



ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ И ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

А. БОРШЕВСКИЙ,

доктор наук, старший научный сотрудник сектора национальных меньшинств Института
культурного наследия Академии наук Молдовы

SUMMARY

This article describes the legislation to protect the rights of ethnic minorities. This article describes the international acts in the field of minority rights (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms).

The European Convention on Human Rights (formally the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) is an international treaty to protect human rights and fundamental freedoms in Europe. Drafted in 1950 by the then newly formed Council of Europe, the convention entered into force on 3 September 1953. All Council of Europe member states are party to the Convention and new members are expected to ratify the convention at the earliest opportunity.

* * *

Данная статья содержит описание законодательства о защите прав этнических меньшинств. В статье описаны международные акты в сфере прав национальных меньшинств, а именно: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод является одним из основных документов Совета Европы. Этот международный договор подписан в 1950 году и вступил в силу в 1953 году. Конвенция устанавливает неотъемлемые права и свободы для каждого и обязывает государства гарантировать эти права каждому человеку, который находится под их юрисдикцией.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью и основой демократии [1]. Поэтому одним из важнейших показателей демократичности государства является законодательное закрепление прав национальных меньшинств [2], ратификация Парламентом основных международных актов в этой сфере. Это особенно актуально в многонациональных странах, где проживает большое количество различных этносов.

Все демократические страны признали приоритет (или равенство) международных актов в области прав человека над национальным законодательством. Это означает, что международные принципы прав и свобод человека фактически инкорпорированы в национальное право, то есть международные акты о правах человека являются частью внутреннего законодательства демократических стран мира.

Согласно статье 4 Конституции Республики Молдова права и свободы человека толкуются

и применяются в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова. При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.

Данное конституционное положение является выражением одного из принципов взаимного доверия государств международного сообщества: добросо-

вестного соблюдения международных обязанностей (*pacta sunt servanda*). Устав ООН, подчеркивая идею о том, что государства-участники обязались создать необходимые условия для поддержания правосудия и соблюдения обязательств, вытекающих из договоров и источников международного права, придает принципу *pacta sunt servanda* более широкое значение, расценивая его не только как правило, требующее обязательного и добросовестного исполнения положений договора, но и выполнения обязательств, вытекающих для каждого государства из всех источников международного права. В своих постановлениях Конституционный суд РМ указывал на важность и обязательность принципа *pacta sunt servanda* [3].

Как результат, при отправлении правосудия молдавские судьи могут непосредственно при-



менять нормы международного законодательства.

Одним из важнейших международных правовых актов, регламентирующих защиту фундаментальных прав и свобод (в том числе и национальных меньшинств), является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950 г.). Членами Конвенции являются все страны Совета Европы. Новые государства-члены обязаны подписать её при вступлении в Совет Европы и ратифицировать в течение одного года. Также страны обязаны внести в свое законодательство необходимые изменения, вытекающие из прецедентного права, создаваемого решениями Суда по правам человека.

Этот международный договор подписан в Риме 4 ноября 1950 года и вступил в силу в 1953 году. Конвенция устанавливает неотъемлемые права и свободы для каждого и обязывает государства гарантировать эти права каждому человеку, который находится под их юрисдикцией. Как подчеркивается в преамбуле Конвенции, ее участники поставили перед собой цель предпринять «первые шаги» для осуществления «некоторых прав», перечисленных во Всеобщей декларации прав человека. И действительно, в Конвенции содержится лишь часть прав и свобод, закрепленных во Всеобщей декларации и Пактах о правах человека. Однако достоинство созданной системы состоит в том, что она постоянно развивается и дополняется новыми документами. Дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав.

Однако ценность Европейской конвенции состоит не только в зафиксированных правах и свободах, но и в создании механизма их имплементации. Этот механизм является «уникальным, жизненным и развивающимся»

Главное отличие Конвенции от иных международных договоров в области прав человека - существование реально действующего механизма защиты декларируемых прав - Европейского суда по правам человека, рассматривающего индивидуальные жалобы на нарушения конвенции.

