

16.12.2004

актуальный вопрос

Кто боится Рамочной конвенции



Фото Оксаны Джедан.

В последние недели политическая элита Латвии вдруг заговорила о возможности ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Слабо верится, что «национально озабоченные» политики вдруг осознали важность европейских стандартов - видимо, «большой западный брат» прозрачно намекнул, что пора бы уж... В самом деле, скоро десять лет, как Латвия подписала эту конвенцию, затягивание ратификации становится просто неприличным.

С одной стороны, хорошо - лучше поздно, чем никогда. С другой - достал провинциальный апломб невежественных заявлений о том, как «мы эту конвенцию уже давно выполняем». Без тени стеснения правые политики демонстрируют взгляды даже не прошлого, а позапрошлого века. Печально, что они дезинформируют латышское общество, верящее «серьезным людям». Граждане страны ЕС имеют право на достоверную информацию о современных принципах защиты национальных меньшинств в Европе.



«Страшная» конвенция

Рамочная конвенция была открыта к подписанию 1 февраля 1995 года и вступила в силу ровно тремя годами позже, когда ее ратифицировали 12 государств. Сегодня конвенцию ратифицировали (т. е. признали обязательной для себя) 35 стран - членов Совета Европы (СЕ) из 46. Андорра, Франция, Турция и только что вступившая в СЕ Монако конвенцию не подписали, а Бельгия, Грузия, Греция, Исландия, Латвия, Люксембург и Нидерланды - подписали, но еще не ратифицировали.

Борис ЦИЛЕВИЧ
Депутат 8-го Сейма от
Партии народного
согласия, докладчик
ПАСЕ по вопросу о
ратификации
Рамочной конвенции
странами - членами
Совета Европы

Рамочная конвенция стала первым в истории юридически обязывающим международным договором о правах меньшинств. До этого ООН и ОБСЕ принимали только документы, имеющие статус политических деклараций (например, Декларация ООН 1992 года о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, или Копенгагенский документ ОБСЕ).

Основные идеи

Исторически права меньшинств воспринимались как некие особые привилегии, которые государство может даровать «нетитульным» группам - как правило, под давлением их исторической родины. Обычно обязательства по защите меньшинств победители в войне навязывали побежденным - так произошло, например, с «договорами о меньшинствах», заключенными в рамках Лиги Наций после Первой мировой войны.

Рамочная конвенция впервые официально провозгласила: права меньшинств являются неотъемлемой составной частью прав человека и должны быть обеспечены без какой-либо дискриминации. Это означает, в частности, что права меньшинств не могут считаться внутренним делом государства и являются областью международного сотрудничества и контроля.

Конвенция в явном виде запрещает насильственную ассимиляцию лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Основная цель системы защиты меньшинств определена как достижение полного и эффективного равенства. Это отнюдь не равно равенству формальному. Одни правила для всех - например, использование только одного языка в любых ситуациях, - ставят людей, принадлежащих к лингвистическому меньшинству, в неравное, дискриминируемое положение. Конвенция предусматривает ряд мер, которые государство должно принимать, чтобы обеспечить реальное равенство лицам, принадлежащим к меньшинствам, - право использования своего языка устно и письменно, в частной жизни и публично, право на официальное признание своего имени на языке меньшинства, право изучать свой язык или учиться на своем языке, в том числе и в рамках государственной системы образования и т. п. Кстати, Европейский суд по правам человека в деле «Тлимменос против Греции» тоже признал, что одинаковые требования ко всем лицам, независимо от их происхождения и идентичности, могут представлять собой дискриминацию. Такого современного понимания прав меньшинств.

Принцип «эффективного участия»

Рамочную конвенцию часто называют «документом принципов», поскольку в ней сформулированы самые общие принципы и подходы. В каждой конкретной стране в зависимости от реальной ситуации эти принципы

могут реализовываться в различных формах. Главное, чего конвенция требует, - это соблюдение принципа «эффективного участия» лиц, принадлежащих к меньшинствам, «в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые затрагивают их» (ст. 15). Другими словами, конкретные способы - как на практике реализовать принципы конвенции - должны выбираться по согласованию с самими меньшинствами.

Мониторинг и контроль

Через год после ратификации (и каждые пять лет впоследствии) каждое государство - участник конвенции должно представить Совету Европы подробный отчет о ее исполнении. Отчеты рассматривает специальный орган - консультативный комитет, в который входят эксперты из стран - участниц конвенции. Комитет подробно рассматривает ситуацию в каждой стране, причем учитывает не только правительственный отчет, но и информацию, полученную из других источников, - от неправительственных организаций, правозащитников, самих меньшинств. Представители комитета приезжают в соответствующую страну, встречаются со всеми заинтересованными сторонами, нередко запрашивают дополнительную информацию. В итоге комитет готовит т. н. мнение (*opinion*), которое передается главному органу СЕ - Комитету министров.

