



Защита национальных меньшинств: механизмы и институты

Борис Цилевич

Тбилиси, 28.05.2012

Международные (европейские) стандарты?

- Существуют ли единые правила, обязательные или желательные для государств, по отношению к культурному многообразию (*diversity management*)?
- Общие принципы, специфические интерпретации в зависимости от конкретных условий, постоянный диалог со всеми заинтересованными сторонами на национальном и международном уровне

Однородное общество - миф

- Государство без меньшинств- иллюзия
- Сецессия – все равно возникают новые меньшинства
- Миграция, смешанные браки
- В ЕС «большинства» вообще нет – тенденция?

Меньшинства:

- Национальные
- Этнические
- Лингвистические (языковые)
- Религиозные
- «Коренные», автохтонные
- «Новые», иммигранты



«Параллельные» концепции

- Право народов на самоопределение
- Права коренных народов

Институции: различные аспекты защиты меньшинств?

- Внутриполитический
- Внешнеполитический
- Юридический
- Социальный
- Культурный

.....

Внутриполитический аспект

Дилемма стабильности:

- Подавление и ассимиляция меньшинств?
- Уважение идентичности меньшинств, мультикультурализм?

Внутриполитический аспект

- Культурное многообразие – базовая ценность современной Европы
- Единообразиие – необходимое условие единства нации
- *Как найти оптимальный баланс?*

Стратегии отношения к многообразию

- Консервативная: гомогенизация, подавление – *«одна страна, один народ, один язык»*
- Либеральная: «культурный нейтралитет» - *единообразие в публичной сфере, многообразие – в частной*
- Мультикультурная: *признание и поддержка многообразия в публичной и частной сферах*

Внешнеполитический аспект защиты меньшинств

- **Двусторонние соглашения:**
этнические родины (kin states) и диаспоры
- **Многосторонние соглашения:**
международные конвенции и пакты
 - *доклады государств*
 - *мониторинг*
 - *индивидуальные жалобы*

История защиты меньшинств: дву- и трехсторонние договоры XVII-XVIII века

- **1606: Венский договор** между королем Венгрии и принцем Трансильвании: право протестантов в Трансильвании свободно исповедовать свою религию
- **1648: Вестфальский договор** между Францией и Священной Римской империей: равноправие протестантов с католиками в Германии
- **1660: Оливский договор** между Польшей и Швецией: свобода католиков на территории Ливонии, которую Польша уступила Швеции
- **1763: Парижский договор** между Францией, Испанией и Великобританией о свободе вероисповедания католиков на территориях Канады, уступленных Францией

Действующие двусторонние соглашения о защите меньшинств

- Лозаннский договор 1923 г. – права турецкого меньшинства в Тресе (Греция) и греческого – в Стамбуле (Турция)
- Швеция–Финляндия 1921 г. о статусе Аландских островов
- Италия-Австрия (соглашение Gruber – de Gasperi) 1946 г. О статусе Южного Тироля
- «Симметричные» законы Дании и Германии 1955 г. по Шлезвиг-Гольштейну
- Специальный Регламент 1954 г. о статусе Триеста (Италия, Великобритания, США, Югославия)
- После 1991 г. – договоры Германии и Венгрии с с соседями

Многосторонние договоры о защите

МЕНЬШИНСТВ: XIX век - не только религиозные меньшинства

- **1815:** заключительный документ **Венского конгресса** (Австрия, Франция, Великобритания, Португалия, Пруссия, Россия, Швеция) – права польского меньшинства (в частности, официальное использование польского языка в Познани)
- **1830:** протокол **Лондонской конференции** (Франция, Великобритания, Россия) – признание религиозных прав мусульман как условие признания Греции
- **1878:** **Берлинский договор** (Германия, Австрия, Венгрия, Франция, Великобритания, Италия, Россия, Турция) – равенство гражданских прав турецкого, румынского, греческого и др. меньшинств в Болгарии, запрет религиозной дискриминации в Румынии

