

Региональная конференция российских соотечественников стран Балтии
Рига, 28 августа 2008 г.

ПАСЕ О ПРАВАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ СТРАНАХ БАЛТИИ

*Борис Цилевич, депутат Сейма Латвии, председатель подкомитета ПАСЕ
по правам меньшинств*

Основная задача созданного в 1949 году Совета Европы - защита прав человека, демократии и верховенства права на европейском континенте. Поэтому естественно, что Совет Европы не мог обойти вниманием проблемы, связанные со статусом и правами национальных меньшинств в государствах Балтии. В соответствии с пожеланиями организаторов, в этом коротком выступлении я ограничусь кратким обзором деятельности одного из трех основных органов Совета Европы – Парламентской Ассамблеи (ПАСЕ).

Ассамблея состоит из делегаций национальных парламентов государств-членов Совета Европы. Численность каждой делегации зависит от числа жителей государства – от 2 до 18 членов и столько же так называемых заместителей. Состав делегации должен адекватно отражать политическое представительство в национальном парламенте, в противном случае мандат делегации может быть не утвержден (такие случаи были).

Для вступления в Совет Европы государство должно соответствовать определенным минимальным стандартам демократии и прав человека. Это соответствие проверяет именно ПАСЕ.

После получения официальных заявок на вступление в Совет Европы от балтийских государств Комитет Министров, в соответствии с правилами, запросил мнение Ассамблеи. Ассамблея назначила отдельного докладчика по каждой стране. Докладчик по Эстонии венгр Братинка в своем докладе (Мнение 170) отметил, что исключение большей части не-эстонского меньшинства из участия в парламентских выборах является серьезным изъяном с точки зрения демократии, однако, по его мнению, эти недостатки не могут служить препятствием для вступления в Совет Европы. Докладчик признал, что вступивший в силу Закон о гражданстве предусматривал адекватную процедуру натурализации, отметил право неграждан голосовать на местных выборах, а также ссылаясь на рекомендации Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, в частности, в отношении определения статуса неграждан. Вступив в Совет Европы в мае 1993 года, Эстония взяла на себя обязательство проводить по отношению к национальным меньшинствам политику, основанную на принципах Рекомендации ПАСЕ 1201 (1993) – в то время Рамочная конвенция еще

только разрабатывалась, и именно эта рекомендация, хоть и не являлась юридически обязывающим документом, служила основным ориентиром в области защиты меньшинств.

В соответствии с процедурой, сразу после вступления была начата процедура мониторинга выполнения Эстонией взятых на себя обязательств. В 1997 году ПАСЕ приняла Резолюцию 1177, в которой было отмечено выполнение Эстонией большинства взятых на себя обязательств, в частности, ратификация в январе 1997 года Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Среди трех оставшихся серьезных проблем ПАСЕ отметила политику по отношению к русскоязычному меньшинству, в частности, предоставление видов на жительство и гражданства. Тем не менее, мониторинг был прекращен.

Что касается Литвы, докладчик британец Бэнкс (Мнение 168) отмечал некоторые проблемы польского меньшинства, но они, по мнению докладчика, не играли существенной роли. Литва также стала членом Совета Европы в мае 1993 года. В сентябре 1997 года ПАСЕ приняла Резолюцию 1339 о завершении мониторинга в отношении Литвы, в которой, в частности, отмечалось, что языки меньшинств в Литве пользуются защитой, предусмотренной Европейской хартией региональных языков.

Иначе сложилась ситуация с Латвией. В своем промежуточном докладе докладчик – датский политик и правозащитник Оле Есперсен – отметил, что на момент рассмотрения заявки в Латвии не были приняты ни закон о гражданстве, ни закон, определяющий правовой статус неграждан, что не позволяло говорить о соответствии юридической системы Латвии минимальным стандартам. Рассмотрение латвийской заявки было отложено, и только в январе 1995 года – после принятия Закона о гражданстве – ПАСЕ одобрила вступление Латвии в Совет Европы (Мнение 183). Латвия взяла на себя обязательство продолжать консультации и сотрудничество с Советом Европы в отношении исполнения Закона о гражданстве, а также разработки закона, определяющего статус и права неграждан. Кроме того, Латвия обязалась проводить политику в отношении меньшинств в соответствии с принципами Рекомендации ПАСЕ 1201.

