

operation in Europe;

- Declaration 47/135 of the General Assembly of the United Nations on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities;

- Recommendation 1201(1993) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, respecting individual human and civil rights, including the rights of persons belonging to national minorities.»

³¹ «Articles 10 and 11 deal with rights which may have political consequences. They have been drafted having in mind the need to preserve in any case the integrity of the State. (...) As regards the status of appropriate local authorities to allow a certain degree of administrative autonomy of the regions where minorities are in a majority, these authorities can only be established in accordance with the domestic legislation of the State.» [Parliamentary Assembly doc. 6742, p.15.]

³² The Venice Commission in the already cited document CDL-JNF(96)4 explained the «appropriate local or autonomous authorities» with the text of the European Charter of Local Self-government referring also to administrative and decisional competences of elected bodies. (p.8) On the meaning of the «special status», the followings were developed: «The meaning of the term «special status» is admittedly, somewhat vague: but it does reflect the desire of the authors of Article 11 to allow States to depart from the traditional patterns of local government. In this respect, the State remains free to determine what will be the scope of this special status. In the absence of any common practice capable of specifying the minimum requirements of such status, the scope of the right to have a special status should be determined by reference to the aims of Article 11 in general and the presumed will of the Council of Europe member States. Some examples can be found in the special statuses existing in Italy or Spain, without this precluding the solution of personal autonomy.» (p.9) The Venice Commission shows examples on the right to consultation, to participation in the preparation, evaluation and implementation and in decision-making, especially in the fields of culture, education, religion, information and social affairs and it follows in this way: «These are only minimum requirements. A special status can, of course, go much further by endowing a region where a minority is in the majority with legislative and executive power of its own in respect of regional affairs, thus introducing a system akin to partial federalisation of the State» (p.9-10)

³³ right to have ...local or autonomous authorities or to have a special status

³⁴ any right to a special status of territorial autonomy based on ethnic criteria

³⁵ any right to a special status of territorial autonomy based on ethnic criteria

³⁶ «Dans le même sens, l'avis de la Commission de Venise et la mention à la recommandation 1201 de l'Assemblée dans les traités entre la Hongrie et la Croatie, la Slovaquie et la Hongrie et la Roumanie, peuvent être interprétés dans le sens que la Commission et les États, tout en affirmant qu'il n'existe pas en droit international un droit des minorités à l'autonomie territoriale, reconnaissent que d'une certaine façon, l'instrument «autonomie locale ou régionale» constitue un des instruments possibles pour réaliser la protection efficace des minorités.»

Albanese, Ferdinando: Autonomie territoriale et protection des minorités ethniques et linguistiques dans le cadre du Conseil de l'Europe. in: Rapport à la conférence organisée par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe et la Région autonome Friuli-Venezia-Giulia sur le *Federalisme, régionalisme, autonomie locale et minorités*, Cividale del Friuli (24-26.10.1996) Conf/Civ (3)8 p.8

³⁷ RMDSZ-UDMR=Democratic Alliance of Hungarians of Roumania

³⁸ The presidential grace was already promised by Mr Iliescu in 1993 [cf. the letter of Mr Melescanu as annex of the Doc. 6901 (19.7.1993) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Kunig-report) p.20-22.

Mr Cseresnyes' imprisonment for 10 years was always sharply criticized by the Hungarian Party because of its gravity and because of the fact that only two Roumanian «peasants» were found guilty and sentenced to one year because of destruction of property, while 24 persons belonging to the Hungarian minority were sentenced for 10,5,2 years.

³⁹ This organ was preceded in the Iliescu-era by the Council for Minorities, which was criticized and left by the Hungarians because of lack of competences on the one hand and the composition on the other. [A great number of high government officials were *ex officio* member of the Council.]

The Department - enshrined in the PM Office - seems to be entitled with competences of preparation of legal texts and the control of the execution of related national and international legal rules.

⁴⁰ Ministry for tourism, Mr Birtalan.

⁴¹ This law restricted the use of minority languages in the education - compared with the previously existing laws. It was also felt that too much discretionary power was granted to state authorities, and the «rights» to minority language education changed *de facto* to a simple initiative.

⁴² March 15 commemorates the beginning of the revolution of 1848. The perception of the historic events was always controversial: in the Hungarian historical perception, the Rumanian minority, backed by the Habsbourg-dynasty, rioted against Hungary, fighting for her independence. In the Rumanian perception, the Hungary tried to prevent their movement for national emancipation.

ДВУХСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ И РЕГИОНАЛИЗМ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ НА ПРИМЕРЕ ВЕНГЕРСКО-РУМЫНСКОГО ДОГОВОРА ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ

Петер Ковач

Помимо процесса европейской интеграции, важнейшей проблемой конца 20 века является защита национальных меньшинств. На первый взгляд, эти два явления не имеют многого общего. Однако более глубокий анализ проблем показывает, что и та и другая имеют общую черту. Ею является задача, решение которой направлено на искоренение определенных, присущих государству-нации недостатков. Когда Институт Ассера пригласил меня здесь выступить, обсуждаемой темой являлся Венгерско-Румынский договор по добрососедству и сотрудничеству. Я не стану уходить от этого вопроса, но все же хочу подчеркнуть, что мы не сможем

абстрагироваться от огромного историко-политического и правового контекста, в котором указанный договор является лишь одной из составляющих. Вот почему будет нецелесообразно анализировать и комментировать этот договор сам по себе: мы должны рассматривать его, основываясь на международно-правовых обязательствах, в русле конституционных и политических норм и т.д.

