

15.07.2006

позиция

Защита прав меньшинств: предварительные итоги

Прошло восемь лет с тех пор, как вступила в силу Рамочная конвенция - первый специальный юридический документ о правах национальных меньшинств.



Пресс-фото.

Борис Цилевич (слева) и председатель консультативного комитета Рамочной конвенции Асбьорн Эйде в Женеве.

Борис Цилевич, депутат Сейма («Центр согласия»), председатель подкомитета ПАСЕ по правам меньшинств

38 стран Совета Европы (из 46) ратифицировали эту конвенцию, большинство из них представили и первый доклад (который надо представлять через год после ратификации), и второй (через пять лет после первого). Консультативный комитет проанализировал положение в каждой из этих стран и дал свою оценку.

Настало время подвести первые итоги: насколько успешно конвенция работает? Что надо сделать, чтобы этот инструмент защиты прав меньшинств стал более эффективным? Этим вопросам было посвящено несколько серьезных конференций с участием ведущих европейских юристов и экспертов по правам человека, прошедших в последние месяцы.

Наиболее авторитетный форум организовала в Женеве т. н. Венецианская комиссия Совета Европы. Этот орган, официально называющийся комиссией «Демократия через закон», своего рода европейский «совет мудрецов». В его состав входит по одному представителю от каждой страны - члена Совета Европы. Это, как правило, наиболее опытные и авторитетные юристы: бывшие судьи Европейского суда по права человека, председатели Верховных и Конституционных судов, университетские профессора.

К Венецианской комиссии часто обращаются и Парламентская ассамблея, и Комитет министров Совета Европы - когда надо найти нестандартное решение в трудной, неоднозначной ситуации. Эксперты комиссии не просто применяют законы и

международные конвенции как обычные судьи - они интерпретируют дух этих конвенций исходя из основных принципов демократии и прав человека.

Венецианская комиссия уже третий год занимается проблемой, весьма актуальной и для Латвии, - права меньшинств и неграждане. Несколько государств при ратификации конвенции заявили, что предусмотренными в ней правами смогут пользоваться только граждане. Однако практически все члены Венецианской комиссии и приглашенные эксперты на основе тщательного юридического анализа пришли к выводу, что такое ограничение не соответствует современным стандартам прав человека.

В самом деле, многие статьи конвенции требуют, чтобы лицам, принадлежащим к меньшинствам, были обеспечены равные права с большинством - в доступе к прессе, обеспечении свободы слова, свободы собраний и т. п. Эти политические свободы не являются прерогативой граждан, они должны быть гарантированы каждому человеку! Поэтому Консультативный комитет (экспертный орган, оценивающий исполнение Рамочной конвенции государствами-участниками) постоянно рекомендует расширять круг лиц, к которым конвенция применяется.

Многие эксперты отмечали, что после ратификации конвенции положение меньшинств в ряде стран Европы улучшилось. Причем это улучшение коснулось и неграждан - даже в тех странах, где формально они не признаются принадлежащими к меньшинствам. Постоянный диалог с Консультативным комитетом приводит к тому, что правительства начинают понимать ненужность и даже вредность многих ограничений. Например, Эстония формально не признает неграждан представителями меньшинств - однако на практике они пользуются теми же правами, предусмотренными конвенцией, что и граждане. Похожая ситуация и в Финляндии: там в качестве национального меньшинства официально признаны только «старые русские», которые живут в Финляндии со времени распада Российской империи. Однако на практике и те русские, что иммигрировали в Финляндию в последние годы, пользуются теми же правами.

Меня пригласили выступить на обсуждении в качестве председателя подкомитета ПАСЕ по правам меньшинств. Однако в ходе дискуссии мне задавали много вопросов о положении в Латвии: эксперты хорошо знают, что ситуация с правами меньшинств у нас одна из самых проблемных в Европе.

Латвия совсем недавно ратифицировала конвенцию, и нашу ситуацию Консультативный комитет пока не оценивал: Латвия обязана представить первый доклад об исполнении конвенции только 1 октября этого года. Многие участники отмечали, что, несмотря на все проблемы, ратификация конвенции - первый важный шаг, который позволит более эффективно защищать права меньшинств, используя международные механизмы. Приятно было услышать оценку авторитетных специалистов, что ратификации удалось добиться только в результате энергичной и скоординированной работы правозащитников как внутри Латвии, так и в Парламентской ассамблее Совета Европы. Мы подали хороший пример меньшинствам в других странах, которые пока еще тянут с ратификацией.

Естественно, особую озабоченность экспертов вызвали оговорки, сделанные Латвией при ратификации конвенции. Официальную оценку этим оговоркам даст Консультативный комитет, когда будет анализировать ситуацию в Латвии.

Немало вопросов было связано и с моим докладом в ПАСЕ о ратификации Рамочной конвенции европейскими странами. Доклад включен в повестку сентябрьской сессии ПАСЕ в Страсбуре. Добиться принятия доклада будет нелегко:

предстоят горячие дискуссии, особенно с депутатами из тех стран, которые еще не ратифицировали конвенцию, - Франции, Греции, Турции.

Конечно, Венецианская комиссия - орган совещательный и приказать не может. Тем не менее к выводам экспертов будут вынуждены прислушиваться и руководство Совета Европы, и национальные правительства. В ближайшее время комиссия намерена выпустить сборник материалов по проблеме «неграждане и права меньшинств». Полагаю, эта книга может стать хорошим подспорьем и для латвийских правозащитников.