На основании этой Конвенции были образованы два органа — Европейская комиссия по правам человека и Европейский Суд по правам человека, которые наделены полномочиями по рассмотрению жалоб как государств, так и отдельных лиц. Любое государство-участник может направить в Комиссию жалобу о том, что другая сторона нарушает положение Конвенции (ст. 24). Комиссия правомочна рассматривать также жалобы отдельных лиц, неправительственных организаций и групп лиц о нарушении их прав участниками Конвенции. Жалобы рассматриваются только в том случае, если государство, против которого они поданы, признало подобную компетенцию Комиссии (ст. 25). Постепенно все члены Совета Европы признали такую компетенцию не только Комиссии, но и Суда.

Комитет министров Совета Европы рассматривал жалобы лишь в том случае, если они не были переданы в Европейский Суд по правам человека. Дела в этот Суд передаются как Комиссией, так и государством-участником.

Созданный на базе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод контрольный механизм был в значительной степени результатом компромисса. В годы его создания члены Совета Европы не были готовы к отказу от части своих суверенных прав, переводу наднациональной защиты прав человека на более высокий уровень и предоставление индивиду права на прямой доступ в Суд. Сейчас такие условия созрели.

11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предоставил индивиду, неправительственным организациям и группам лиц возможность направлять петиции непосредственно в Суд. Этот протокол вступил в силу в октябре 1997 г. после того, как все государства-участники подписали и ратифицировали его. Согласно протоколу Европейская комиссия по правам человека упраздняется и единственным органом становится Суд. Для рассмотрения дел Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалоб будут решаться комитетами из трех судей. Это вызвано тем, что поток жалоб постоянно возрастает, особенно в связи с ростом членов Совета Европы, и что бы комитеты смогли быстрее и эффективнее решать вопросы о приемлемости индивидуальных жалоб. Сами же дела решаются палатами. Большие палаты обсуждают наиболее серьезные вопросы интерпретации Конвенции, а также дела, переданные ей по требованию участвующих в споре сторон.



Решения Суда обязательны для государств-участников, и за их осуществлением наблюдает Комитет министров Совета Европы. Таким образом, созданный в соответствии с Европейской конвенцией и протоколом № 11 механизм является, по сути дела, наднациональной властью. Его учреждение потребовало от государств — членов Совета Европы пересмотреть сложившиеся стереотипы, касающиеся абсолютизации государственного суверенитета. Решения Суда, имеющие значение прецедента, оказывают значительное влияние на формирование и развитие доктрины европейского права. Ими в повседневной практике руководствуются судебные органы государств-участников. Члены Совета Европы постоянно корректируют свое законодательство и административную практику под влиянием решений Суда. Отвергая законность национальных судебных решений, Европейский Суд побуждает государства пересматривать действующее законодательство и практику его применения.

Деятельность контрольного механизма, созданного в рамках Совета Европы на основании многочисленных европейских конвенций, способствует унификации юридических систем всех стран Европы в области защиты основных прав и свобод человека.

Конвенция имеет две принципиальные цели. Первая состоит в том, чтобы установить и далее развить права и основные свободы человека. Составители Конвенции признали, что поддерживать соблюдение прав человека было не только морально правильным, но также это было лучшим способом достижения

плюралистичных и справедливых сообществ, в которых каждый может мирно жить. Вторая цель была в том, чтобы поддержать эффективную политическую демократию. Эта цель подразумевает существование стабильности и порядка, верховенства права, но не самих по себе, а как лучший способ достижения благополучия и благосостояния обитателей европейских стран. В конце концов, у демократического правительства есть только одна причина существования, а именно служить интересам народа (людей). Вдохновители Конвенции, среди которых Уинстон Черчилль, сыгравший важную роль, и ее составители... понимали, что время от времени основные права одного человека могут входить в конфликт с правом другого. Таким образом, принципы свободы слова и неприкосновенности частной жизни могут столкнуться. Они также хорошо понимали, что узкая концентрация на преследовании защиты основных индивидуальных прав за счет исключения интересов широкой публики могут быть разрушительными для идеала толерантных Европейских либеральных демократий. Основные индивидуальные права имеют первостепенную важность, но эти права не безграничны: мы живем в сообществах индивидуумов, которые также обладают правами.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не гарантирует как таковое общее право на отсутствие дискриминации. Однако в статье 14 Конвенция запрещает, чтобы лица подвергались дискриминации, но только в пользовании правами и свободами, признанными в Конвенции (статья 14

Конвенции гласит, что пользование правами и свободами, изложенными в Европейской конвенции, обеспечивается без дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства).

