

17.05.2005

Борис Цилевич: «Совет Европы может не принять нашу ратификацию Конвенции о нацменьшинствах»

Причины такой спешки честно объяснил министр по особым поручениям по делам интеграции общества Айнарс Латковскис, прямо заявивший, что в следующем парламенте у правых может не быть большинства, и надо торопиться, пока есть гарантии, что конвенция будет ратифицирована с оговорками.



 **Ина ОШКАЯ**

Официально объявлено: Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств должна быть ратифицирована Сеймом Латвии в ударном темпе - до конца июня, а может быть, и до конца мая.

Налицо очередной двойной стандарт нашей политики - документ-то мы примем, но добавим к нему такую оговорку, которая сведет на нет весь его смысл. Авось пронесет... Но не пронесит. Мир не глупее нас. Наша декларация к договору о границе с Россией уже загнала Латвию в правовой тупик. Не бежим ли мы еще в один тупик, принимая оговорки к Конвенции о национальных меньшинствах?

Об этом важнейшем документе, о его значении для Латвии «Час» беседует с Борисом Цилевичем - депутатом Сейма от ПНС, председателем подкомитета по правам меньшинств Комитета по юридическим вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы.

Кого считать меньшинством?

- О значении конвенции в Латвии говорили так долго и эмоционально, что одни считают ее ключом к решению всех проблем нацменьшинств, а

другие - чуть ли не угрозой для существования коренной нации...

- Ничего не надо переоценивать! Конечно, Рамочная конвенция очень важна, поскольку это первое в истории юридически обязывающее международное соглашение о правах национальных меньшинств. Но конвенция именно потому и называется Рамочной, что это «документ принципов». И не надо думать, что после ратификации все сразу же изменится.

Если очень коротко, то я бы сказал так: Рамочная конвенция задает «правовую рамку» и предоставляет национальным меньшинствам больше возможностей защищать свои интересы и свои права. А насколько эти возможности будут использованы, это уже зависит и от самих меньшинств.

- А почему конвенция, которая говорит о правах нацменьшинств, не дает определения самого этого понятия?

- Это давняя история. Еще в конце 50-х годов теперь уже прошлого века ООН создала специальную экспертную группу, которая должна была сформулировать определение нацменьшинства. Эта группа долго работала, но ничего не придумала... Позже ничего не смогла предложить и специальная межправительственная рабочая группа Совета Европы.

Проблема заключалась в том, что разные государства отстаивали разные определения. И единственное, что можно было сделать, - это договориться о наиболее жестком выравнивании «по наименьшему общему знаменателю». Но этого не могли позволить более демократично и либерально относящиеся к нацменьшинствам государства. И поэтому было решено, что конвенция не будет давать определение нацменьшинства и что каждое государство будет иметь право принять свое определение.

- В чем же тогда смысл конвенции, если каждое государство может само решать, к кому эта конвенция может относиться?

- И Консультативный комитет, и Комитет министров Совета Европы неоднократно отмечали, что определение нацменьшинства не может быть произвольным, что оно не должно приводить к необоснованным и дискриминационным различиям. Это значит, что любое определение, которое принимает конкретное государство, должно соответствовать реальной ситуации. Это значит, что идея признать меньшинствами в Латвии только ливов и цыган не соответствует принципам Рамочной конвенции, принципам Совета Европы и Совет Европы с этим не согласится.

- Нацменьшинства в понимании конвенции - это только граждане конкретной страны?

- Совершенно не обязательно. Из всех стран, ратифицировавших конвенцию, лишь шесть предложили собственное определение

национального меньшинства. Например, в Польше это только граждане. В Эстонии не только граждане, но и лица, имеющие прочные и долговременные связи с Эстонией. Пять других государств включили в декларацию список этнические группы, которые они признают меньшинствами. А три государства заявили, что на их территории вообще нет нацменьшинств, и конвенцию они ратифицируют из чувства солидарности...

Зачем нам оговорки?

- Латвия собирается принять конвенцию с оговорками, значит, к латвийским нацменьшинствам она будет относиться не в полной мере?

