств понимаются как индивидуальные права, которыми, однако, можно пользоваться совместно с другими лицами. Права меньшинств, по сути, не являются групповыми правами.

Концепция прав меньшинств дополняет фундаментальный принцип недискриминации. Права меньшинств можно определить как второе поколение - или второй уровень - недискриминационного законодательства. Формально, равноправное отношение достаточно для обеспечения равенства только в равных ситуациях. Основная цель, сформулированная Рамочной Конвенцией - это полное и эффективное равноправие. Права меньшинств должны применяться в случаях, когда для достижения полного и эффективного равенства необходимо разное обращение. Таким образом, недискриминация и равное отношение не могут быть использованы, как предлог для непризнания меньшинств и отрицания их прав.

Рамочная Конвенция - это правовой инструмент, а не политическая декларация. В то же время, это - «документ о принципах»: он предлагает только базовые принципы защиты меньшинств, которые могут осуществляться по-разному в разных государствах, в соответствии с их конкретной ситуацией. Соответствие этих конкретных методов духу и букве Рамочной Конвенции проверяется путем процедур мониторинга, выполняемого компетентным экспертным органом, и улучшается через

постоянный диалог, консультации со всеми заинтересованными сторонами, с обязательным учетом имеющейся позитивной практики.

Ключевой аспект современного понимания прав меньшинств, это - принцип участия меньшинств в процессе принятия решений по вопросам, их непосредственно затрагивающим. Многочисленные условия, внесённые в нормы Рамочной Конвенции, должны интерпретироваться «добросовестно»: не как предлог для минимизации требований меньшинств, но как обязанность принимать во внимание взгляды меньшинств. Права, предусмотренные Рамочной Конвенцией, не должны автоматически навязываться; лица, относящиеся к меньшинствам, должны иметь право выбора, принимать или нет иное обращение. Очень важно обеспечить, чтобы этот выбор был действительно свободным, а не сделанным под давлением правительства, и что этот выбор не повлечет за собой негативных последствий.

3. Права меньшинств: Кто обладает этими правами?

Так как права меньшинств признаны неотъемлемой частью основных прав человека, они должны осуществляться без какой-либо дискриминации. С этой точки зрения подход, который до недавнего времени был весьма распространен в Совете Европы - т.е. различие между «традиционными» или «историческими» меньшинствами, с одной стороны, и «меньшинствами, состоящими из мигрантов», с другой - нуждается в серьезном пересмотре.

В самом деле, сфера применения Рамочной Конвенции остается, возможно, самым сложным и политически чувствительным вопросом в смысле её осуществления. Некоторые государства-участники при ратификации сделали заявления, которые определяют конкретные группы, на которые распространяется защита Конвенции. Эти заявления содержат либо определения, вытекающие из предложения, включенного в Рекомендацию Парламентской Ассамблеи 1201 (1993), или перечисляют конкретные группы, проживающие на территории государства-участника Рамочной Конвенции, или в некоторых случаях просто вообще отрицают существование национальных меньшинств, в смысле Рамочной Конвенции, на территории своего государства.

Можно выделить три основные проблемы, касающиеся сферы применения Рамочной Конвенции.

3.1. Первая - связь с механизмом защиты меньшинств, существующим в рамках ООН. Все государства-участники Рамочной Конвенции являются участниками Международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и, будучи таковыми, имеют обязательства в соответствии со Статьёй 27 МПГПП в любом случае обязательна для всех государств-участников Рамочной Конвенции.

3.2. Вторая проблема носит несколько юридический характер. Как упоминалось выше, Рамочная Конвенция рассматривает права меньшинств как личностные права. В то же время, определение, содержащееся в Рекомендации 1201, сформулировано в смысле групповых прав - в целом, меньшинства определяются, как группа. Это делает практическое применение этого определения, по меньшей мере, проблематичным. На деле очень часто бывает, что часть лиц, принадлежащих к определённой группе меньшинств, жила в определенной стране в течение многих веков, в то время как другие члены той же группы мигрировали в страну относительно недавно. Например, более 40% этнических русских в Латвии были зарегистрированы как граждане на основании концепции «восстановленного гражданства», что означает, что их предки жили в Латвии в течении многих веков. В то же время более 60% этнических русских прибыли в Латвию после второй мировой войны. В этом и в ряде подобных случаев, возникает вопрос, будет ли правомерным отказать целому ряду лиц, которые полностью подпадают под определение Рекомендации 1201, в защите в соответствии с Рамочной Конвенцией, только из-за того, что другие члены той же группы прибыли в страну позже?