Механизм контроля за исполнением рамочной конвенции - юридический, но не судебный. Комитет не может рассматривать индивидуальные — жалобы и выносить решение по ним, но охотно принимает любую — информацию и учитывает ее при подготовке мнения.

Оговорки

При ратификации международной конвенции государство может оговорить, что отказывается брать на себя обязательства в отношении одной или нескольких статей этой конвенции - такое заявление и называется оговоркой. В некоторых конвенциях содержится норма, определяющая, к каким статьям оговорки делать можно, а к каким - нельзя. В Рамочной конвенции такой нормы нет. Это значит, что действует общая норма Венской конвенции о праве международных договоров: оговорки не должны противоречить целям конвенции.

Следует отметить, что до сих пор лишь одна страна - Мальта - ратифицировала Рамочную конвенцию с одной малозначительной оговоркой, ни одно другое государство никаких оговорок не делало. И понятно, почему - как уже упоминалось, конвенция предлагает общие принципы. Отказ вообще исполнять какую-то норму конвенции означает отрицание самого принципа - то есть противоречит целям конвенции, что, согласно Венской конвенции, недопустимо.

Когда в 2001 году Бельгия подписала конвенцию с существенной оговоркой, это вызвало немедленную и острую реакцию Совета Европы. Парламентская ассамблея приняла резко критическую резолюцию, в которой настоятельно рекомендовала Бельгии отозвать оговорку при

ратификации конвенции.

Таким образом, ратифицировав конвенцию с оговорками, латвийское правительство намного больше политически проиграет, чем выиграет - вплоть до того, что ратификация может быть не принята Советом Европы.

Декларации

Декларация - это некоторое заявление общего характера, которым государство может сопроводить ратификацию конвенции. Больше половины государств - участников конвенции ратифицировали ее и без оговорок, и без деклараций. Имеющиеся же декларации касаются разных вопросов, однако большинство из них определяют сферу применения конвенции - другими словами, лиц и группы, к которым относится защита, предусмотренная Рамочной конвенцией. Некоторые государства (Германия, Швеция, Дания, Словения) перечисляют конкретные группы, признаваемые как национальные меньшинства. Другие (Австрия, Эстония, Швейцария) дают общее определение меньшинства, указывая, что намерены применять конвенцию только к гражданам своих государств, живущих на их территории долгое время и имеющих прочные связи с государством.

В принципе, принятие подобных деклараций возможно - хотя и Парламентская ассамблея, и консультативный комитет не раз призывали эти государства отозвать ограничивающие декларации. Поскольку сама конвенция не содержит определения национального меньшинства, государство может такое определение принять. Но это определение не может быть произвольным! Как отмечено в ряде документов СЕ, любое определение меньшинства не должно противоречить духу конвенции и не должно быть дискриминационным. Если, к примеру, в Латвии русские или поляки не будут признаны меньшинством, такое определение будет очевидно дискриминационным и наверняка не будет принято Советом Европы.

На практике принятие деклараций особого смысла не имеет - «селекция» лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, практически невозможна. Если, например, согласно конвенции, самоуправления размещают публично доступную информацию на языке меньшинства - как запретить недавним иммигрантам ее читать? На практике никто не требует паспорта каждый раз, когда кто-то обращается к госслужащему на языке меньшинства в районах их компактного проживания. Другими словами, принятие декларации - это всего лишь демонстрация политической установки и ничего более.

Отметим, что и консультативный комитет принятые декларации фактически во внимание не принимает - независимо от деклараций он рассматривает положение всех меньшинств, де-факто живущих в государстве, и дает обо всех них свое заключение.

Выводы

Почему правые политики Латвии боятся ратификации Рамочной конвенции? Что изменится после ратификации? Чудес ждать не стоит. Главное изменение - то, что дискуссия о правах национальных меньшинств в Латвии из плоскости политической пропаганды перейдет в чисто юридическую. Вместо разглагольствований об «уникальной истории» властям придется отвечать на конкретные вопросы, а эксперты-профессионалы будут дипломатично, но жестко оценивать соответствие нашего законодательства и практики нормам конвенции - статья за статьей. Единственный полномочный орган Совета Европы наконец сможет дать юридическую оценку положения в Латвии. Очевидно, именно этого наши «национально озабоченные» и страшатся как черт лады. Понимают, видимо, что эта оценка их не обрадует...

Copyright © Petits | При перепечатке и цитировании ссылка на «ЧАС» обязательна