- В политической плоскости принятие декларации, а тем более оговорок, для Латвии исключительно вредно. Ведь Рамочная конвенция не имеет такого судебного механизма мониторинга, как Европейская конвенция прав человека. Европейский суд по правам человека рассматривает индивидуальные жалобы, и решение суда является обязательным для государств. Но это уникальная ситуация в рамках Совета Европы.

Все остальные конвенции, в том числе и Рамочная, имеют, скорее, политически иной механизм мониторинга. Есть специальный Консультативный комитет, состоящий из 18 экспертов высочайшего класса, который рассматривает официальные доклады государств и информацию, предоставляемую другими источниками.

Механизм мониторинга таков: через год после ратификации государство должно представить доклад о выполнении Рамочной конвенции. И потом представлять такой доклад каждые пять лет. Консультативный комитет рассматривает доклад, но он не работает как суд, он не может рассматривать индивидуальные жалобы и принимать решения по конкретным случаям. Но зато комитет имеет право принимать любую информацию из других источников. Так что любая индивидуальная жалоба может быть приобщена к делу и принята во внимание при подготовке общего мнения Консультативного комитета о том, насколько честно и правильно данное государство выполняет свои обязательства в соответствии с Рамочной конвенцией. Более того, поощряется, когда неправительственные организации готовят альтернативный, или т. н. «теневой», доклад.

В ходе рассмотрения доклада представители Консультативного комитета приезжают в страну, встречаются не только с правительством, но и с правозащитными организациями, с ассоциациями меньшинств и на основании всей этой информации готовят свое заключение. На основании этого заключения Комитет министров принимает резолюцию - официальное заключение высшего органа Совета Европы о том, как государство выполняет Рамочную конвенцию.

- И что в этом заключении может быть написано?

- Естественно, обычно выбираются очень дипломатичные формулировки.

Так что если правительство утверждает, что права национальных меньшинств на территории страны защищены, а в заключении написано, что «есть возможности для серьезного улучшения ситуации» или что «данный подход не вполне соответствует духу Рамочной конвенции», любой эксперт, сопоставив эти тексты, только грустно улыбнется... Пропаганда - это пропаганда. И значение мониторинга Рамочной конвенции состоит в том, что он дает объективную, авторитетную оценку ситуации.

- Правительство Латвии собирается причислить к латвийским нацменьшинствам только граждан. Что же это получается: русские в Латвии могут быть и меньшинством, и неменьшинством?

- В Латвии 42 процента русских, 60 процентов поляков и 45 процентов евреев являются прямыми потомками граждан Латвии, которые жили здесь столетиями. Вторая половина нелатышей - это те, кто приехал сюда недавно. Но при этом никакого механизма сортировки - даже в принципе, чисто теоретически! - представить себе невозможно. Так что эта декларация - не более чем психотерапия для националов. Никакого практического значения это иметь не может.

- А если правительство все же попытается рассортировать русских?

- Это будет выглядеть просто смешно, это станет поводом для анекдотов!

Для кого Франция - пример?

- Сегодня часто говорят о примере Франции, которая к конвенции вообще не присоединилась?

- Политически это очень уязвимо, потому что фактически Франция сегодня в этом отношении находится в изоляции и подвергается достаточно жесткой критике.

На апрельской сессии ПАСЕ при Комитете по юридическим вопросам и правам человека был создан специальный подкомитет по правам меньшинств. И я был избран его председателем. В ближайшее время мы планируем провести слушания о ситуации в тех государствах, которые до сих пор не подписали или не ратифицировали Рамочную конвенцию.

Мы намерены пригласить представителей неправительственных организаций из тех стран, которые отрицают наличие у них меньшинств, и выслушать их точку зрения. И Франция никакой индульгенции не имеет. Уже принят целый ряд резолюций ПАСЕ, другие документы Совета Европы, где Франция подвергается жесткой критике за отрицание факта наличия меньшинств.

Что будет в Латвии?