3.3. Возможно, самая важная проблема непосредственно относится к универсальному характеру основных прав человека и принципу недискриминации. Права меньшинств, как составная часть основных прав человека, должны быть осуществлены без дискриминации. Только критерий гражданства однозначно исключен из перечня запрещенных оснований для различий в некоторых международных документах по недискриминации (см. например статью 1, параграф 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации). Любая другая, помимо гражданства, предпосылка для обладания правами меньшинств дает повод для законной озабоченности по поводу нарушения принципа равенства граждан. Однако, даже с учетом критерия гражданства, эффективный подход был предложен Асбьерном Эйде в его докладе, подготовленном для Рабочей группы ООН по меньшинствам. Эйде на постатейной основе рассматривает нормы о правах меньшинств Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам 1992 года, с тем, чтобы проанализировать, где ограничения прав меньшинств на основе гражданства будет дискриминационным. Очевидно, что большинство норм Рамочной Конвенции должно применяться ко всем лицам, принадлежащим к меньшинствам, просто потому, что они подстраивают фундаментальные принципы равенства, свободы выражения, свободы объединений и т.д. к специфическим ситуациям.

Опыт работы Консультативного комитета приводит нас к следующему заключению. Государства имеют поле усмотрения в отношении

определения лиц и групп, обладающих правом на защиту в качестве национальных меньшинств на своих территориях. Однако это право должно использоваться в соответствии с общими принципами недискриминации, путем консультаций с заинтересованными сторонами, и из этого решения не может вытекать никаких произвольных или необоснованных различий.

Эволюция этих документов, принятых Парламентской Ассамблеей, свидетельствует о том же образе мышления. Рекомендация 1492 (2000) всё еще повторяет свою позицию в отношении определения меньшинства, предложенного Рекомендацией 1201 (1993). Однако, самая последняя Рекомендация 1623 (2003) более не ссылается на Рекомендацию 1201 (1993) и необходимость принять соответствующую дефиницию.

4. Развитие защиты меньшинств в пределах Совета Европы: основные проблемы и задачи

4.1 Одной из основных задач на повестке дня Совета Европы является превращение Рамочной Конвенции в действительно универсальный для всей Европы и юридически обязательной для всех государств-членов документ. Хотя число подписей и ратификаций быстро превысило даже самые оптимистичные прогнозы, семь стран, ее подписавших, значительно задержали ратификацию, а три страны-члена Совета Европы до сих пор даже не подписали Конвенцию.

В ряде рекомендаций Парламентская Ассамблея призвала все государства-участники быстро подписать и/или ратифицировать Рамочную Конвенцию без каких-либо оговорок и деклараций. В рекомендации 1429 (2001) она настоятельно попросила, чтобы страны, не подписавшие Конвенцию, а именно Франция и Турция, привели свои конституции в соответствие с действующими европейскими стандартами, для того, чтобы снять любые препятствия для подписания и ратификации Конвенции.

В наиболее поздней рекомендации 1623 (2003) Парламентская Ассамблея пошла ещё дальше и предложила определенные практические меры для поощрения того, чтобы государства-члены ратифицировали Конвенцию без задержки. В частности, Ассамблея рекомендовала Комитету Министров рассмотреть вопрос о проведении круглых столов по подписанию и ратифицированию Рамочной Конвенции - по аналогии с теми усилиями, которые были предприняты для поощрения ранней ратификации по Социальной хартии и Пересмотренной социальной хартии. Более того, Парламентская Ассамблея решила, что постоянный отказ подписать или ратифицировать Рамочную Конвенцию, либо осуществлять её стандарты, должен быть предметом особого внимания в процедуре мониторинга Совета Европы.

Остается посмотреть, поддержит ли Комитет Министров попытки Парламентской Ассамблеи повысить статус Рамочной Конвенции в

«иерархии» документов Совета Европы, и активно содействовать ее ратификации всеми государствами-членами.

