

Национальные меньшинства и недискриминация: международные стандарты в контексте рекомендаций для Эстонии

Борис Цилевич

Член Сейма Латвии, докладчик Парламентской ассамблеи Совета Европы

Готовясь к семинару, я изучил рекомендации международных организаций, которые касались различных аспектов проблемы национальных меньшинств в Эстонии. Часть этих рекомендаций, очевидно, уже устарела. Другие, напротив, слишком общие и допускают различное толкование. Ряд рекомендаций касаются отдельных вопросов, т.е. не имеют системного характера.

Кроме того, изучая эти рекомендации, необходимо учитывать, что закончился период т.н. политической кондициональности. До вступления в Европейский Союз и НАТО странам Балтии приходилось доказывать соответствие определенным стандартам, в частности, выполнять рекомендации Совета Европы, ОБСЕ и т.д. Однако в опубликованной в *European Yearbook of Minority Issues* совместно с В. Полещуком статье, еще накануне расширения ЕС, мы прогнозировали резкое падение интереса к выполнению рекомендаций, хотя ситуация с меньшинствами и в Эстонии, и в Латвии все еще далека от идеальной. К сожалению, наши прогнозы полностью оправдались.

Любые рекомендации используют определенного рода терминологию и исходят из некоего понятийного аппарата. И на уровне терминов, и даже на уровне ценностей и целей исходные установки заинтересованных сторон могут существенно различаться. Поэтому оценки одной и той же ситуации могут быть диаметрально противоположными.

Если посмотреть на документы международных организаций, то по большей части их рекомендации основаны на признании ценности культурного многообразия. Однородное общество – это миф, по крайней мере, в современной Европе. Возможность существования государства без меньшинств – опасная иллюзия. С одной стороны, таких государств просто нет. С другой, даже если мы захотим «решить» эту проблему путем сепарации, то все равно в новых государственных образованиях появятся свои меньшинства. Однородности общества препятствуют миграция, смешанные браки и т.д. Евросоюз в целом представляет собой конгломерат меньшинств, ведь ни одна группа не составляет в нем большинства. Это лишь наглядный пример общемировой тенденции.

Является ли культурное многообразие проблемой или преимуществом? Это зависит от **ценностей** – и, соответственно, от **целей** политического руководства. Конкретный пример. Я как депутат Сейма получил поздравительную открытку от президента Латвии, который пожелал мне всяческих успехов в «процветающей и латышской Латвии». К сожалению, вряд ли отправитель может четко уточнить, что он имел в виду.

Вопрос о культурном многообразии часто встает и на практическом, и на символическом уровне. Важны оба уровня, и многие вопросы невозможно отнести только к одному из них.

Например, в Латвии одним из препятствий для ратификации Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств были опасения, что нужно будет «признать в правах» русскоязычные топонимы, названия улиц и т.п. В Эстонии, в свою очередь, конвенция нарушалась вплоть до начала 2007 года, когда, наконец, было разрешено переводить на «иностранные языки» частные уличные вывески и рекламу. Реальной проблемы тут нет – даже те русские жители Латвии и Эстонии, кто не владеет государственными языками, способны ориентироваться в топонимической информации, написанной латиницей. В этой ситуации символический аспект проблемы – восприятие самого факта возможного появления кириллицы в публичном пространстве Латвии и Эстонии – явно доминировал над ее практическими аспектами.

Таким образом, встает вопрос: как относиться к неизбежному культурному многообразию? Как его учитывать? Универсальных рецептов здесь нет. Однако исходить следует из того, что **культурное многообразие**, наряду со **стабильностью** и **демократией**, является одной из основных ценностей современного общества.

Исторически **стабильность** стала первой признанной ценностью, но для ее обеспечения использовались разные подходы. История знает массу примеров, когда во имя стабильности прибегали к подавлению, насильственной ассимиляции и даже физическому уничтожению меньшинств. Естественно, такие решения не соответствуют современным представлениям о демократии и правах человека.