Многосторонние договоры о защите меньшинств: 1915-1932 гг. – интернационализация, система Лиги Наций

- Договоры: Версальский, Сен-Жерменский, Трианонский и др.
- Система договоров и односторонних деклараций
- Обязательства: гражданство, защита жизни и свободы, свобода совести, равноправие перед законом, занятость в публичной сфере, использование языка в частной сфере, коммерции, религии, прессе, начальное образование в местах, где меньшинства составляют значительную долю населения
- **Право на петиции** – Комитеты по меньшинствам, Постоянный Суд международной справедливости
- **Не универсальны:** обязательства наложены на новые государства, а также государства, получившие новые территории

ООН: особенности системы защиты прав человека

- универсальность
- не только гражданские права, но также социальные, экономические, культурные
- политико-юридическая система контроля и мониторинга

ООН: документы о правах МЕНЬШИНСТВ

- Резолюция ГА 217С 1948 г. «Судьба меньшинств»
- Дискуссии об определении меньшинства
- Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, 1948 г. – *защита от физического уничтожения*
- Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965 г. – *равенство перед законом и фактически. Проактивный подход.*
- Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в области образования, 1960 – *влияние законов США о десегрегации*

ООН: Пакт о гражданских и политических правах, 1966 г.

- Ст.2. 1. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.
- Ст.27. В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, **не может быть отказано** в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

ООН: индивидуальные жалобы

- Дела Лавлейс (1977), Киток, Лансмана – коренные народы
- Дело Гездона (1986) – использование бретонского языка в суде
- Дело Баллантайна (1989) - использование английского языка в рекламе в Квебеке
- Дело Валдмана (1996) – финансирование частных школ меньшинств
- Дело Диргардта (1997) – использование языка Африкаанс в административном процессе и суде в Намибии
- Дело Игнатане (1999) – языковые требования к кандидатам в депутаты
- Дело Райхмана (2010) – преобразование личных имен в соответствии с требованиями грамматики официального языка

ООН: Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.

- Индивидуальные или групповые права?
- Национальные или этнические?
- Преамбула – связь с другими документами ООН
- Ст.1: не «равноправие», а «охрана»
- Позитивные формулировки: «имеют право» вместо «не может быть отказано в праве...»
- **Право на участие** в культурной, общественной, экономической, государственной жизни
- Ст.8: дополнение, а не замена других договоров
- Все же – минималистский подход

СБСЕ/ОБСЕ: защита меньшинств как средство предотвращения конфликтов

- Копенгагенский документ, 1990 –ст.30-40:
- Равенство и недискриминация. *Особые меры для обеспечения равенства*
- Принадлежность к меньшинству – дело личного выбора
- Свободное публичное использование языка меньшинства
- Собственные образовательные, культурные и религиозные институты – *нет финансовых обязательств государства*
- Трансграничные контакты с соотечественниками
- Распространение и получение информации на своем языке
- «Адекватные возможности» использования языка в образовании и в общении с властями
- Эффективное участие в делах общества

СБСЕ/ОБСЕ: Верховный Комиссар по

делам национальных меньшинств

- Мандат (1992): «раннее предупреждение» и, в случае необходимости, действие на возможно более ранней стадии в отношении напряженности, связанной с вопросами национальных меньшинств, которые могут привести к конфликтам в области ОБСЕ, повлиять на мир, стабильность и отношения между государствами- участниками ОБСЕ
- Не может вмешиваться, когда конфликт уже начался – только предупреждение
- Нет механизма индивидуальных жалоб
- Конфиденциальные рекомендации конкретным государствам

СБСЕ/ОБСЕ: Общие рекомендации ВКНМ

– «мягкое право»