Расширение сферы применения Рамочной Конвенции в соответствии с принципом не дискриминации представляет еще один аспект ее превращения в действительно всеобщий инструмент. Нельзя не признать, что успехи в этой области более чем скромны. Несмотря на повторяющиеся призывы Парламентской Ассамблеи к государствам-участникам снять оговорки и ограничительные декларации, ни одна из них до сих пор еще не была отменена. Между тем, мнение Парламентской Ассамблеи в отношении оговорки, которая сопутствовала подписанию Рамочной Конвенции Бельгией, заслуживает внимания. В своей Резолюции 1301 (2002)", Парламентская Ассамблея выразила мнение, что если эта оговорка сохранится при ратификации, то это будет рассматриваться как нарушение Венской Конвенции о праве договоров, которая не позволяет государствам-участникам делать оговорки, которые разрушают цель и предназначение Конвенции.

Дополнение постоянного диалога между Консультативным комитетом и государствами-участниками правовой процедурой, направленной на более тщательный анализ соответствия оговорок и деклараций, внесенных государствами-участниками с целью и предназначением Рамочной Конвенции, на стадии, когда ратификационный документ сдан на хранение, мог бы стать важным инструментом для укрепления механизма Конвенции. Это особенно важно на данном этапе, когда некоторые подписывающие государства - например, Латвия - обсуждают возможность значительных оговорок к Конвенции в преддверии ее ратификации.

Конечная, амбициозная цель может быть определена следующим образом: не только ратификация, но добросовестное осуществление Рамочной Конвенции должно стать необходимой предпосылкой для членства в Совете Европы, как это имеет место применительно к Европейской Конвенции по правам человека и ее Протоколу №6.

4.2 Текущая процедура мониторинга Рамочной Конвенции по своему характеру является правовой, но не судебной. Заключение Консультативного комитета основаны на тщательном правовом анализе; однако, как таковые, они не обязательны для государств-участников. В основном, их сила обуславливается политической поддержкой Комитета Министров.

В идеале, мы должны стремиться к тому, чтобы сделать права, внесенные в Рамочную Конвенцию, могли стать предметом рассмотрения в суде. Другими словами, лица, относящиеся к меньшинствам, должны иметь возможность отстаивать этих права перед судом.

Откровенно говоря, это в обозримом будущем не будет легкой задачей. Хотя Европейский Суд по правам человека всё-таки имеет некоторую соответствующую юрисдикцию, помимо всеобщего цитируемого

«Бельгийского дела о языках» 1968 года, он все-таки связан нормами Европейской Конвенции по правам Человека, а не Рамочной Конвенции. Из-за формулировки Статьи 14 Европейской Конвенции по правам человека, Суд имеет ограниченные возможности требовать соблюдения стандартов прав меньшинств. Некоторые решения вынесенные, например, по делу Сидиропулоса против Греции (1998) или Подколзина против Латвии (2002), внесли существенный вклад в интерпретацию некоторых прав меньшинств. Между тем, некоторые другие решения по таким делам, как Чэпмэн против Великобритании (2001) или Горзелик против Польши (2002), вызвали определенное недовольство среди защитников прав меньшинств.

Это положение, возможно, изменится, после того как Протокол №12 к Европейской Конвенции по правам человека вступит в силу. К несчастью, серьезную озабоченность вызывает нежелание государств быстро ратифицировать этот протокол.

Тем временем, некоторые временные меры могут улучшить положение.

В частности, Парламентская Ассамблея, в своей Рекомендации 1623 (2003), повторила свое предложение наделить Европейский Суд по правам человека полномочиями выносить консультативные заключения по интерпретации Рамочной Конвенции. Сам Суд, в своем заключении, допустил такую возможность, хоть и без особого энтузиазма.

Другая важная мера, также предложенная в последней рекомендации Парламентской Ассамблеи, это - содействие Консультативному комитету в рассмотрении тематических вопросов и их комментирование.

Обе меры, будучи очевидно далекими от учреждения реальной процедуры индивидуальных жалоб, тем не менее, будет способствовать единообразной интерпретации норм Рамочной Конвенции и могли бы сделать рассмотрение конкретных ситуаций и дел более эффективным.