В научных публикациях¹ неоднократно отмечалось, что проблема меньшинств заключается не только в истеричных заявлениях некоторых групп людей или в полном отвержении прав меньшинств властями недемократических государств. За этим стоит более глубокая

Петер Ковач – преподаватель международного публичного права Миколошского университета (Венгрия)

(Документ, представленный на Европейском Коллоквиуме Колледжа Ассера остров Теркселлинг, Нидерланды, 27 апреля - мая)

философская проблема, которая заключается в отсутствии возможности применять концепцию государства — нации во многих регионах мира. Чем сильнее навязывается эта концепция, тем большее количество национальных меньшинств чувствует угрозу сохранению и развитию идентичности (национального своеобразия)².

В чем заключается проблема? Как верно отметил в своей вступительной речи Джанфранко Мартини на семинарах Совета Европы в Сивидэйле (Чивидале): существование государства-нации объективным образом провоцирует возникновение проблемы национальных меньшинств³. В западной части Европы, принципы государства-нации содействовали появлению современных государств, а положительные и важные последствия явно превосходили отрицательные, среди которых было, к примеру, исчезновение малых языков и культур.

Эта концепция государства-нации слишком поспешно была применена в Центральной и Восточной Европе и в совершенно другом контексте. Западные государства-нации не могли помочь в разрешении существующих стратегических проблем Центральной и Восточной Европы, поскольку в этом регионе компенсация положительными средствами не была убедительной⁴. Проверка на эффективность показала, что был нанесен значительный урон. Также не следует забывать, что речь идет о языках и культурах, которые являются гораздо многочисленнее тех, что были в западных странах.

В некоторых обществах, политические воззрения противоположного характера сдерживаются достаточно сильной властью. Это явление особенно распространено в странах, состоящих из различных наций, чьи интересы не совпадают или даже сталкиваются и взаимоисключают друг друга, частично по причине недостаточного экономического развития. В этом случае, власть большинства может превратиться в диктатуру меньшинства при внутреннем стремлении государства-нации к языковой гегемонии, а часто и к ограничению других культур. Это несет объективную угрозу меньшинствам в области содействия и защиты их национальной аутентичности. Тенденции последних лет в международном законодательстве отражает ту проблему, что представляет собой для государства-нации присутствие большого количества культур⁵.

Неслучайно, что даже вступление в Европейский Союз рассматривается, как досрочное разрешение проблем национальных меньшинств, поскольку границы в существенной мере потеряют свою значимость в ходе интеграции. Общий рынок отменил правило экономических последствий для национального государства, более тесная интеграция по типу Маастрихтского Договора рассматривает отрицание понятия государства-нации как такового.

Как можно обобщить существующие нормы многосторонних отношений в области защиты национальных меньшинств.

В 1992 г., спустя долгое время после принятия Международного Договора по Гражданским и Политическим Правам, с его известной Статьей 27⁶, Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 47/135: «Декларация по Правам Людей, принадлежащих к Национальным, Этническим, Религиозным и Языковым Меньшинствам. Самым большим достижением резолюции 47/135 считается подтверждение концепции, направленной на развитие меньшинств⁷.

Европейская схема стандартов в этой области была

выработана под эгидой двух организаций - СБСЕ и Совета Европы.

СБСЕ (с Будапештского Саммита 1994 - ОБСЕ) была наделена функцией выработки основных направлений в структуре новой Европы. Они связаны с правовыми договорами «мягкого типа», некоторые из которых связаны с проблемами меньшинств. В этот раздел включены документы, принятые в Копенгагене⁸, Париже⁹, и Женеве¹⁰. В Копенгагенском¹¹ и Женевском¹² документах прослеживаются тенденции в защиту автономий, однако четких обязательств в этой сфере не было принято. Позднее был создан механизм типа «омбудсмена»; Верховного Уполномоченного по Национальным Меньшинствам, который также осуществлял миссию посредничества в этой области.

Совет Европы призван, по существу, формулировать различные межгосударственные правовые нормы. Сегодня это касается также и защиты меньшинств. Страсбургская организация инициировала принятие двух многосторонних конвенций: Европейской Хартии по Региональным Языкам и Языкам Меньшинств (1992) и Основную (Рамочную) Конвенцию по защите Национальных Меньшинств (1995). Хотя в то время, когда выработывались эти направления ни одно из них так и не вступило в силу¹³. Они уже являли собой пример европейских правовых норм по защите меньшинств.

Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла большое количество резолюций¹⁴, носящих, в принципе рекомендательный характер. Однако стоит отметить особую сущность принципов, лежащих в основе рекомендации 1201, которая изначально была выработана как предварительный протокол ЕСПЧ (ЕСПЧ), поскольку Совет Министров не принял эту инициативу, документы рекомендательного характера подвергались изменениям, и сейчас не столько форма, сколько содержание договора имеет огромную ценность. Особая природа этих договоров связана с тем фактом, что определенные страны обязали себя следовать принципам, содержащимся в рекомендации: Парламентская Ассамблея потребовала, чтобы соблюдение этих принципов являлось предварительным условием для их принятия в организацию¹⁵. Следует также отметить, что определенная часть этих обязательств была выражена в форме одностороннего акта в области международного общественного права. Более того, как будет видно далее, определенные двусторонние договоры содержат оговорку, что его стороны будут рассматривать принципы, заложенные в основе, в качестве юридических обязательств¹⁶. Это можно видеть на примере Румыно-Венгерского договора.