Современные государства используют разные стратегии по отношению к культурному многообразию.

Консервативные стратегии направлены на гомогенизацию общества, ослабление и подавление культурного разнообразия (в крайнем выражении эта стратегия звучит в печально известном лозунге «одна страна, один народ, один язык»). Она была особенно распространена в Европе в XIX – да и в XX - веке.

Сегодня на практике чаще применяется **либеральная** стратегия: государство соблюдает т.н. *культурный нейтралитет*, стремясь к единообразию в публичной сфере, но не препятствуя (и даже поддерживая) многообразие в частной сфере. Очевидно, что при всей своей «нейтральности» либеральная стратегия все же ставит меньшинства в заведомо неравные условия.

Третья, менее распространенная в Европе, стратегия - мультикультурализм, т.е. признание и поддержка многообразия и в частной, и в публичной сферах.

Государства на практике используют различные стратегии, пытаясь найти оптимальный баланс между единством нации и правами меньшинств.

Для анализа и планирования политики по отношению к многообразию можно использовать различный понятийный аппарат и инструментарий. Это и юридические концепции прав человека и прав национальных меньшинств, и аппарат конфликтологии (предотвращение конфликтов с использованием методов психологии групп), и теория демократии, политологические концепции. Интересно, что успешное «управление многообразием» имеет и выраженное экономическое измерение: (не)учет многообразия влияет на экономическую эффективность государства.

Впрочем, есть и некоторые универсальные ограничения, обязательные для современного государства. Речь идет, прежде всего, о принципах недискриминации и равноправия, которые лежат в основе правовой системы европейских стран. Как на практике могут быть выражены и применены эти принципы, во многом зависит от исторических обстоятельств, уровня правовой культуры, а также от идеологии конкретного государства.

Ключевой вопрос интерпретации принципа недискриминации: является ли равное обращение гарантией равноправия? Далеко не всегда. Современное понимание равенства выходит за пределы формально равного отношения и равного обращения.

Например, в Латвии только один государственный язык - латышский, хотя для более трети населения родным языком является русский. Это ставит русскоязычных в фактически неравное положение, в частности, в судебной системе – хотя формально отношение одинаковое ко всем жителям.

Другой пример. И в Эстонии, и в Латвии некоторые официальные праздники – это фактически религиозные праздники лютеран и католиков (например, Рождество), хотя формально они имеют статус общенациональных праздников. В то же время праздники православных, мусульман и иудеев такого статуса не имеют.

Третий известный пример. В некоторых странах сотрудники железной дороги должны ходить в униформе, включающей фуражку. Такое требование становится непреодолимым препятствием, скажем, для сикхов, которые по религиозным соображениям постоянно должны носить тюрбан.

Таким образом, формально нейтральные, равные для всех требования далеко не всегда гарантируют реальное равенство людей, принадлежащих к различным группам. Современная концепция **полного и эффективного равенства** подразумевает, что иногда для обеспечения реального равенства по отношению к индивидам, находящимся в существенно различных ситуациях, необходимо различное отношение, а формально равное отношение может оказаться дискриминационным. Этот принцип признал, в частности, Европейский суд по правам человека в своем решении по делу Глимменоса.

Понятно, что равенство и недискриминация являются важнейшей составляющей содержания прав меньшинств. В определенной степени эти принципы могут быть реализованы и в рамках консервативной или либеральной стратегии. Однако крайне важным является и такой аспект полного и

эффективного равенства, как сохранение идентичности меньшинств и предотвращение их (насильственной) ассимиляции.

Права меньшинств не следует рассматривать как некие дополнительные права: они скорее являются выражением современной интерпретации принципа равенства и недискриминации.