4.3 Другой насущной проблемой является налаживание более эффективного сотрудничества и взаимодействия между различными органами Совета Европы, которые занимаются вопросами, относящимися к защите меньшинств.

Из-за центральной роли Рамочной Конвенции в системе защиты меньшинств, разработанной Советом Европы, любая форма конкуренции абсолютно не допустима.

Данная задача нелегка, так как проблема защиты меньшинств имеет много аспектов. В частности, в Парламентской Ассамблее, по крайней мере, пять разных комитетов имеют дело с различными сторонами вопроса защиты меньшинств: Комитет по юридическим вопросам и правам человека, Комитет по политическим делам, Комитет по культуре, образованию и науке, Комитет по миграции, беженцам и населению и - последний по списку, но не по важности - Комитет по мониторингу. Несколько лет назад Ассамблея отвергла предложение учредить

подкомитет по национальным меньшинствам, только из-за боязни, что это подкомитет лишит некоторые другие комитеты возможности заниматься многими важными вопросами, находящимися в их компетенции.

Проблема ещё более остра в отношении координации действий нескольких органов вне Парламентской Ассамблеи. Весьма важно развивать далее взаимодополняемость между Рамочной Конвенцией и Европейской Хартией о региональных языках и языках меньшинств, а также между Консультативным комитетом и Уставным комитетом экспертов. (Так как Роберт Данбар будет делать специальную презентацию по этому вопросу я не буду долее задерживаться на этом.)

Я уже упоминал об ожидаемом продвижении обоих подходов и процедур, как только Протокол № 12 к Европейской Конвенции по правам человека вступит в силу. Однако, для того, чтобы это произошло, важно вырабатывать единообразие в понимании прав меньшинств, как неотъемлемой части не дискриминационной политики.

Настоящее сотрудничество Консультативного комитета и Европейской Комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) представляется недостаточным и должно быть укреплено.

Группа специалистов по цыганам и другие органы, работающие по тем же вопросам, также могли бы тесно сотрудничать с Консультативным комитетом. Партикуляристский подход к проблеме цыган вне общего контекста защиты меньшинств вряд ли может быть эффективным. (Можно вспомнить недавнее решение Парламентской Ассамблеи отклонить предложение по поводу разработки специальной конвенции по правам цыган; вместо этого в своей рекомендации 1623 (2003), Парламентская Ассамблея призвала государства-участники обратить особое внимание на возможность для наиболее уязвимого цыганского меньшинства в полной мере пользоваться защитой, предусмотренной Рамочной Конвенцией).

Наконец, роль Консультативного комитета может быть институционализована в процедурах мониторинга выполняемого Ассамблеей и Комитетом Министров. Это, в частности, позволило бы также в определенной мере задействовать Консультативный комитет в государствах, которые ещё не ратифицировали Рамочную Конвенцию.

В заключение, надо содействовать лучшему взаимодействию между Советом Европы и другими европейскими институтами.

Сотрудничать с ОБСЕ действительно сложно - во-первых, из-за разности приоритетов, установленных двумя институтами в вопросе защиты меньшинств. В течение нескольких лет, Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) ОБСЕ считался самым эффективным механизмом для разрешения споров, относящихся к меньшинствам, и это было именно так. Однако мандат ВКНМ позволяет вмешательство не тогда, когда права меньшинств нарушаются, но только когда нарушение прав меньшинств, по мнению Комиссара, может привести к открытому конфликту.

Несмотря на это, в конце 1990-х годов, бывший Комиссар, господин Ван дер Стул, в своем диалоге с государствами-членами ОБСЕ часто прибегал к правовым аргументам. Однако сегодня эта стратегия, пожалуй, ушла в прошлое. Более того, кажется, что ВКНМ, в своем диалоге с государствами редко (если вообще это делает) ссылается на отличные рекомендации (Гаагские, Ословские и Лундские), которые были детально разработаны под эгидой его учреждения. Очевидно, сегодня у ВКНМ имеются иные приоритеты и иные задачи, сформулированные ОБСЕ. Тем более веская причина есть у Совета Европы взять на себя лидерство в обеспечении стандартов защиты меньшинств в Европе.