II

Румыно-Венгерский договор принадлежит к ряду двусторонних договоров. Причиной заключения таких договоров является как особая ситуация в том или ином регионе, так и давление со стороны НАТО и Европейского Союза. Поскольку большинство стран региона¹⁷ ставит целью вступление в различные Европейские интеграционные организации, им было предложено подтвердить свой «дух компромисса» и желание «нормализовать двусторонние связи» путем заключения двусторонних договоров, оговаривающих подтверждение нерушимости границ и взаимного стремления служить интересам меньшинств в данных странах. Под этим подразумевалось (или только давалось почувствовать), что новые трения в рамках ЕС либо НАТО приветство-

ваться не будут. Эту озабоченность можно понять, но она также дала и отрицательные последствия: простое существование двустороннего договора по границам и защите меньшинств, без учета важных юридических аспектов, обрело цену, как было громко заявлено, «входного билета».

Перенос проблемы меньшинств в область двусторонних отношений был принят странами этого региона, однако переговоры велись достаточно медленно. Неудивительно, что страны, представлявшие меньшинствам великолепный конституционный режим были готовы действовать в русле международных правовых обязательств. В случае же, когда страны и исповедовали принципы государства-нации, переговоры дипломатов занимали долгое время.

Несмотря на сложившиеся у Запада стереотипы, длительность переговоров не зависит от того, что одна из стран не хочет признавать существующие границы, а другая не хочет предоставлять права меньшинствам. Главная проблема заключается в другом, самом по себе интересном и важном, а именно в ответе на вопрос: какая цель переговоров? Повторить существующие многосторонние обязательства в двустороннем документе или что-то большее? Создать компиляцию или углубить кодификацию? Обозначить или добавить элементы «прогрессивного развития»? Ответ на эти вопросы определяет позицию государств, которая часто не является гибкой.

Во время переговоров, Словацкое и Румынское правительства были готовы повторить пункты рамочного соглашения, Венгерское правительство желало расширить защиту меньшинств путем оговаривания дополнительных или более точных статей, при этом Рамочное соглашение также использовалось как один из документов «за». Парадокс? Отнюдь...

Словацкое и Румынское правительства расценивали Рамочное Соглашение как Единственный европейский стандарт, отражающий неоспоримые международные правовые нормы конца 20 века. Они считали, что международное сообщество никаких больше требований не предъявляет и именно это, по их мнению, стало причиной того, что более сильная кодификация, отраженная в рекомендации 1201, принята не была.

Венгерская сторона настаивала на более «глубокой» кодификации статьи 18 Рамочного Соглашения¹⁸, официальный пояснительный меморандум¹⁹, равно как и «подготовительные работы»²⁰ отражают мнение, что должна быть выдвинута дополнительная возможность в рамках билатерализма.

Даже если рассматривать это с чисто теоретической точки зрения и считать, что только последний аргумент является правильным, мы не должны забывать, что любой договор основывается или должен основываться на согласовании воли обеих сторон. В случае двусторонних договоров, это может привести к шантажу вроде «часть или ничего». Другой проблемой является пригодность договора к ратификации. Правительство сможет, конечно, подготовить любое обязательство; но, если документ не будет принят в парламенте, он станет пустой бумагой и ничем больше. Это приводит к тому, что правительство вынуждено вуалировать обязательство в красивую обертку, что ведет, в свою очередь к возникновению сложных определений, дающих повод для различных интерпретаций. (В случае со Словацко-Венгерским и Румынско-Венгерским договорам таким явлением стала ссылка на рекомендацию 1201 как на «правовое обязательство»).

Следует подчеркнуть, что в то время как значительная часть Рамочного Соглашения была завершена, изменилась правовая ситуация: уже не так требовалось заключать любой договор по защите меньшинств. Назрела необходимость в более глубоком и качественно новом договоре. На данный момент является верным факт, что ни Рамочное Соглашение, ни Европейская Хартия по Региональным Языкам и Языкам Меньшинств не вошли еще в силу и некоторые политики полагали, что даже аналогичный двусторонний договор является благом.

Вот почему нам стоит всегда рассматривать двусторонние договоры в контексте Рамочного Соглашения. Стиль формулировок данного двустороннего договора зависит с одной стороны от открытости государств и с другой от времени его заключения: до или после Рамочного Соглашения. Этот подход стоит иметь в виду при рассмотрении двустороннего договора с участием Венгрии.

Украинско-венгерский договор²¹ и Декларация по защите меньшинств²² предшествовала по времени заключения Рамочному Соглашению, равно как и советско-венгерский договор²³. Кстати, мы не должны забывать, что тип словенского конституционного режима является образцовым в своем регионе, что было признано Бадинтерской комиссией²⁴.

Хорватско-венгерский договор²⁵ последовал позднее, но он прекрасно отражает стремление двух стран предоставить автономные права своим меньшинствам. Словацко-венгерский договор²⁶ также был заключен примерно в это же время и его формулировки соответствуют формулировкам Рамочного Соглашения. Однако существует ряд клаузул, стиль которых практически совпадает с текстом Рамочного Соглашения. Текст Румынско-венгерского договора²⁷ фактически идентичен с текстом Рамочного Соглашения.

Углубление или, другими словами, «расширение» по отношению к Рамочному Соглашению в области принципа «эффективного участия»²⁸ может положить начало прогрессу в установлении автономий без подробного указания характера (территориального или личного) и структуры документа. Появление автономий не только совпадает с Рамочным Соглашением, как указано в пояснительном меморандуме²⁹, что согласуется с уже указанными Копенгагенским и Женевским документами в соответствии с Венецианской Комиссией, это является как бы ее лейтмотивом³⁰.