- 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

Совет Европы: Европейская конвенция о защите прав человека, 1950

- Ст.5 ч.2: право каждого арестованного (задержанного) на немедленное получение информации о причинах ареста (задержания) и любых обвинениях против него на понятном ему языке
- Ст.14: реализация **прав, предусмотренных Конвенцией**, должна быть обеспечена без какой-либо дискриминации, в частности, на основе пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иных обстоятельств

Совет Европы: 12 Протокол к ЕКПЧ, 2000

- Ст.1:
- 1. Реализация **любых прав, предусмотренных законом**, должна быть обеспечена без какой-либо дискриминации, в частности, на основе пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иных обстоятельств.
- 2. Никто не должен подвергаться дискриминации со стороны властей на основании какого-либо из признаков, перечисленных в параграфе 1.

Совет Европы: Решения Европейского Суда по правам человека

- «Бельгийское языковое дело» (1968) – *использование языков в образовании*
- Дела Бакли (1996) и Чэпмена (2001) – *традиционный образ жизни цыган*
- Дело Сидиропулоса (1998) – *регистрация НПО меньшинства*
- Дело Тлимменоса (2000) – *равное отношение может быть дискриминационным*
- Дело «Илинден Пирин» (2001) - *регистрация НПО меньшинства*
- Дело Подколзиной (2002) – *языковые требования к кандидатам в депутаты*
- Дело Горжелика (2004) - *регистрация политической партии меньшинства*
- Дело D.H. (2007) – *сегрегация в образовании*
- Дело Сейдич и Финчи (2009) – *разделение власти между этническими (религиозными) общинами*

Совет Европы: Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств

- Первый юридически обязывающий инструмент о защите меньшинств
- Нормы политической декларации – Копенгагенского документа ОБСЕ – преобразованы в юридическую форму
- Юридический, но не судебный
- «Документ принципов»
- Механизм мониторинга
- Роль НПО
- Отсутствие процедуры индивидуальных жалоб – дополнительный протокол?
- Ратификация: 39 государств ратифицировали, 4 подписали, но не ратифицировали, 4 не подписали

Юридический аспект: содержание прав меньшинств

- Равенство и недискриминация
- Сохранение идентичности, запрет ассимиляции
- *Дополнительные права – или интерпретация равенства?*

Равное отношение - гарантия равноправия?

- Язык судебной системы
- Официальные праздники
- Униформа железнодорожника

- Концепция **полного и эффективного равенства**
- Иногда обеспечивает *равное* отношение, иногда – *различное* отношение
- Равенство прав или равенство возможностей?
(Дж.Милл)

Социальный аспект: равенство и недискриминация

- Антидискриминационные директивы ЕС – «Расовая директива» 2000/43/ЕС:

- косвенная дискриминация

формально нейтральное положение, критерий или правило на практике оказывается особо неблагоприятным для лиц, относящихся к определенной группе или обладающих определенными характеристиками

- перенос бремени доказывания

не жертва обязана доказать факт дискриминации, а субъект предполагаемого нарушения (работодатель, институция, предоставляющая услуги и т.п.) обязан доказать обоснованность различного отношения

Социальный аспект: равенство и недискриминация

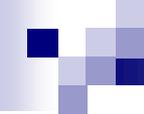
- Статистические данные указывают на диспропорции
 - безработица
 - уровень доходов
 - уровень образования
 - продолжительность жизни...
- – сигнал для правительства о необходимости принятия мер для обеспечения равенства не только по закону, но и на практике
- Не столько законодательство, сколько планы действий

Социальный аспект: равенство и недискриминация

- **Негативные обязательства:** органы и институты государства и самоуправлений не имеют права дискриминировать
- **Позитивные обязательства:** государство обязано предотвратить дискриминацию со стороны частных субъектов
- **Позитивные действия (*affirmative action*):** для компенсации долговременной дискриминации временно вводятся преференции, особо благоприятные условия для лиц, принадлежащих к определенной группе

Культурный аспект: реализация права на сохранение и развитие культурной идентичности

- Дотации на деятельность культурных ассоциаций меньшинств
- Гранты на проекты НПО меньшинств в области культуры
- Механизмы распределения: критерии, формальные правила, прозрачность, отчетность?