- Что сегодня в Латвии не соответствует требованиям конвенции?

- На самые большие проблемы лучше всего указывают те оговорки, которые хочет принять правительство. Как говорится, на воре шапка горит...

Официальная позиция Латвии такова: сегодня мы полностью выполняем все требования Рамочной конвенции, и другие страны Европы могут у нас поучиться! Но возникает вопрос: если мы все выполняем, то зачем нужны оговорки?!

Ключевой момент - это использование языков нацменьшинств в общении с официальными властями. В конвенции сказано, что нацменьшинства могут использовать свой язык наряду с государственным в общении, обращаться в официальные структуры на своем языке в тех областях, которые они населяют «исторически, или в тех областях, где они проживают в значительном количестве». И что это право должно предоставляться при условии, что в нем есть реальная необходимость, если меньшинства этого требуют и если для этого есть реальные возможности.

Здесь очень четко проявляется рамочный характер Конвенции как «документа принципов». Конвенция не предлагает никаких конкретных процентных соотношений. Она формулирует общий принцип, который в каждом государстве реализуется по-своему. В большинстве государств барьер установлен на уровне 20 процентов. Скажем, в Словакии в областях, где венгерское меньшинство составляет 20 процентов, венгерский язык используется наряду со словацким.

Эта норма является краеугольным камнем Рамочной конвенции. Это один из важнейших практических принципов, ради которого конвенция была придумана. И оговорка, исключая для Латвии этот принцип, на мой взгляд, совершенно явно противоречит целям конвенции. Если правительство будет настаивать на этой оговорке и большинство Сейма его поддержит, то Латвия столкнется не только с политическими проблемами, могут возникнуть и чисто юридические осложнения. Совет Европы может и не принять ратификацию конвенции с такой оговоркой.

- А другие страны при ратификации вносили оговорки?

- Одна только Мальта сделала одну очень малозначительную оговорку, а все остальные взяли на себя обязательства выполнять конвенцию в полном объеме. И вот теперь Латвия по сути дела подрывает универсальный характер этого документа. Это может иметь очень серьезные юридические последствия.

- Оговорка по поводу названий улиц не так принципиальна?

- Конечно, нет! Понимаете, это единственный вопрос, к которому можно пристегнуть оккупацию, потому что остальные нормы конвенции с оккупацией связать довольно трудно. А здесь такой красивый наглядный образ: «Названия на русском напоминают о советском времени!»...

С моей точки зрения, эта оговорка имеет исключительно символическое значение. И я был бы готов даже поддержать ее, идя навстречу нежным чувствам наших коллег-националов... Эта оговорка не имеет непосредственного отношения к правам и интересам конкретных людей.

А вот вопрос об использовании родного языка в общении с официальными учреждениями имеет самое непосредственное влияние на возможности реализовать права, гарантированные Конституцией и законом. Если бабушка не может написать жалобу на латышском языке и у нее нет денег, чтобы нанять переводчика, а самоуправление ее жалобу на другом языке не принимает, это значит, что у нее нет никаких возможностей защитить себя.

- Не надо быть пророком, чтобы прогнозировать, что Сейм примет конвенцию с оговоркой, которая не будет разрешать использовать язык нацменьшинства в структурах власти. И что дальше?

- Как я уже сказал, у меня есть серьезные сомнения в том, что ратификация с такой оговоркой будет вообще принята Советом Европы. Но даже если ратификацию с оговорками примут, эти оговорки будут отозваны после того, как в Сейме Латвии наконец-то появится нормальное, вмняемое большинство, когда «национальная озабоченность» больше не будет являться основанием для принадлежности или к правящей коалиции, или к оппозиции. Опасения министра Латковскиса вполне обоснованны. Я тоже полагаю, что изменения ситуации долго ждать не придется...

* * *

Если национальное меньшинство составляет 20 процентов населения, то его язык используется наряду с языком большинства.

* * *

Идея признать меньшинствами только ливов и цыган противоречит конвенции.

* * *

Попытка рассортировать русских - это повод для анекдотов!