Венгерский внутренний конституционный подход подразумевает положительное отношение к концепции автономий меньшинств, однако является очевидным, что конституционные и политические нормы других стран также должны были приниматься во внимание во время переговоров. Эксплицитность или имплицитность используемых понятий связаны с конституционным и политическим фоном. Это является причиной различий в формулировках, использованных в договорах с Украиной³¹, Словенией³², Харватией³³, Словакией³⁴ и Румынией.

Становится очевидным, что НАТО и ЕС не были готовы вникнуть в детали споров в правовой области и оказывали сильное давление на заинтересованные страны с целью создания договора, как такового.

Роль европейских структур была, конечно, трудной. Существовала необходимость что-то сделать для Центральной и Восточной Европы и была выбрана проблема меньшинств. Общая Европейская Политика была нацелена на решение этой задачи, но некоторые

ведущие страны Европы вели сверхконсервативную внутреннюю политику, а в Совете Европы в вопросе масштаба защиты меньшинств не наблюдалось единодушие. Поскольку некоторые из этих стран вообще не подписали Рамочное Соглашение, которое казалось им чересчур преждевременным, они вообще не были готовы участвовать в дальнейшей проработке этого вопроса.

Заключительный вывод звучал скорее авторитарно и политически, чем «по-европейски» и «юридически»: «Нет договора? Нет вступления!»

В столицах стран-участниц ЕС и НАТО явно пренебрегли содержанием договора, отсутствием механизмов урегулирования в случае возможных споров по его интерпретации, проблемой соответствия с другими европейскими документами (особенно с Венецианской Комиссией по рекомендации (1201). Были присланы приветственные телеграммы, что является распространенным сегодня явлением, когда партнер хочет оказать политическую поддержку и в некотором роде моральную поддержку правительствам. Все это свидетельствует об откровенном незнании содержания документа.

Структура и, особенно, содержание этих договоров показывает определенные разногласия, равно как и общие черты. Румынско-венгерский и словацко-венгерский договоры могут быть названы договорами-близнецами, поскольку они имеют очень много общего. Однако в то же время, что я и пытаюсь доказать дальше, различие в формулировках нельзя недооценивать.

Я попытался в этой части показать общие черты, идентичные, а также более или менее похожие статьи различных международных договоров, документов, а также договоров «мягкого» типа, останавливаясь также на природе положений, основываясь либо на прямых формулировках (типа прав личности или группы) или на косвенных формулировках защиты (подчеркивающих соответствующие обязательства государств вместо прав личности или группы).

Известно, что вопрос о ссылке на рекомендацию 1201 является ключевым моментом разногласий во время переговоров и до августа 1996 казалось, что обе стороны не смогут достичь консенсуса, однако было объявлено о выработке компромиссного решения, что вызвало удивление и даже шок в политической жизни Венгрии и Румынии. Формулировка была следующей:

«Статья 15 (1-Б) «...Стороны Договора должны, с целью защиты и развития этнической, культурной, языковой и религиозной идентичности Венгерского меньшинства в Румынии и Румынского меньшинства в Венгрии выполнять в качестве правовых обязательств статьи, определяющие права людей, принадлежащих к таким меньшинствам в соответствии с документами ООН, ОБСЕ и Совета Европы, указанных в приложении к этому Договору.

Приложение: Список документов, перечисленный в статье 15, параграф 1(Б) Договора по Взаимопониманию, Сотрудничеству и Добрососедству между Республикой Венгрия и Румынией.

1. Документ от 29 июня 1990 г. Заседания в Копенгагене на Конфедерации по Человеческому Измерению, Конференции по Безопасности и Сотрудничеству в Европе.

2. Декларация Генеральной Ассамблеи ООН по Правам Людей, принадлежащих к Национальным, Этническим, Религиозным и языковым Меньшинствам (Резолюция 47/135) от 18 Декабря 1992 г.

3. Рекомендация 1201 (1993) Парламентской Ассамблеи

Совета Европы по дополнительному протоколу по правам национальных меньшинств Европейской Конвенции по Правам Человека*.

* «Стороны Договора выражают согласие, что Рекомендация 1201 не относится к правам групп, а также не накладывает на них обязательства предоставить этим людям право на особый статус территориальной автономии, основанной на этническом критерии».

Эти многочисленные ссылки (с текста Договора на приложение и с приложения на разъяснение (*)) смущали ряд политиков и ученых по обе стороны границы — но, вероятно, по разным причинам. Основным вопросом являлось: было ли заложено в правовых обязательствах наличие центра автономии или нет? Расхождение во мнениях выглядело довольно странно: команда Илиеску и парламентская оппозиция в Венгрии отрицали упоминание об автономии меньшинств в этом тексте, в то время, как правительство Венгрии и румынские национальные круги утверждали его наличие. На разъяснительную часть приложения ссылались как те, кто был «за», так и те, кто был «против». Мы не сможем понять политической важности споров если забудем о статье 11 Рекомендации 1201, которая стала мифом во время переговоров (это значит: панацея противопоставлялась бомбе замедленного действия). Эта статья представляет собой следующее: на регионы, где люди, принадлежащие к национальному меньшинству, составляют большинство, должно распространяться право иметь соответствующие местные или автономные власти или обладать особым статусом, учитывая конкретную историческую и территориальную ситуацию в соответствии с внутренними законами государства.

