

Суэта вокруг разбитого горшка

Борис ЦИЛЕВИЧ

17.01.2005 06:00

К сожалению, отношение латышской политической элиты к Рамочной конвенции определяется набором мифов и стереотипов.

Позицию официальных лиц Латвии по вопросу о ратификации Рамочной конвенции, выраженную, в частности, в интервью министра Латковскиса и экс-министра Муйжниекса «Диалогам», можно кратко сформулировать в виде трех тезисов.

- **Во-первых**, в Латвии все основные требования Конвенции полностью выполняются.
- **Во-вторых**, из-за нашей уникальной ситуации Конвенцию надо применять с особыми ограничениями.
- **В-третьих**, механизм мониторинга Конвенции слабый, и, даже если мы в чем-то не соответствуем, ничего менять не придется.

Это отношение напоминает классический ответ соседки на претензии по поводу взятого займа и разбитого горшка: во-первых, я у тебя никакого горшка не брала; во-вторых, я его тебе вернула целым; в-третьих, он и был с дырой...

К сожалению, как и во многих других важнейших вопросах, отношение латышской политической элиты к Рамочной конвенции определяется набором мифов и стереотипов. Есть смысл кратко обсудить некоторые из них.

1. Один из таких стереотипов связан с якобы «юридической слабостью» рамочной конвенции. В самом деле, большинство норм конвенции сформулированы в общем, «расплывчатом» виде. Но потому-то она и называется «рамочной», что задает некую общую «рамку», которая в каждом конкретном случае будет наполняться конкретным содержанием. Эту конвенцию часто называют «документом принципов», поскольку в ней сформулированы самые общие принципы и подходы. 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 жизни страны и в принятии решений, особенно тех, которые их непосредственно касаются. То есть конкретные пути реализации принципов конвенции должны выбираться по согласованию с самими меньшинствами.

Задача уполномоченного органа Совета Европы — Консультативного комитета — и заключается в том, чтобы оценить: насколько законодательство и практика в конкретной стране соответствует принципам конвенции. Механизм мониторинга Рамочной конвенции — юридический, но не судебный. То есть Консультативный комитет не рассматривает конкретные жалобы и не дает заключение по ним, но, в то же время, проводит юридический, а не политический анализ — в отличие, скажем, от Комитета по мониторингу ПАСЕ.

Что же касается влияния конвенции на политический имидж Латвии, то оно отнюдь не является слабым. Любая международная или национальная организация, интересующаяся истинным положением с меньшинствами в Латвии, начинает с того, что смотрит на заключение Консультативного комитета. И сам факт, что Латвия до сих пор конвенцию не ратифицировала, воспринимается как сигнал: что-то здесь явно не в порядке!

Затягивание ратификации уже привело к тому, что Латвия рассматривается «под микроскопом». И наивно надеяться, что, мол, «мы всем объясним нашу уникальность», и все сразу все поймут. Не поймут. И все в очередной раз закончится обычными стенаниями о том, как «латышскую историю не понимают» партнеры по нашему новому Союзу.

Прозрачность важна не только в финансовой сфере, но и в защите прав человека. И демонстративное нежелание соблюдать права меньшинств имеет конкретную экономическую цену. Инвестор не будет вдаваться в детали, ему все равно, кто прав — правительство или недовольные меньшинства. Но он хорошенько подумает, стоит ли вкладывать деньги в стране, правительство которой вот уже десять лет не собирается ратифицировать Рамочную конвенцию, а тысячи русскоязычных школьников пикетируют на улицах.

2. Другой миф связан с постоянными упоминаниями неких «оговорок», которые якобы сделали чуть ли не все европейские государства при ратификации конвенции. Мол, существует некий «европейский стандарт», который позволяет нам по своему вкусу ограничить и круг лиц, находящихся под защитой конвенции, и те права, которые конвенция предусматривает.

ТОЧКА ПЕРЕСЕЧЕНИЯ Затяжная ратификация

• Рамочная конвенция Совета Европы о защите прав национальных меньшинств [RU LV](#)
Мнения

- Nils MUIŽNIEKS [RU LV](#)
- Ainars LATKOVSKIS [RU LV](#)
- Ilga APINE [RU LV](#)
- Алексей ДИМИТРОВ [RU LV](#)
- Борис ЦИЛЕВИЧ
- Эдуард ГОНЧАРОВ [RU LV](#)
- Владимир СТРОЙ [RU LV](#)

Такую тактику трудно квалифицировать иначе, чем как сознательную дезинформацию, систематический обман собственного народа (а заодно и президента государства, которая, понятно, не может быть экспертом во всех вопросах).

Лишь одна страна (Мальта) ратифицировала Рамочную конвенцию с одной малозначительной оговоркой, ни одно другое государство никаких оговорок не делало. Дело в том, что конвенция предлагает общие принципы. Отказ вообще исполнять какую-то норму конвенции означает отрицание самого принципа — то есть противоречит целям конвенции, что, согласно Венской конвенции о праве международных договоров, 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.