Совет Европы: Хартия региональных языков и языков меньшинств

- Субъекты защиты – языки, а не индивиды
- «Принцип меню»
- Механизм мониторинга

Совет Европы: Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств

Цель:

полное и эффективное равенство (*full and effective equality*)

Средство:

Стороны 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. (Ст.15)

Эффективное участие: некоторые общие принципы

- Все сферы: экономическая, социальная, политическая
- Доступность данных (защита личных данных!)
- Законодательный запрет дискриминации и эффективные механизмы
- Учет культурных особенностей и специфических нужд – подготовка персонала
- Доступность информации об общественных услугах (в т.ч. на языках меньшинств?)
- Соразмерность языковых требований для занятия определенных должностей

Эффективное участие: институциональные решения

- Федеративное устройство
- Территориальная автономия
- Субсидиарность - децентрализация
- Культурная автономия
- Специальное представительство
- Делегирование полномочий
- Консультативные органы
- Специализированные органы государства и самоуправлений

Эффективное участие: «старые» методы

Территориальные решения:

- исторически сложившиеся
- распределение полномочий и ресурсов между государством и самоуправлениями
- угрозы: конфликты элит, сепаратизм

Территориальные решения – разделение власти

- Методы преодоления конфликта
- Эффективность??
- Примеры:
 - Бельгия (регионы + общины)
 - Босния и Герцеговина (entities):
Дейтонские соглашения vs решение
Страсбургского суда
 - Македония

Территориальные решения - примеры:

- Германия (Шлезвиг-Гольштейн)
- Австрия (Каринтия, Бургенланд)
- Испания (Каталония, Страна Басков, Галисия)
- Италия (Южный Тироль, долина Аоста)
- Великобритания (Шотландия, Уэльс)
- Молдова (Гагаузия)
- Россия (Татарстан, Башкортостан...)

Культурная автономия

- Признание правосубъектности меньшинства
- Решения по вопросам организации культурной жизни меньшинства
- Право на бюджетное финансирование?
- Примеры:
 - Эстония (1925, 1993)
 - Россия (1996)

Эффективное участие: выборы

- Политические партии меньшинств:
 - ограничения: *Молдова, Болгария, Россия*
 - избирательная система
 - границы избирательных округов
 - использование языков меньшинств?
- Отсутствие электорального барьера:
 - Польша
 - Сербия
 - Литва (1992)
 - Венгрия (самоуправления)

Эффективное участие: другие особые нормы

■ Германия

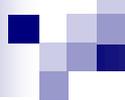
- федеральные выборы
 - освобождение от барьера
 - право на финансирование из бюджета
- Шлезвиг-Гольштейн - датские партии
 - освобождение от барьера
- Бранденбург – партии сорбов
 - освобождение от барьера
 - компенсация расходов независимо от результата

■ Дания

- не требуется установленное число подписей для регистрации партии немецкого меньшинства

Специальное представительство: зарезервированные мандаты

- Словения (венгерское и итальянское меньшинства – по 1 мандату)
- Хорватия (3 мандата – сербы, по 1 – венгры и итальянцы, 1 – чехи+словаки, 1 – ротация)
- Румыния (15-18 мандатов, помимо партии венгров UDMR – требуется набрать 5% голосов от среднего числа за один мандат)
- Черногория (2007)
- Венгрия (есть норма, но нет процедур)
- Казахстан – делегирование Ассамблеей народов (17 мандатов)
- Босния, Косово?



Эффективное участие: специальное представительство

- Право влиять на принимаемые решения или
- Право высказать свое мнение?