Озадаченность, испытываемая румынскими и венгерскими положительными кругами объяснялась тем фактом, что двусторонние договоры давали соответствующую интерпретацию принятому договору и разъясненному международно-правовой организацией. Парламентская Ассамблея, орган принимающий решение, уже дала свою интерпретацию в 1993 г.³⁵, а затем, по предложению господина Северина, обратилась к Венецианской Комиссии (Комиссии по Демократии через Право) дать свое толкование этого документа с особым вниманием к статье 11. Этот уважаемый орган конституционных юристов дал авторитетную интерпретацию³⁶, чей инициатор, бывший член парламентской оппозиции, господин Северин стал впоследствии министром иностранных дел нового румынского правительства.

Поскольку уже существовали две интерпретации, трудно было понять, зачем нужна третья, ведь в случае затруднений, обе стороны могли обратиться к тем двум. Еще одним критическим замечанием была запутанная форма разъяснительного предложения. Формулировка первоначальной статьи 1201 была в виде альтернативного предложения³⁷, в то время как венгерско-румынская интерпретация использовала формулу³⁸ присоединения, которая квалифицировала дополнительный³⁹ элемент.

Чисто грамматическая интерпретация, разработанная венгерским правительством под прессом дебатов в парламенте как по вопросу о подписании, так и по вопросу о ратификации, гласит: что не исключается «личная автономия, основанная на языке меньшинства», поскольку принадлежность к этому не тождественная меньшинству. Однако, господин Мелесхану, бывший в то время министром иностранных дел Румынии, заговорил об «урезании» рекомендации 1201 с целью защиты от «угрозы автономии».

Чтобы представить беспристрастное мнение сторон, стоит процитировать господина Альбанезе, директора Совета Европы⁴⁰, который, ссылаясь на договор, констатировал возможность и допустимость автономии.

III

Несколько слов стоит сказать о событиях, последовавших за подписанием договора и его ратификацией.

Команда Илиеску и движение FUNAR (ФУНАР) истерично заявили о сдаче позиций и государственной измене, когда премьер-министр господин Чёрбе, назначенный на этот пост господином Константинеску, сформировал коалиционное правительство с участием Венгерской Партии⁴¹, чей представитель получил также пост министра по делам меньшинств.

Господин Константинеску и правительство Чёрбе напротив сделали жесты доброй воли после вступления во власть. Среди них: помилование президентом последнего из содержащихся в тюрьме венгров⁴², которые участвовали в беспорядках в Тыргу-Мураше в 1990 г.; было создано Министерство по Делам Меньшинств⁴³,

возглавленное представителем Венгерской Партии господином Токаем, которая, тем самым, получила еще один пост, а также и посты префектов⁴⁴. Правительство также обещало видоизменение Закона по Образованию 1995 г., критикуемого за свой ограничительный характер⁴⁵. Весьма символическим шагом стало обращение господина Чёрбе ко всем жителям Румынии венгерской национальности по случаю 15 марта — национального праздника всех венгров⁴⁶. Данный жест стал достаточно неожиданным, поскольку долгое время румынские власти относились с подозрением к этому празднику.

Эти явления хорошо иллюстрируют, что просто существование двустороннего договора ничего не решает, если при этом отсутствуют политическая воля и взаимное стремление к улучшению ситуации. Если существует политическое решение, то результаты могут стать более успешными, чем просто юридический текст. Это также является уроком для ЕС и НАТО, которые часто остаются удовлетворены псевдо (или половинчатыми) решениями, поскольку имеют представление о глубоких процессах Центральной и Восточной Европы — дело, требующее немалых усилий.

⁴⁰ «Проблема состоит в том, что большинство может пренебрегать интересами меньшинств (при наличии многонационального общества, т. е. разделенного по этническим, национальным или религиозным критериям). Принадлежность к ущемляемой национальности, фактически означает видеть, как пренебрегают твоими собственными интересами». Пьер-Клод Стефан: Многонациональное государство. Будущее национальных меньшинств в Центральной и Восточной Европе. Издательство Огиль Жакоб, Париж, 1995. С. 249.

⁴¹ Как это определил Фукуяма: «не существует выхода из ситуации до тех пор, пока государства этого региона мыслят в терминах однородных наций». Часть более обширного интервью было передано в венгерской ежедневной газете «Мадьяр Немзет» от 6 октября 1994 г. стр. 11.

⁴² Исторический опыт показывает, что Государства не являются Государствами-Нациями, многонациональными реалиями: определение границ по таким критериям, как этнические границы часто вызывает затруднения и провоцирует конфликты. Изобретая государство-нацию, европейцы создали механизм, производящий меньшинство. Основная политическое общество на таких принципах объединения, как: религия, язык, культура, национальная идея, тем самым сделала из них столько же факторов, способных создать национальные меньшинства». Из: Вступительный Доклад на Конференции, организованной Конгрессом Местных и Региональных Властей Совета Европы и автономного региона Фриули-Венеция-Джулия по федерализму, регионализму, местной автономии и меньшинствам, ЧИВИДАЛЕ ДЕЛЬ ФРИУЛИ. (24-26.10.1996) Конф/Сив. (3)7 С.8-9.

⁴³ Перенос концепции государства-нации также породило трагедии в бывших африканских колониях.