Начавшийся процесс мониторинга был весьма непростым. В своем первом докладе в 1999 году докладчики Дейвис и Янсон, несмотря на определенное давление, настаивали на продолжении процедуры мониторинга, и большинство ПАСЕ с ними согласилось. При обсуждении второго доклада в 2001 году возникла интересная дискуссия о содержании обязательств, взятых Латвией при вступлении в Совет Европы – допустимо ли требовать от Латвии ратификации Рамочной конвенции, если на момент вступления это обязательство не было сформулировано в явном виде? Дело в том, что

Конвенция была открыта для подписания буквально спустя несколько недель после вступления Латвии в Совет Европы.

Следует отметить, что к тому времени ситуация в ПАСЕ существенно изменилась. Появилась процедура пост-мониторинга. Что еще более важно – де факто были пересмотрены в сторону либерализации критерии членства в Совете Европы, требования были снижены, что открыло двери Совета Европы перед рядом балканских и кавказских государств. По сравнению с тамошними проблемами ситуация в Латвии выглядела гораздо более благоприятно. В этом контексте в январе 2001 года ПАСЕ проголосовала за прекращение процедуры мониторинга Латвии – при условии, что контроль над рядом вопросов, включая ратификацию Рамочной конвенции, будет продолжен в рамках пост-мониторинга.

Впрочем, и после завершения мониторинга ПАСЕ рассматривала отдельные доклады, посвященные проблемам русскоязычного меньшинства в Балтии.

Так, в 2006 году ПАСЕ приняла Резолюцию 1740 о роли родного языка в школьном образовании. Подготовка этого документа началась с предложения российских депутатов, и первоначально темой доклада было именно образование русского меньшинства в Латвии. Докладчиком был назначен французский депутат Лежандр. В ходе бурных обсуждений комитет ПАСЕ договорился о более общей формулировке проблемы, и в итоговой резолюции Латвия была упомянута лишь наряду с другими государствами Европы.

Еще более острые дискуссии разгорелись вокруг доклада о правах национальных меньшинств в Латвии, подготовленном румынским сенатором Северином. Первая версия доклада была подготовлена исключительно на основе материалов, представленных правительством Латвии. При обсуждении проекта на заседании комитета ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека мне пришлось представить комментарии, содержавшие указания на ошибки и неточности, которые по объему превышали текст самого проекта доклада. В итоге доклад был существенно переработан. Итоговая Резолюция (1527), принятая в ноябре 2006 года, содержит такие рекомендации Латвии, как ратификация 12 Протокола к Европейской конвенции прав человека об общем запрете дискриминации и Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств, отзыв ограничивающих деклараций (фактически – оговорок), сделанных при ратификации Рамочной конвенции, предоставление негражданам права избирать местные самоуправления и др.

Следует отметить и некоторые общие рекомендации ПАСЕ по правам меньшинств, в частности, Рекомендацию 1766 о ратификации Рамочной конвенции, которая была принята на основе моего доклада. В ней Латвии,

наряду с другими государствами-членами Совета Европы, вновь рекомендуется отозвать оговорки, сделанные при ратификации Рамочной конвенции.

Наконец, следует упомянуть работу над новым докладом – о принципах предоставления гражданства и безгражданстве в Европе. На июньской сессии ПАСЕ я был назначен докладчиком по этому вопросу и, естественно, намерен коснуться и ситуации в Латвии и Эстонии.

Какие выводы можно сделать из этого краткого обзора? Не стоит забывать, что ПАСЕ – это парламентский, политический орган, а не судебный и не экспертный. Хотя при подготовке докладов и проектов рекомендаций широко используется помощь экспертов, окончательное решение принимают члены Ассамблеи голосованием. Таким образом, отношение ПАСЕ к проблемам меньшинств в Балтии отражает отношение европейских парламентов в целом. Естественно, позиция членов ПАСЕ определяется принадлежностью и к национальной делегации, и к политической группе – левые, социал-демократы и коммунисты, как правило, более энергично выступают за права меньшинств. В последние годы позиции левых в европейской политике слабеют, и это сказывается и на оценках ситуации в Балтии. Кроме того, вступление в Совет Европы ряда балканских и кавказских государств несколько изменило стандарты, на фоне проблем в некоторых из этих государств балтийские вопросы выглядят менее серьезными. В любом случае, работа с ПАСЕ остается достаточно важной задачей как для политиков, отстаивающих права национальных меньшинств Латвии, так и для гражданского общества.