Эффективное участие: специальное представительство

- Делегирование полномочий
 - право вето (Словения)
 - самоуправление меньшинств (современная интерпретация культурной автономии) – Венгрия, Сербия, Румыния
- Область компетенции?
- Финансирование?
- Субъективные и объективные критерии принадлежности к меньшинству (самоуправление цыган в Венгрии)

Пример: самоуправления меньшинств в Венгрии

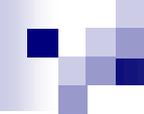
- Закон о национальных и этнических меньшинствах (1993)
- Формирование:
 - в муниципальном совете >50% членов принадлежит к меньшинству – совет объявляет себя самоуправлением этого меньшинства
 - как минимум 3 члена муниципального совета принадлежат к меньшинству – они образуют самоуправление этого меньшинства
 - прямые выборы самоуправления меньшинства
- Закон признает 13 меньшинств (срок проживания не менее 100 лет) – с возможностью признания новых меньшинств (пример евреев)
- Выборы 1998 г.: 1369 самоуправлений меньшинств (всего 3149 муниципальных советов)
- Полномочия: учреждения образования и культуры (детские сады, школы, мемориальные сайты, музеи, театры)

Эффективное участие: консультативные органы

- Сами по себе консультативные органы еще не обеспечивают эффективного участия
- Существуют в большинстве государств Европы
- Часто создается как реакция на кризис (Эстония – «круглый стол» 1993 г., Латвия – консультативный совет 1996 г.)
- Полномочия?
- Юридическая основа?
- Принцип формирования: представительский или экспертный?
- Механизм формирования (выдвижение-выборы-назначение)?

Консультативные органы: участники

- Представители НПО меньшинств
- Церкви
- Политические партии
- Независимые эксперты
- Представители правительства (иногда без права голоса – *Австрия, Швеция*)
- Если состоят только из представителей меньшинств – функции мониторинга (*Хорватия, Венгрия, Румыния – 2000*)



Консультативные органы: уровень полномочий (*М.Веллер*)

- Совместное решение
- Координация
- Консультации
- Делегирование полномочий

Консультативные органы: ВОЗМОЖНЫЕ функции

- Весь круг вопросов, связанных с защитой меньшинств на всех уровнях
- Проблемы защиты меньшинств в определенном регионе (муниципальный уровень)
- Проблемы одного конкретного меньшинства (например, цыган)
- Проблемы в определенной области (образование)
- Обсуждение и подготовка докладов о выполнении международных обязательств
- Ad hoc

Консультативные органы: партнерские гос. институции

■ Президент

- Эстония – «Круглый стол» (половина – выдвигается НПО, половина назначается Президентом – эксперты)
- Латвия – Консультативный совет (6 членов выдвигает ассоциация НПО меньшинств, остальные – назначаются Президентом)

■ Парламент

- Македония: Совет по межэтническим отношениям – 12 представителей меньшинств и спикер парламента
- Дания: 1 депутат от каждой партии, министр и 4 представителя немецкого меньшинства

Консультативные органы: партнерские гос. институции

■ Правительство

- Австрия: шесть консультативных советов (хорватов, словенцев, венгров, чехов, словаков и цыган)
- Болгария: участие НПО в работе правительственного Совета
- Чехия: совет при правительстве + консультативные группы при министерствах культуры, образования и занятости
- Германия: советы по исполнению Рамочной конвенции и Языковой хартии, консультативный комитет по вопросам датского меньшинства, Фонд по делам сорбов
- Литва: совет при Департаменте по делам национальных меньшинств и литовцев, живущих за рубежом
- Молдова: совет при Департаменте по национальным отношениям и использованию языков
- Словакия: совет национальных меньшинств и этнических групп

Консультативные органы: партнерские гос. институции

■ Отдельные министерства

- Эстония (Министерство культуры)
- Финляндия (совет по делам саамов (*6 представителей Саамского парламента и 6 – министерств и ведомств*) - при Министерстве юстиции, по делам цыган - при Министерстве благосостояния и здравоохранения)
- Латвия (Министерство образования + совет по подготовке доклада по Рамочной конвенции)
- Нидерланды (Министр планирования и интеграции меньшинств обязан проводить консультации с НПО суринамского, турецкого, карибского и др. Меньшинств, общего совета нет)

