

Борис Цилевич: «В 90-е годы права национальных меньшинств были в топе»

22 Сентября



Автор:
Андрей Солопенко

налитический портал RuBaltic.Ru продолжает цикл интервью с ветеранами прибалтийской политики. Те, кто стоял у истоков постсоветского пути Латвии, Литвы и Эстонии, подводят итоги четвертьвекового политического транзита этих республик: какие государства мечтали построить отцы-основатели и что получилось в итоге. Сегодняшний собеседник в рамках данного цикла — Борис ЦИЛЕВИЧ, депутат латвийского Сейма с 1998 года, специалист по защите прав национальных меньшинств.

Цилевич принимал участие в формировании первых правозащитных организаций в Латвии, и сам в судебном порядке доказал собственное право на латвийское гражданство.

О защите прав национальных меньшинств вчера и сегодня политик и правозащитник рассказал аналитическому portalу RuBaltic.Ru:

— Г-н Цилевич, Вы являетесь депутатом Сейма почти 20 лет и также известны своей правозащитной деятельностью. По сравнению с 90-ми годами, стало ли легче сейчас защищать права национальных меньшинств или нет?

— Трудно дать однозначную оценку. В Латвии проблема прав национальных меньшинств весьма актуальна. Как известно, признанного всеми определения национальных меньшинств до сих пор нет, поэтому это понятие интерпретируют по-разному. Нередко должностные лица Латвии утверждают, что «права национальных меньшинств» — это касается цыган, литовцев, эстонцев, украинцев, проживающих в Латвии. А русскоязычных, мол, слишком много, тут нужен другой понятийный аппарат, другая юридическая основа.



Латвии проблема прав национальных меньшинств весьма актуальна

Кроме того, за эти более чем 25 лет серьезно изменилось отношение к проблематике национальных меньшинств. По сути дела, первый современный документ о правах национальных меньшинств, Копенгагенский документ ОБСЕ (тогда еще СБСЕ), появился лишь в 1990 году. В 1992 году была принята Хартия о правах региональных языков и языков меньшинств. В том же году приняли Декларацию ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, языковым и религиозным меньшинствам, а в 1994 году — Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, которая трансформировала политические принципы Копенгагенского документа в юридические обязательства государств.

То есть, как мы видим, именно в 90-е годы началось создание стандартов защиты прав национальных меньшинств, ведь проблемы, связанные с меньшинствами, породили кровавые этноконфликты 90-х.

В течение нескольких лет был достигнут существенный прогресс. Как раз на это время пришлось становление Латвии как независимого государства. Однако те времена прошли, сейчас проблемы национальных меньшинств больше не являются основной угрозой миру и безопасности в Европе, и европейские правозащитники стараются скорее сохранить завоеванные позиции, чем добиваться дальнейшего развития стандартов прав меньшинств.

— Выходит, что в 90-е годы, благодаря принятию этих документов, защищать права национальных меньшинств в Латвии было легче?

— В Латвии есть некоторые особенности. Во-первых, они тесно связаны с проблемой гражданства, которая, в общем, не является проблемой меньшинства. На мой взгляд, концепция восстановленного гражданства с юридической точки зрения весьма сомнительна: юридические, исторические обоснования были предлогом для достижения основной цели — обеспечения реального доминирования латышского большинства.

В начале 90-х мы пытались убедить представителей международных организаций, что концепция «восстановленного гражданства» опасна, поскольку создает долговременный дефицит демократии, ведь исключение почти трети населения из демократических процессов неизбежно делает демократию ущербной.



Паспорт негражданина Латвии

Многие соглашались: ключевым фактором в то время были вопросы безопасности, ведь при этническом составе населения почти 50:50 работа парламента могла оказаться парализованной, и тогда политические решения принимались бы на улицах.

Все эксперты по этноконфликтологии оценивали ситуацию в Латвии как очень опасную. И демократией пожертвовали ради стабильности. В то время подразумевалось, что это всё ненадолго: как только государство стабилизируется и будут приняты основные законы, вопрос будет решен, и через пять-семь лет негражданин не останется.

Сейчас некоторые участники тогдашних переговоров прямо говорят: мы не могли себе представить, что пройдет 25 лет, а в Латвии всё еще будут сотни тысяч неграждан...

Когда какая-то часть жителей получает политическую власть, то их очень трудно убедить добровольно поделиться этой властью с другими. Поэтому процесс принятия закона о гражданстве, начало натурализации продвигались вперед только под давлением со стороны международных организаций. В ситуации, когда значительная часть лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не имеет политических прав, очень сложно отстаивать свои права.

Сейчас, по сравнению с 90-ми годами, в этом отношении определенный прогресс есть. Сегодня все, кто хотел и мог натурализоваться, это сделали. Те, кто остались, не могут или не хотят по каким-то причинам. Можно ли это изменить? Думаю, что можно, но государство в этом не заинтересовано. Правящая элита скорее заинтересована в том, чтобы продемонстрировать: мол, люди сами не хотят гражданства, мы не можем их заставлять, это их свободный выбор и т. п....

— Сейчас неграждан значительно меньше, чем было в 90-е годы. Значит ли это, что и отстаивать права русскоязычных жителей Латвии стало легче?

— В чём-то легче, в чём-то сложнее. С точки зрения работы в судах, например, важным фактором стало принятие преамбулы к Конституции. Оспаривать дискриминационные нормы в Конституционном суде стало сложнее. Например, в 2003 году я был одним из тех, кто подал в Конституционный суд (КС) иск по языковым квотам на частных радиостанциях и телеканалах: тогда закон определял, что доля передач на других языках, кроме латышского, не могла превышать 25% эфирного времени. Тогда Конституционный суд встал на нашу сторону, и эта дискриминационная норма была отменена. Но сейчас, при наличии преамбулы к Конституции, не уверен, что решение КС было бы таким же.