Исторически правовую базу концепции прав национальных меньшинств заложили документы ООН и Совета Европы по правам человека. Эти документы признают *индивидуальный* характер прав меньшинств. Основу современной (по сравнению, например, с системой Лиги наций) системы защиты меньшинств заложили документы СБСЕ/ОБСЕ, основанные скорее на конфликтологических подходах. Документы Совета Европы – в первую очередь, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – облекли политические декларации ОБСЕ в юридическую форму. Евросоюз пока ограничивается декларациями (хотя недвусмысленно признает культурное, религиозное и языковое разнообразие). В то же время надо отметить, что именно ЕС разработал и принял детальные директивы, направленные на борьбу с дискриминацией.

Особое место занимают общие рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, относящиеся к т.н. «мягкому праву»:

- 1996: Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование
- 1998: Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка
- 1999: Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни
- 2001: Варшавские рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе
- 2003: Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании
- 2006: Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе
- 2008: Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях.

В рамках Совета Европы важнейшим инструментом стала Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств.

Рамочная конвенция стала первым **юридически обязывающим** панъевропейским документом о защите меньшинств, который, как уже отмечалось, трансформировал положения политической декларации – Копенгагенского документа ОБСЕ – в строго юридическую форму. К достоинствам этого документа следует отнести предусмотренный им механизм мониторинга соблюдения его положений отдельным государством с привлечением независимых экспертов. Мониторинг предусматривает и определенные возможности участия неправительственных организаций, которые могут в его рамках активно сотрудничать как с государством, так и со структурами Совета Европы.

Важнейшее значение имеет ст. 15 конвенции, согласно которой государства «обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые затрагивают их».

Нередко конвенцию критикуют за чересчур общие, неконкретные формулировки многих статей. Однако не стоит забывать, что конвенция – «документ принципов», т.е. в ней сформулированы самые общие принципы, которые могут реализовываться в различных формах в зависимости от конкретной ситуации в том или ином государстве. К сожалению, конвенция не предусматривает процедуры индивидуальных жалоб.

В настоящий момент 39 государств Совета Европы ратифицировали конвенцию, четыре подписали, но не ратифицировали ее (Греция, Бельгия, Исландия и Люксембург), и четыре государства даже не подписали конвенцию (Франция, Турция, Андорра и Монако).

В заключение хотел бы сформулировать наиболее важные принципы современной системы защиты прав меньшинств:

1. Права меньшинств – неотъемлемая составная часть фундаментальных прав человека, и потому они должны соблюдаться без какой-либо дискриминации (т.е. необоснованных различий). Права меньшинств – это не какие-то привилегии, которые государство может по своему усмотрению предоставлять (или не предоставлять) некоторым группам.
2. Концепция прав меньшинств дополняет фундаментальный принцип недискриминации: она действует в случаях, когда различное отношение необходимо для обеспечения полного и эффективного равенства.
3. Международные договоры (в частности, Рамочная конвенция) предлагают лишь основные принципы защиты меньшинств, которые могут реализовываться по-разному в разных странах, в зависимости от конкретной ситуации. Соответствие этих конкретных решений букве и духу договоров определяется посредством процедур мониторинга, и эти решения должны постоянно совершенствоваться в постоянном диалоге между всеми заинтересованными сторонами.
4. Права меньшинств – *индивидуальные* права, которые, однако, в ряде случаев могут быть реализованы совместно с другими индивидами, принадлежащими к данной группе. ***Права меньшинств не являются групповыми правами.***
5. Принцип эффективного участия является ключевым для добросовестного исполнения договоров о защите меньшинств. Многочисленные условия, включенные в нормы международных договоров, следует интерпретировать именно в контексте принципа эффективного участия, а не использовать в

качестве предложения для отказа в предоставлении меньшинствам предусмотренных договорами прав.

6. Государства имеют определенную свободу выбора в отношении решения, какие группы признавать национальными меньшинствами на своей территории. Однако эти решения не могут быть произвольными, должны приниматься на основе диалога со всеми заинтересованными группами и ни в коем случае не должны приводить к дискриминации каких-либо индивидов или групп.