Другое дело — декларация, то есть заявление общего характера, которым государство может сопроводить ратификацию конвенции. 15 из 35 государств-участников конвенции приняли декларации, большинство из которых в самом деле связаны с «областью применения» конвенции — т.е. определяют круг лиц, к которым конвенция будет применяться.

Некоторые государства просто перечисляют конкретные группы (Дания, Германия, Словения, Швеция, Македония, а также Австрия — со ссылкой на соответствующий национальный закон). Другие дают более общее определение меньшинства, указывая, что намерены применять конвенцию только к гражданам своих государств (Польша) или только тем гражданам, кто живут на их территории долгое время и имеют прочные связи с государством (Эстония и Швейцария). Мальта, Лихтенштейн и Люксембург заявляют, что национальных меньшинств на их территории нет вообще.

Все прочие государства никак не ограничивают круг лиц, находящихся под защитой конвенции — и таких абсолютное большинство. Таким образом, «единого европейского стандарта» в этом отношении нет, и если уж говорить о доминирующей позиции, то она заключается в отказе от ограничения круга лиц, имеющих гарантированные конвенцией права. Тем более, что и ПАСЕ, и Консультативный Комитет не раз призывали все государства — члены Совет Европы ратифицировать конвенцию без оговорок и деклараций, а упомянутые выше страны — отозвать свои декларации. В любом случае, «определение меньшинства не должно противоречить духу конвенции и не должно быть дискриминационным».

Нпконец, стоит отметить, что на практике принятие определения меньшинства смысла не имеет — Консультативный комитет принятые декларации фактически во внимание не принимает и рассматривает положение всех меньшинств, де факто живущих в государстве.

3. Третий миф — о «полном (или почти полном) соответствии» нашего законодательства и практики нормам Рамочной конвенции. Наиболее серьезный анализ ситуации дан в так называемом «теневом», или альтернативном докладе об исполнении конвенции, подготовленном группой молодых правозащитников еще в 2002 году. С тех пор ситуация несколько улучшилась — в частности, Конституционный суд отменил квоты на вещание на языках меньшинств на частных радио и ТВ, приведя тем самым закон о радио и ТВ в соответствие со ст.9 конвенции. Тем не менее, ряд несоответствий, на которые указывают авторы доклада, остается в силе.

В частности, наиболее серьезной проблемой является законодательный запрет использования языков меньшинств в общении с государственными и муниципальными институциями, в частности, запрещение принимать заявления от частных лиц на «негосударственных» языках, даже если соответствующее меньшинство составляет явное большинство в данном городе или районе. Это явно противоречит ст.10 конвенции.

Несмотря на отмену обязательной записи национальности в паспорте, обязательная фиксация этнического происхождения в Регистре жителей, а в особенности — порядок изменения национальности (на основе «принципа крови») явно противоречит ст. 3 (право каждого лица, принадлежащего к меньшинствам, выбирать, считаться таковым или нет).

Правила написания личных имен и фамилий лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, явно не соответствуют требованиям ст.11, которая предусматривает не только право «использовать свое имя и фамилию на языке меньшинства», но и «право на их официальное признание».

Ситуация с реформой образования меньшинств, на мой взгляд, очевидно противоречит нормам ст.14 — несмотря на более чем явный «достаточный спрос» и явно имеющиеся в наличии «возможности», государство последовательно сокращает использование языков меньшинств в образовании.

Конечно, это лишь некоторые примеры, а отнюдь не исчерпывающий анализ. Тем не менее, очевидно, что после ратификации Рамочной конвенции Латвии придется либо существенно менять свое языковое законодательство, либо подвергнуться жесткой критике, и не только со стороны Совета Европы.

Конечно, наши «интеграторы» сейчас тактически не заинтересованы говорить об этом депутатам большинства — пусть те проголосуют за ратификацию конвенции, будучи уверенными, что после этого ничего не изменится, а там, мол, посмотрим.

Полагаю, это ошибочная тактика. Я наивно продолжаю верить в то, что ратификации можно добиться и без «психотерапевтических» недомолвок, с полным осознанием всех последствий. Для этого нужно только одно: чтобы депутаты осознали, что ратификация и честное исполнение конвенции — в интересах не только русскоязычных латвийцев, но и латышей. Что все заинтересованы в мире и согласии в нашей общей мультикультурной Латвии. Что «хорошее меньшинство — это довольное меньшинство». Вот в этом депутатов, по-моему, и следует убеждать.

- [Presentation by Boriss Cilevičs, Member of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, PACE >>](#)
- [Chart of signatures and ratifications >>](#)
- [List of declarations, reservations and other communications >>](#)
- [Report on the implementation of the Framework Convention in Latvia, 2002 \(«теневого доклад Латвийского комитета по правам человека\) >>](#)
- [Reports submitted by state parties and NGOs >>](#)
- [Opinions adopted by the Advisory Committee of the Framework Convention >>](#)

Все внешние ссылки приводятся исключительно в справочных целях и по состоянию на день публикации. Dialogi.lv не отвечают за их содержание и правильность.

<http://www.dialogi.lv/article.php?id=586>