⁴⁴ Как подчеркивается в одном из документов Совета Европы: «рассмотрение вопроса о различиях и множественной принадлежности должно быть дополнено дискуссией по множественной принадлежности и связи с концепцией государства-нации (...) Не следует ли нам принять, что нации многокультурные общества делают устаревшей любую политику, нацеленную на конформизм и ассимиляцию — цели, которые диктовались мышлением конца 19 в. Политическая система — это та система, которая дает возможность гражданам полностью ощущать свое участие как в жизни данной культурной общности, отличающейся от страны проживания, так и лояльность обеим составляющим — культурной общности и государства — особенно при существовании политики, направленной на улучшение взаимного общения и добрососедства между общностями.» Выступление на Семинаре СБСЕ по Человеческому Измерению Совета Европы по конкретным примерам проблемы Национальных Меньшинств: Положительные результаты. Из: Совет Европы: материалы встреч СБСЕ (январь-июнь 1993), Страсбург, с. 180.

⁴⁵ В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства, лица, принадлежащие к этим меньшинствам, не могут быть лишены права, наряду с другими членами общности: полноценно и всесторонне участвовать в жизни своей культуры, исповедовать свою религию и совершать ее обряды, а также использовать свой язык.

⁴⁶ Статья 8(3) «Меры, предпринимаемые государствами, чтобы гарантировать эффективное осуществление прав, заключенных в данной декларации, не должны, прежде всего, рассматриваться как противоречащие принципу равенства, содержащемуся во Всемирной Декларации Прав Человека. (см. также: Анализа Бокатоли - Декларация ООН по правам Лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам (всеобщее обозрение международного публичного права. 1993 /3)

⁴⁷ Документы Копенгагенского Заседания Конференции СБСЕ по Человеческому Измерению (1990), особенно смотрите в 30-40 ((

⁴⁸ Парижская Хартия для Новой Европы (1990) смотрите особенно: «Мы подтверждаем, что этническая, культурная, языковая и религиозная идентичность национальных меньшинств будет защищена, и что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам имеют полное право выражать, сохранять и развивать эту идентичность без всякой дискриминации и в полном равенстве перед законом. Мы заверяем, что все имеют полное право обратиться за помощью, как по национальности, так и на международном уровне, в борьбе против любого нарушения их прав».

⁴⁹ Документ Заседания Экспертов по Проблеме Меньшинств, 1991.

⁵⁰ Копенгагенский Документ 35 «Государства-участники должны соблюдать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам с целью их активного участия в жизни общества, включая участие в процессах, связанных с защитой и содействием идентичности таких меньшинств. Государства-участники считают усилия, направленные на защиту и создание условий по содействию этнической, культурной, языковой и религиозной идентичности определенных национальных меньшинств путем, как одного из возможных способов для достижения этих целей, создание соответствующих местных или автономных администраций, отвечающим особым историческим и территориальным условиям этих меньшинств и действующих в соответствии с политикой этих государств».

⁵¹ Осознавая развитие в своих конституционных системах, которые не позволяют совершать одинаковые шаги всеми государствами, Государства-участники с интересом отмечают достижение положительного результата некоторыми странами путем демократических мер: - с помощью консультационных и ответственных органов, в которых представлены национальные меньшинства, особенно в области образования, культуры и религии. - с помощью избранных органов и ассамблей, занимающихся делами национальных меньшинств. - с помощью местной и автономной администраций, а также автономной на территориальной основе. Также, благодаря существованию консультативных, законодательных и исполнительных органов, сформированных на основе свободных периодических выборов. - с помощью автономного управления, которое осуществляется какими-либо национальными меньшинствами или какими-либо схожими органами, в ситуации, когда неприменима территориальная автономия. - с помощью децентрализованных или местных форм правления. - (...)

⁵² В январе 1997, Хартию ратифицировало 4 государства. (Норвегия, Финляндия, Венгрия, Нидерланды) (5 требуется для вступления в силу)

и 8 государств ратифицировали Рамочное Соглашение (Румыния, Словакия, Венгрия, Испания, Каир, Эстония, Сан-Марино и Молдова), где требуется 12 для вступления в силу.

¹⁴ Особенно рекомендации 1134 (1990), 1177 (1992), 1201 (1993), 1255 (1995), 1300 (1996). Принципы, связанные с меньшинствами касательно различных аспектов терпимости, заложены в рекомендациях 1275 (1995), 1277 (1995), 1283 (1996).

¹⁵ Смотрите распоряжение №175 (1993) по Словакии, №176 (1993) по Румынии, №183 (1994) по Латвии, №188 (1995) по Молдавии, №189 (1995) по Албании, №190 (1995) по Украине, №191 (1995) по Македонии / ФЮРМ (FYROM), №192 (1996) по России и т.д.

¹⁶ Особенно смотрите Венгеро-Словацкий, Венгеро-Хорватский и Венгеро-Румынский договоры.

¹⁷ С распадом СССР и Югославии и возникновением «новых» государств в определенные круги, где принимаются решения, возникло ощущение, что родилось юридическая «лакуна». С точки зрения международного публичного права и особенно теории правосубъектности, реальное существование «правовой лакуны» находится под большим сомнением.

¹⁸ 18.1 Стороны должны ставить цели на заключение, где необходимо, двух- и многосторонних соглашений с другими Государствами, в особенности, с теми, с кем есть общая граница или с теми, кто находится в этом регионе, с целью обеспечения защиты лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

18.2 Где является уместным, стороны должны принимать меры по ускорению сотрудничества пограничных районов.

¹⁹ (О статье 18)

§85 Эта статья призывает Стороны заключать добавок к существующим международным договорам, где это оправдано ситуацией, двусторонние и многосторонние соглашения с целью защиты национальных меньшинств. Она также стимулирует сотрудничество в пограничных районах. Как было подчеркнуто в Венской Декларации (...) также соглашение и сотрудничество являются важным в содействии терпимости, процветанию, стабильности и миру.