Более эффективное сотрудничество с субрегиональными организациями, такими как Совет Балтийских Государств, Центрально-Европейская Инициатива, или даже с Содружеством Независимых Государств, также находятся на повестке дня. Все эти организации имеют свои собственные документы и/или механизмы для защиты меньшинств, и совместная деятельность с Советом Европы могла бы способствовать их эффективности.

Однако приоритетным кажется более тесное сотрудничество с Европейским Союзом. В своей рекомендации 1623 (2003) Парламентская Ассамблея рекомендовала, чтобы Комитет министров принял необходимые меры для продолжения сотрудничества с Европейским Союзом, с перспективой выработки общей политики в этой сфере, включая продолжающийся процесс расширения ЕС и оценки Европейской Комиссией мер, принятых странами-кандидатами.

Европейский Союз не имеет своей собственной системы защиты меньшинств. Однако «уважение и защита меньшинств» были внесены в «Копенгагенские критерии» для расширения. Вопрос состоит в том, как оценивается соответствие кандидатов этому критерию. Европейский Союз не имеет ни своих собственных документов, ни институтов, процедур и экспертов для проведения профессионального анализа.

Два ответа на парламентские вопросы, относящиеся к интерпретации «Копенгагенских критериев» защиты меньшинств, заданные двумя членами Европейской Комиссии, хорошо иллюстрируют ситуацию. В мае 2001 года комиссар Ридинг написал, что «оценивая прогресс, достигнутый странами-кандидатами в отношении этого критерия, Комиссия уделяет особое внимание уважению и осуществлению различных принципов, изложенных в Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств Совета Европы». В марте 2002 года комиссар Ферхойген, хотя тоже ссылаясь на Рамочную Конвенцию, заявил, что все присоединившиеся государства отвечали данному критерию, несмотря на то, что Латвия даже не ратифицировала Рамочную Конвенцию.

Можно удивляться тому, как Европейская Комиссия пришла к такому решению, тогда как действительная процедура мониторинга еще и не начиналась. Хотя Европейская Комиссия в своих регулярных докладах,

время от времени ссылалась на заключения Консультативного комитета, оценка часто вырождалась в чисто политический торг. Это, несомненно, подрывает весь механизм Рамочной Конвенции и снижает её значимость, таким образом, оказывая дурную услугу защите меньшинств в Европе. Совет Европы мог бы играть гораздо более серьезную роль в этом процессе, тем более так, что обе организации имеют опыт эффективного взаимодействия в осуществлении соответствующих проектов в недавнем прошлом.

Между тем, принципы Рамочной Конвенции отнюдь не чужды законодательству ЕС. Хотя непосредственно права меньшинств в Хартии основных прав ЕС не упомянуты, Хартия содержит статью о недискриминации. Если мы признаем, что права меньшинств являются *по своему характеру вторым поколением не дискриминационного* законодательства, то они становятся релевантными: отрицание прав меньшинств при определенных обстоятельствах может квалифицироваться как запрещенная Хартией дискриминация.

Более того, концепция косвенной дискриминации, сформулированная в Директиве Европейского Союза о расовом равенстве - 2000/43/ЕС имеет много общего с интерпретацией прав меньшинств Рамочной Конвенцией как средства для достижения полного и эффективного равенства. Поэтому будущая юриспруденция по Директиве расового равенства может открыть двери лучшему взаимодействию со стандартами Совета Европы по защите меньшинств.

6. Заключение

Я думаю, мы имеем все основания для того, чтобы гордиться вкладом Совета Европы в развитие защиты меньшинств. Впервые в истории не политическое заявление, не пропагандистские усилия и лоббирование государств или меньшинств, но профессиональный и беспристрастный *правовой анализ, проведенный компетентными органами Совета Европы*, дает нам объективную оценку уважения прав меньшинств в той или иной стране.

Примирение растущего этнокультурного разнообразия в европейских обществах является одним из самых серьезных вызовов, стоящих сегодня перед Советом Европы. Одной из основных задач является способствование конструктивному диалогу между компетентными органами Совета Европы и всеми заинтересованными сторонами, как правительствами, так и меньшинствами. Этот диалог, основанный на обоюдном уважении, терпимости, взаимодействии и эффективном участии заинтересованных меньшинств, является единственным способом найти в каждой стране конкретные решения, в соответствии с общими принципами прав меньшинств, которые являются неотъемлемой частью фундаментальных прав человека.