■ Независимые

- Хорватия: только представители меньшинств, полномочия определены законом
- Венгрия: Круглый стол национальных и этнических меньшинств
- Румыния: Совет национальных меньшинств
- Македония: Совет по межэтническим отношениям

Специализированные органы государства и самоуправлений

- Наличие институций само по себе - не гарантирует принятия адекватных решений
- АС FCNM: специализированные органы не должны подменять работу основных правительственных институций по вопросам, связанным с защитой меньшинств – **mainstreaming!**

Институции: различные аспекты защиты меньшинств?

Внутриполитический	МВД
Внешнеполитический	МИД
Юридический	Министерство юстиции
Социальный	Министерство благосостояния
Культурный	Министерство культуры

Институции: ведомства, ответственные за защиту меньшинств

- Независимый правительственный орган
 - Австрия: отдел при Федеральной канцелярии
 - Болгария: совет под руководством вице-преьера, 11 министерств и 4 агентства
 - Хорватия: правительственное Бюро по национальным меньшинствам
 - Венгрия: офис по делам национальных и этнических меньшинств
 - Литва: департамент по делам национальных меньшинств и литовцев, живущих за рубежом
 - Молдова: департамент по национальным отношениям и использованию языков
 - Португалия: Верховный комиссар по вопросам иммиграции и национальных меньшинств
 - Словения: отдел по делам меньшинств
 - Украина: Госкомитет по делам национальностей и миграции

Институции: ведомства, ответственные за защиту меньшинств

- Отдельные министерства:
 - МИД: Албания (один человек)
 - МВД: Дания (секретариат комитета по немецкому меньшинству)
 - Министерство культуры: Польша (отдел культуры национальных меньшинств), Швеция (отдел интеграции иммигрантов и многообразия)
 - Министерство регионального развития: Россия (департамент)
 - Нидерланды: министр по городской политике и интеграции меньшинств
 - Норвегия: Министерство по делам самоуправлений и регионального развития (саамы)
 - Румыния: министр по делам национальных меньшинств

Институции: ведомства, ответственные за защиту меньшинств

- Распределение функций, «слабая» координация
 - Чехия (часть функций представителя по правам человека)
 - Эстония (с 2009 г. – министерства культуры, социальных дел, образования и внутренних дел, комиссия экспертов при правительстве)
 - Финляндия (саамы – Минюст, цыгане – Министерство благосостояния)
 - Германия (МВД – специальный отдел, Министерство юстиции, правительства земель – *Länder*)
- Парламент
 - Венгрия (парламентский омбудсмен по национальным меньшинствам)

Институции: пример Латвии

- 1991: Департамент по делам национальностей
- 1993: включен в структуру Министерства юстиции
- 1994: реорганизован в отдел, сокращение персонала
- 2001: Фонд интеграции общества
- 2002: Министр по особым поручениям по делам интеграции общества, секретариат
- 2008: Министерство по делам детей, семьи и интеграции общества
- 2009: Министерство ликвидировано, функции переданы Министерству юстиции
- 2010: функции переданы Министерству культуры
- 2011: разделение функций между Министерством культуры и Министерством образования

Выводы?

- Нет универсальных решений типа *one size fits all*
- Международные конвенции определяют лишь *общие принципы* защиты меньшинств, которые в каждом государстве могут реализоваться с использованием различных методов, механизмов и институций
- Стратегический подход – ***mainstreaming***, защита меньшинств не может быть адекватно реализована одной институцией, которой это поручено
- Необходимое условие – *эффективное участие* самих меньшинств, для обеспечения которого необходимо найти адекватные инструменты и формы
- Обеспечение прав меньшинств соответствует интересам демократического государства, так как является неотъемлемой составной частью фундаментальных прав человека и условием мира и стабильности