[О статье 18(1)]

§86 Как предусмотрено в этом параграфе, дву- и многосторонние соглашения могут, к примеру, быть заключены в сфере культуры, образования и информации.

[О статье 18(2)]

§87 Этот параграф указывает на важность сотрудничества пограничных районов. Обмен информацией и опытом между Государствами является весомым орудием в содействии взаимопониманию и доверию. В особенности сотрудничество пограничных районов имеет преимущество в подготовке соглашений, особо учитывающих пожелания и нужды меньшинств.

²⁰ Окончательная версия этой статьи была принята пятой Сессией Комитета САНМИН, заменив тем самым принятые ранее понятия «решить вопросы, касающиеся меньшинств» и предложенные понятия «вклад в защиту меньшинств». Доклад, сделанный на Заседании САНМИН94 (19) в этой части очень краток и только личные замечания участников сохранили разнообразие версий.

²¹ 6.12.1992 Договор по основам добрососедских отношений и сотрудничеству между Республикой Венгрия и Украиной.

²² 31.05.1991 Декларация о принципах сотрудничества между Республикой Венгрия и Украинской Советской Социалистической Республикой по гарантированию прав национальных меньшинств.

²³ 6.11.1992 Конвенция по обеспечению особых прав словенского меньшинства, проживающего в Республике Венгрия и венгерского меньшинства, проживающего в Республике Словения.

²⁴ Сравните: Консультативное мнение №7 Арбитражной Комиссии Мирной Конференции по Югославии о международном признании Республики Словения Европейским Содружеством в качестве государства-члена от 11.11.1992 (Париж).

²⁵ 5.04.1996 Конвенция, заключенная между Республикой Венгрия и Республикой Хорватия о защите венгерского меньшинства в Республике Хорватия и Хорватского меньшинства в Республике Венгрия.

²⁶ 19.03.1995 Договор о добрососедских отношениях, Дружбе и Сотрудничеству между Республикой Венгрия и Словацкой Республикой.

²⁷ 16.09.1996 Договор между Республикой Венгрия и Румынией по Взаимопониманию, Сотрудничеству и Добрососедству.

²⁸ «Статья 15» Стороны должны создавать условия, необходимое для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в культурной, общественной, социальной и экономической жизни и в жизни общества, особенно затрагивающих эти группы».

²⁹ Пояснительный меморандум: статья 15

§80 «Эта статья требует от Государств создавать условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в культурной, общественной и экономической жизни и в жизни общества, особенно там, где затрагиваются интересы этих групп. Она прежде всего нацелена на создание настоящего равенства между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам и лицам, образующими часть большинства. С целью создания условий для участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, стороны должны содействовать, в рамках своих конституционных систем, выполнению, среди прочего, следующих мер:

консультаций с этими лицами путем соответствующих процедур, в особенности, через их представительские организации, когда Сторонами вырабатываются их нее законодательство или влияющие на него административные меры.

вовлечение этих людей в процессы подготовки, воплощения и оценки планов развития стран и регионов, непосредственно влияющих на них программ.

организация изучения, совместно с этими лицами, возможного воздействия на них проектов по развитию.

эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в процессе принятия решений в выборных органах как на национальной, так и на местном уровнях.

децентрализации или местных форм правительств.

³⁰ С точки зрения Рамочного Соглашения, участие в жизни общества является, кроме всего прочего, вопросом личной автономии, а не местной автономии.

Венгерская Комиссия (Мнение CDL-INF(96)4 Европейской Комиссии по Демократии через Право) по интерпретации Статьи 11 предварительного протокола Европейской Конвенции по Правам Человека, приложенного к рекомендации 1201 Парламентской Ассамблеи, стр. 4.

³¹ «§ 5: «Стороны должны выражать готовность предоставлять статус национальных меньшинств, который будет гарантировать эффективное участие в управлении общественной жизнью, включая вопросы, связанные с защитой и содействием их национальной идентичности, а также принятия и воплощения решений, касающихся их места проживания.»

§ 6: «Стороны должны учитывать право национальных меньшинств устанавливать свои организации и общества в рамках правовых норм этих государств. Как неотъемлемый элемент демократического государства, подчиненного верховенству закона.»

§ 7 «Стороны выражают готовность соблюдать принцип формирования государственных органов по делам национальных и этнических меньшинств на демократической основе, при участии и с полным учетом интересов всех национальностей, проживающих на данной территории особенно организаций или обществ, представляющих их интересы.»

³² «Статья 9 (...) Страны-участницы Договора в соответствии со своим национальным законодательством должны обеспечивать условия для деятельности всемирных организаций по делам национальных меньшинств с целью защиты национальных меньшинств и их интересов.»

³³ «Статья 9: Страны-участницы Договора, в соответствии со своим национальным законодательством должны обеспечивать: Соответствующее участие меньшинств в процессе принятия решений, касающихся прав и статуса меньшинств, на местном, региональном и национальном уровнях.

материальные и другие условия для проведения выборов и работы представителей национальных меньшинств в венгерских и хорватских представительных органах (...)

Республика Венгрия должна обеспечить условие для установления и эффективной работы органов самоуправления хорватского меньшинства в Венгрии в рамках существующих правил и установленных сроков.

Республика Хорватия должна подтвердить направленность на обеспечение, в соответствии со своим внутренним законодательством, права венгерского меньшинства на культурную автономию, и, вдобавок, должно содействовать свободному союзу и сообществу венгерского меньшинства, созданных для сохранения их национальной и культурной идентичности.»