Отметим, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в статье 14 особо подчеркивает, что пользование правами и свободами, изложенными в Европейской конвенции, обеспечивается без дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства [4].

Статья 14 не имеет самостоятельного значения, она дополняет другие нормативные статьи Конвенции и Протоколов: она обеспечивает отдельным лицам или группам лиц защиту от всех видов дискриминации при осуществлении прав и свобод, защищаемых этими статьями. Европейский суд по правам человека указал, что статья 14 может применяться даже без нарушения их требований и, в этой мере, она имеет самостоятельное значение, но все же она не должна применяться, если обстоятельства спора не подпадают под действие, по меньшей



мере, одной из указанных норм [5].

Европейский суд неоднократно подчеркивал, что, дополняя другие нормы Конвенции, статья 14 обеспечивает заинтересованным лицам защиту от всех видов дискриминации при осуществлении прав и свобод, защищаемых Конвенцией. Мера, которая сама по себе находится в соответствии с требованиями статьи, закрепляющей соответствующее право или свободу, может поэтому оказаться нарушением данной статьи, взятой в сочетании со ст. 14, по причине дискриминационного характера этой меры.

В таком аспекте ст. 14 образует некую неотъемлемую часть других статей Конвенции, каждая из которых гарантирует определенное право. В решениях Суда эта взаимосвязь выражена формулой: «о нарушении статьи такой-то в сочетании со ст. 14». Если по обстоятельствам дела на первом плане оказывается вопрос о дискриминации, то формула переворачивается: «о нарушении ст. 14 в сочетании со статьей такой-то». Но это редкий случай, а самый распространенный - применение выработанного судебной практикой правила, согласно которому вопрос о нарушении ст. 14 не рассматривается, если ранее Суд уже констатировал нарушение основной статьи, по которой принесена жалоба [6].

В одном из первых своих решений, где Суд применил названные выше критерии, он констатировал нарушение ст. 14 в сочетании со ст. 2 Протокола № 1, которое выразилось в том, что в некоторых районах Бельгии дети из франкоязычных семей были лишены возможности по-

лучать школьное образование на родном языке (решение по делу «О языках в Бельгии» от 9 февраля 1967 г.) [7].

Более детально защита прав национальных меньшинств закреплена в Протоколе № 12 к Европейской конвенции.

Протокол № 12 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод был принят 4 ноября 2000 года в Риме (вступил в силу 1 апреля 2005 года после ратификацией 10 странами). Парламентская Ассамблея Совета Европы еще в 1993 году в рекомендации 1201 (1993) предложила, чтобы Комитет министров принял дополнительный протокол по правам меньшинств к Европейской конвенции о правах человека. Протокол № 12 был подписан Молдовой 4 ноября 2000 года, но до настоящего времени не ратифицирован. Очевидно, что вступление в силу для Молдовы данного Протокола повлечет за собой значительное расширение компетенции Европейского суда по правам человека в сфере защиты прав национальных меньшинств Молдовы. Протокол закрепляет принцип, что все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту законом. Статья 1 Протокола гласит, что пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.

Отметим, что ратификация

Молдовой Протокола № 12 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод существенно усилит реальную защиту прав национальных меньшинств.

Литература:

1. Сосна Б., Боршевский А., Петров В. Права человека в странах Европейского Союза. Измаил, Измаильский Институт водного транспорта, 2009. С. 1-5.
2. Ковригина М. В. Обеспечение прав национальных меньшинств в демократическом государстве // Международное публичное и частное право. 2007. № 5. С. 2 – 4.
3. Постановление Конституционного Суда РМ О контроле конституционности некоторых положений ст. 155/3 Уголовного кодекса в редакции Закона № 1436-ХІІІ от 24 декабря 1997 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс» № 17 от 2.04.2002// Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2002. № 50-52.
4. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод =Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertes fondamentales. Пер. с англ. СПб., 1996.
5. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб, 2004. С. 742-743.
6. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. д. ю. н., проф. В. А. Туманова и д. ю. н., проф. Л. М. Энттина. М., 2002. С.213-217.
7. Там же. С.215.