— Тогда получается, что сейчас защитить права нацменьшинств юридическими методами стало намного сложнее, чем в 90-е годы?

— Опять же, в чём-то сложнее, в чём-то легче. Как я говорил, в 90-е годы права национальных меньшинств были в топе, новые документы не только появлялись, но и воспринимались всерьез.

Сейчас отношение к правам меньшинств намного более скептическое. И в практике других судов — и национальных, и международных — интерпретация прав

меньшинств становится более ограничительной, консервативной. Эта тенденция проявляется и в латвийских судах.

С другой стороны, очевидные противоречия латвийского законодательства с международными стандартами всё же исправлены. Сегодня остающиеся в силе нормы, которые мы считаем несправедливыми и дискриминационными, могут интерпретироваться по-разному. Например, языковые требования к депутатам. Раньше в Латвии при регистрации кандидат в депутаты всех уровней обязан был представить свидетельство о владении латышским языком, но языковые инспекторы имели право в любой момент без предупреждения прийти, проверить, и, если, по их мнению, кандидат не владел государственным языком на достаточном уровне, его просто вычеркивали из списков.

Эта практика была признана дискриминационной и Комитетом по правам человека ООН, и Страсбургским судом, была отменена. Правда, в Регламенте Сейма осталась норма, что депутат может быть лишен мандата за недостаточное владение государственным языком. Однако попыток применить эту норму никогда не было.

Однако Европейская конвенция ничего не говорит о депутатах самоуправлений, ее норма относится только к парламенту. И языковые требования к депутатам самоуправлений усиливаются, уже есть несколько прецедентов, когда избранные депутаты были лишены мандата.

До сих пор в международном праве нет четкого ответа на вопрос, можно ли ограничить право быть избранным из-за недостаточного знания государственного языка. В делах, которые рассматривались в Страсбурге, суд нашел нарушения в конкретном случае, не дав ответа на вопрос, а соответствует ли такая практика Конвенции в принципе.

— Вы говорили, что некоторые законы были приняты только под давлением со стороны международных организаций. Есть ли подобное давление сейчас?

— Сейчас есть рекомендации, но нет реальных рычагов. Международное давление эффективно только в контексте т. н. политической кондициональности, которая может выражаться в разных формах: например, когда государство хочет вступить в какую-то международную организацию, к нему предъявляют определенные требования.

Максимум был достигнут на стадии принятия в Совет Европы. Все три страны Балтии подали заявления в Совет Европы одновременно, но Литва и Эстония были приняты в эту организацию в мае 1993 года, а Латвия — лишь в феврале 1995 года. Заявление Латвии было отложено, и докладчик ПАСЕ Оле Есперсен из Дании четко сформулировал: пока не принят закон о гражданстве и закон, определяющий статус неграждан, нельзя заключить, что Латвия соответствует критериям членства в Совете Европы.



Латвия не соответствует критериям членства в Совете Европы

В июле 1994 года был принят закон о гражданстве с квотами натурализации, но был послан ясный сигнал, что с таким законом Латвию никуда не примут, и депутатам пришлось пересмотреть закон, исключив квоты. Потом в двух чтениях приняли закон о статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии и других государств, который в окончательном чтении был принят в апреле 1995 года, во время той самой сессии ПАСЕ, на которой было утверждено решение о вступлении Латвии в эту организацию.

Сегодня кондициональность в отношении Латвии практически исчерпана. Мы уже вступили всюду, куда хотели. При вступлении в НАТО и Евросоюз этот ресурс был использован не полностью. Решение, что Латвия в целом соответствует «копенгагенским критериям», включая критерий защиты меньшинств, было скорее политическим, ведь на

момент вступления Латвия еще даже не ратифицировала Рамочную конвенцию.

В Евросоюзе не существует никаких четких требований в этой области по отношению к государствам-членам. Я считаю это одним из серьезных недостатков, ведь Евросоюз формулирует достаточно жесткие требования для кандидатов, но при этом не имеет серьезных механизмов для контроля ситуации с правами человека внутри ЕС. Сейчас такие механизмы контроля и санкций срочно разрабатываются из-за ситуации в Польше и Венгрии.

Впрочем, прошли те времена, когда прогресс достигался исключительно за счет давления извне. Мы уже выросли из этих детских штанишек и сами должны решать свои проблемы. Ведь если мы не сможем найти решение, многие жители Латвии продолжат «голосовать ногами», уезжать из страны.

— Ну и тогда, как Вы считаете, как долго проблемы нацменьшинств продолжат оставаться актуальными и будут ли они когда-нибудь решены?

— Проблемы есть практически во всех государствах, где есть национальные меньшинства. Мы часто обижаемся, что международные организации не всегда нас поддерживают и помогают, но в то же время мы очень мало знаем о проблемах в других странах. Так что на быстрые перемены я не рассчитываю.

Главное, чего нам удалось достичь, — Латвия остается одной из немногих европейских стран, где никогда не было насилия на этнической почве.

Ведь когда проливается кровь, игра идет уже совершенно по другим правилам, и это, пожалуй, единственная область, где Латвии удалось опередить Эстонию. Эстония по всем показателям была впереди Латвии вплоть до «Бронзовой ночи».



Эстонская полиция разогнала защитников Бронзового солдата, протестовавших против решения властей начать работы по эксгумации

После нее говорить об интеграции там стало гораздо сложнее, на устранение последствий насилия уйдут десятилетия. Нам такого сценария удалось избежать, и у нас еще открыты двери для других возможностей.