



ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

# Конституция Европы закрепляет права меньшинств

## Слова могут вершить великие дела

В ходе состоявшейся в Риме 29 октября 2004 года торжественной церемонии руководителями глав государств и правительств 25 стран Европейского союза и трех стран-кандидатов был подписан договор, утвердивший Европейскую конституцию. У Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств посла Рольфа Экеуса были все основания для того, чтобы отпраздновать это событие: отсутствовавшее ранее положение о правах меньшинств было, наконец, включено в текст статьи I-2 Конституции.

### КШИШТОФ ДЖЕВИЦКИЙ

Что привело к этому малозаметному, но весьма значимому изменению, и какие последствия оно может иметь? Ранее, в июне 2003 года, в ходе состоявшегося в Копенгагене заседания Европейского совета проблеме прав меньшинств было отведено видное место – наравне с гарантиями прав человека. Определяя неэкономические критерии для принятия центрально- и восточноевропейских стран в состав Европейского союза, Совет уточнил:

Австрия подписывает договор, утверждающий Конституцию ЕС. Рим, 29 октября 2004 года. Фото: © European Community, 2005

*«Для вступления требуется, чтобы страна-кандидат достигла стабильности институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, права человека, а также уважение к меньшинствам и их защиту».* (Выделение в тексте авторское.)

К сожалению, однако, в Хартии ЕС по основным правам, утвержденной на встрече Европейского совета в Ницце в декабре 2000 года, не содержалось упоминания ни о каком конкретном «положении о меньшинствах». Вопрос о правах меньшинств был обойден молчанием и в проекте Европейской конституции, подготовленном 10 июля Конвентом Европейского совета о будущем Европы.

Что же случилось с согласованными в Копенгагене критериями в процессе разработки Европейским союзом соответствующих норм? Они «растворились» в тексте пункта 1 статьи I-57 проекта Европейской конституции, гласившего, что условия для вступления основываются на существующих в Союзе ценностях: *«Союз открыт для всех европейских государств, уважающих ценности,*

о которых говорится в статье I-2, и приверженных их совместному продвижению».

По сравнению с предшествующими документами ЕС указанные в статье I-2 общие ценности стали отражением впечатляющих усилий выйти за рамки простого перечисления возвышенных целей: «Союз зиждется на таких ценностях, как уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, верховенство закона и уважение прав человека. Эти ценности едины для существующего в государствах-членах общества, которое характеризуется плюрализмом, толерантностью, справедливостью, солидарностью и отсутствием дискриминации».

Тем не менее во многих международных кругах царит глубокое разочарование, причиной которого стало «отсутствующее звено» – исключение из текста конкретного положения о меньшинствах.

Следовало ли толковать такой подход как отражение новой позиции ЕС, согласно которой защита национальных меньшинств отныне снимается с повестки дня Союза? Что произошло с европейской системой ценностей в период между 1993 и 2003 годом, и почему фраза, касавшаяся национальных меньшинств, исчезла из перечня «ценностей, единых для... государств-членов?»

Содержавшаяся в проекте Конституции формулировка создавала впечатление, будто положение о меньшинствах являлось конкретным требованием, относящимся лишь к процедуре приема в состав Союза, и что после своего расширения ЕС больше не считает целесообразным уделять ему внимание.

Подобное толкование было чревато опасностью ослабления позиций Верховного комиссара по делам национальных меньшинств в том, что

касается его дипломатических усилий, направленных на предотвращение конфликтов в государствах, не входящих в состав ЕС. Существовала вероятность того, что правительства этих государств начнут говорить о «двойных стандартах»; они могли бы счесть себя вправе лишь выборочно соблюдать минимальные нормы, касающиеся защиты национальных меньшинств, и игнорировать рекомендации, направленные на обеспечение более глубокой социальной интеграции меньшинств в своих странах.

Именно этот потенциально тревожный сценарий побудил Верховного комиссара по делам национальных меньшинств поставить данный вопрос публично. На состоявшейся 5 ноября 2002 года в Копенгагене конференции он однозначно заявил: «Стандарты, лежащие в основе копенгагенских критериев, должны универсально применяться в масштабах всего ЕС, причем применять их следует в равной мере – и последовательно – ко всем государствам-членам. Иначе в отношениях между нынешними государствами-членами ЕС и странами, желающими в него вступить, будет существовать дисбаланс в том, что касается используемых стандартов».

Разумеется, можно утверждать, что права меньшинств являются составной частью концепции и самого понятия прав человека в целом. Дело, однако, в том, что на своей встрече в Копенгагене Европейский совет сознательно принял решение выделить защиту меньшинств как тему, требующую особого внимания. Верховный комиссар был обязан в рамках своих полномочий сделать все, чтобы обеспечить более четкую фиксацию прав меньшинств в проекте Конституции.

По мнению Верховного комиссара, Европейскому союзу, чтобы избежать обвинений в пред-

## На пути к Конституции

1 мая 2004 года в состав Европейского союза вошли десять новых стран-членов: Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словацкая Республика, Словения, Чешская Республика и Эстония.

Шесть месяцев спустя, 29 октября 2004 года, представители расширившегося Европейского союза, население которого составляет около 450 млн. человек, или 7,2 процента всего населения планеты, подписали в Зале горациев и куриациев Капитолийского дворца в Риме Договор и Заключительный акт об учреждении Конституции Европы. Церемония проходила в том же зале, где шесть первоначальных государств-членов – Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Бельгия и Люксембург – в 1957 году подписали Договор об учреждении Европейского сообщества.