³⁴ «Статья 15 (4-Б): Страны-участницы Договора провозглашают, ... что...они будут применять нормы и политические обязательства, заложенные в данных документах в качестве правовых обязательств при защите прав лиц, принадлежащих к венгерскому меньшинству в Словацкой Республике и к словацкому меньшинству в Республике Венгрия:»

Документ от 29 июня 1990 г. Копенгагенской Встречи на Конференции по Человеческому Измерению Конференции СБСЕ. Декларация 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН по Правам Лиц, принадлежащих к Национальным, Этническим, Религиозным и Языковым меньшинствам.

Рекомендация 1201 (1993) Парламентской Ассамблеи Совета Европы, соблюдающая индивидуальные права лиц и гражданские права, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

²³ «Статьи 10 и 11 касаются прав, которые могут иметь политические последствия. Они были выработаны с учетом необходимости сохранить в любом случае единство государства (...). Что касается статуса соответствующих местных властей, который дает им право на определенный уровень административной автономии регионов, в которых национальное меньшинство составляет большинство, то эти власти должны устанавливаться только в соответствии с внутренним законодательством Государства (Парламентская Ассамблея док. 6742, стр. 15)

²⁴ Венецианская Комиссия в уже процитированном документе CDL-INF 96(4) дала толкование понятию «соответствующие местные или автономные власти» согласно тексту Европейской Хартии по Местному самоуправлению, а также по отношению к уровням управления и принятия решений в выборных органах (стр. 8). «Особый статус» трактуется следующим образом: «Следует признать, что значение термина «особый статус» является несколько нечетким; но оно отражает стремление авторов Статьи 11 дать возможность Государствам отойти от традиционных шаблонов в вопросе местных правительств. В этом смысле, у Государства целиком остается право определять масштаб «особого статуса». Учитывая отсутствие распространенной практики, определяющей минимальные требования при этом статусе, уровень права на обладание этим особым статусом, должен в целом определяться путем ссылки к целям, заложенные в Статье 11, а также изъясненной волей государств — членом Совета Европы. Некоторые примеры можно найти в Испанской и Итальянской практике существования «особых статусов». При этом не будут исключаться решение личной автономии (стр. 9). Венецианская Комиссия показывает примеры права на консультации, дает право на участие в выработке, оценке и воплощении, а также в принятии решений, особенно в областях культуры, образования, религии, информации и жизни общества. Она формулируется следующим образом: «Существуют только минимальные требования. Особый статус может, конечно, дать право пойти гораздо дальше путем наделения региона, где меньшинство составляет большинство, своей законодательной и исполнительной властью в отношении региональных дел, тем самым зная систему, близкую по духу системе частичной федерализации Государства.» (стр. 9-10)

²⁷ право иметь ...местные или автономные власти или особый статус

²⁴ право иметь особый статус территориальной автономии, основанной на этническом критерии.

²⁵ право на особый статус территориальной автономии, основанной на этническом критерии.

²⁶ В этом же смысле может быть истолковано мнение Венецианской Комиссии об упоминании рекомендации 1201 Ассамблеи в договорах между Венгрией и Хорватией, Словакией, Венгрией и Румынией, что Комиссия и Государства, утверждая, что в международном праве не существует пункта о праве национальных меньшинств на территориальную автономию, в то же время признают что местная или региональная автономия составляет, в своем роде, один из возможных документов для реализации эффективной защиты национальных меньшинств».

Альбанес, Фердинандо: Территориальная автономия и защита этнических и языковых меньшинств в рамках Совета Европы.

Из: Доклад на Конференции, организованной Конгрессом местных и Региональных Властей Совет Европы и автономного Региона Фриули-Венеция-Джулия по федерализму, регионализму, местной автономии и меньшинствам, Сивидаль (Чивидале) Дель Фриули (24-26. 10.1996). Конфр. Сив. (3)8 стр.8.

⁴¹ RMD52 – UDMR – Демократический Альянс Венгров Румынии.

⁴² Президентская амнистия уже была обещана господином Илиеску в 1993 г. (Сравните письмо госп. Мелесхану как приложение документа 69-01 (19.07.1993) Парламентской Ассамблеи Совета Европы (доклад Кенита) стр. 20-22.

Заключение сроком на 10 лет господина Черешнеца резко критиковалось Венгерской Партией за суровость, а также за то, что только двое румынских «крестьян» были осуждены и приговорены на 1 год за нанесение ущерба имуществу, в то время как 24 человека, принадлежащих к венгерскому меньшинству, были осуждены сроками на 10,5 и 2 года.

⁴³ В эпоху правления Илиеску этому органу предшествовал Совет по Делах Меньшинств, который критиковался венграми, полностью покинувшими его состав, как за отсутствие компетенции, так и за состав. (Большое число высших правительственных официальных лиц были в силу своего официального положения также членами Совета).

⁴⁴ Министерство по Туризму, г-н Бирталан.

⁴⁵ Этот закон ограничивал использование языков меньшинств в сфере образования по сравнению с предыдущими подобными законами.

Также чувствовалось, что слишком многое отдавалось на усмотрение государственным органам и право на обучение на языке меньшинства «де-факто» изменялось на просто инициативу.

⁴⁶ 15 марта отмечается начало революции 1848 г. Восприятие исторических событий всегда являлось противоречивым: в историческом восприятии венгров, румынское меньшинство, поддерживаемое династией Габсбургов, выступило против Венгрии, борющейся за независимость. В Румынском же восприятии, Венгрия пыталась предотвратить движение румын за национальное равноправие.