Страны-кандидаты Болгария, Румыния и Турция подписали Заключительный акт. Хорватия, не участвовавшая в напряженной 16-месячной работе Евроконвента, Заключительный акт не подписывала, но ее представитель присутствовал на церемонии в качестве наблюдателя.

Договор об учреждении Конституции Европы должен быть ратифицирован всеми 25 государствами-членами расширенного Союза. Предельный срок – конец октября 2006 года.

Национальные парламенты Венгрии, Литвы и Словении уже ратифицировали Конституцию ЕС, а в мае их примеру последуют бельгийский и немецкий парламенты. В ряде стран вопрос о ратификации вынесен на референдум. Испанцы в ходе состоявшегося 20 февраля голосования ответили на этот вопрос твердым «да». Во Франции, Германии, Люксембурге и Нидерландах референдумы планируется провести в первой половине 2005 года, а в Португалии, вероятно, в декабре. Дании, Ирландии, Польше, Португалии, Соединенному Королевству и Чешской Республике еще предстоит определиться с датами.

Источники: «ЕС Обсервер» и проект СИДЕЛ



взятости, следовало утвердить и на равной для всех основе применять стандарты, касающиеся меньшинств, как в отношении стран-кандидатов, так и в отношении членов Союза. Кроме того Верховный комиссар считал, что Конституция ЕС должна содержать такое положение о правах меньшинств, которое влияло бы на ситуацию далеко за пределами самого ЕС и его государств-членов. Ведь, по общепринятому мнению, ряд государств – участников ОБСЕ вряд ли станут членами ЕС в ближайшем будущем, а возможно, не станут ими никогда. В связи с этим наличие четкого положения о меньшинствах также способствовало бы внедрению ценностей и стандартов ЕС в странах, не являющихся его членами, путем торговли, политики и т.п. Это еще больше повышало необходимость принятия законодательной формулировки, определяющей единую, гармоничную систему ценностей и стандартов.

Именно в свете этого Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств официально обратился к министру иностранных дел Ирландии в период председательства этой страны в ЕС. В своем письме от 14 января 2004 года Верховный комиссар отметил непреходящую ценность копенгагенских политических критериев членства в ЕС, предложив две альтернативные поправки в проекте Конституции, направленные на восстановление четкой формулировки по правам меньшинств.

Применительно к статье I-2, где излагаются «ценности Союза», он предложил после слов «уважение прав человека» добавить либо «включая права меньшинств», либо «включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам».

Второй вариант был предложен во избежание каких бы то ни было споров, которые могла бы вызвать ссылка на коллективные «права меньшинств». Аналогичные предложения относительно включения формулировки о меньшинствах были также внесены правительствами Венгрии и Румынии.

Предложение Верховного комиссара представляло собой заслуживающее высокой оценки улучшение первоначальной формулировки копенгагенских критериев. Если в Копенгагене «демократия, верховенство закона, права человека, а также уважение к меньшинствам и их защита» были перечислены по отдельности, то в последнем варианте формулировки предлагалось включить положение о «правах лиц, принадлежащих к меньшинствам» в качестве неотъемлемой части прав человека (обратите внимание на слово «включая»!).

Таким образом в тексте статьи I-2 восстанавливался должный баланс, отражающий то правильное понимание, что права лиц, принадлежащих к меньшинствам, являются не чем иным, как *lex specialis* (специальной нормой) международного права, касающегося прав человека в целом.

Для Верховного комиссара и других заинтересованных сторон стало приятным сюрпризом то, что на своей встрече в Брюсселе 18 июня 2004 года главы государств и правительств одобрили тексты ряда исправленных положений проекта Конституции Европы, которую они затем и подписали 29 октября 2004 года.

## Договор и конституция

Европейская Конституция является одновременно договором, подпадающим под действие норм международного права, и конституцией, поскольку содержит элементы конституционного характера. Этот состоящий из четырех частей документ:

- определяет суть Европейского союза и его ценности, цели, функции, процедуры принятия решений и институты;
- включает Хартию основных прав;
- определяет политику и действия Европейского союза; а также
- содержит заключительные положения, в том числе касающиеся порядка утверждения и возможного пересмотра Конституции.



Среди этих откорректированных положений был и приводимый ниже с выделением текст статьи I-2:

*«Союз зиждется на таких ценностях, как уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, верховенство закона и уважение прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности едины для существующего в государствах-членах общества, в котором господствуют плюрализм, недискриминация, толерантность, справедливость, солидарность и равенство между женщинами и мужчинами.»*

Состоявшийся между Верховным комиссаром и Европейским союзом плодотворный диалог по вопросам «человеческого измерения» Конституции Европы лишний раз напомнил о мудрости древнеримской правовой традиции, согласно которой ценности неотделимы от инструментов их реализации. Действительно, положение о меньшинствах приближает нас к сути древнеримского тезиса: *Ubi ous, ibi remedium* («Когда закон дает право, он дает и средства его защиты»).

Что не менее важно, включение приведенной выше формулировки в текст европейской Конституции создает более благоприятные условия для синергического взаимодействия Верховного комиссара с Европейским союзом. Это также повышает вероятность того, что вопросы национальных меньшинств не исчезнут из поля зрения ЕС.

**Кшиштоф Джевицкий** – старший юрисконсульт Бюро Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в Гааге. Ранее он являлся профессором международного права Гданьского университета (Польша). Его перу принадлежат многочисленные труды по вопросам международной защиты прав человека.

