



Андреа Гаврих

Политика в отношении меньшинств в связи с процессом расширения ЕС

Нынешнее расширение ЕС является, наряду с усилиями по созданию Конституции Европейского Союза, крупнейшим проектом со времени расширения ЕС в южном направлении, предпринятым в 80-е гг. Когда в мае 2004 г. ЕС обогатят десять новых государств и в том же десятилетии к нему присоединятся еще два государства – Болгария и Румыния, то Европейский Союз претерпит серьезные изменения. В прошлые годы Европейская комиссия осуществляла адаптацию этих двенадцати политических систем, а также Турции, к общему правовому достоянию ЕС (*aquis communautaire*) с помощью широкомасштабного мониторинга и интенсивной помощи со стороны ЕС.

В дополнение к переговорам о принятии *aquis communautaire*, разделенного на 29 глав (в число глав, являющихся, как известно, спорными, входят, например, «Сельское хозяйство», «Право свободного перемещения и повсеместного проживания» и «Региональная политика»), государства, которым предстоит вступление в ЕС, рассматриваются с точки зрения так называемых «политических критериев», касающихся зрелости демократии и уровня соблюдения прав человека в каждой стране. Ставились, например, вопросы об участии женщин в общественно-политической жизни или о борьбе против коррупции, и в ежегодных отчетах о достигнутом Еврокомиссия подводила

итоги, при необходимости напоминая о том, что требовало улучшения.

То же касается и сферы защиты меньшинств, также принадлежащей к «политическим критериям». Таким образом, и положение меньшинств в каждой стране-кандидате подвергалось мониторингу и оценивалось с 1998 по 2002 гг. в отчетах о достигнутом прогрессе¹. Ниже на основе отчетов о достигнутом проводится анализ политики Европейской комиссии в сфере защиты меньшинств в процессе расширения ЕС. На их основе будет показано, какие требования ЕС в разное время предъявлял государствам, претендующим на вступление, и какие стратегии проведения политики в отношении меньшинств можно сформулировать на этой основе².

В первую очередь следует взглянуть на общую правовую основу защиты меньшинств в ЕС. Защита меньшинств лишь в очень небольшом объеме представлена в договорах и решениях, определяющих деятельность ЕС. Прежде всего бросается в глаза отсутствие дефиниции меньшинства, чему сопутствует отсутствие соответствующего обязывающего определения как на международно-правовом уровне, так и на уровне Совета Европы. Соответствующие документы ЕС содержат лишь очень общие соображения в связи с принципиальным запретом дискриминации. К тому же не существует конкретных

¹ Ср. *Regelmäßige Berichte über die Fortschritte der Beitrittsstaaten auf dem Weg zum Beitritt*, Herausgegeben von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 (далее *Fortschrittsberichte*).

² Настоящая статья опирается на исследование Сабины Ридель «Политика в отношении меньшинств в процессе расширения ЕС. Динамизация этнических конфликтов в результате положительной дискриминации» (*„Osteuropa“*, 11-12, 2001, S. 1262-1285). В отличие от работы Ридель, посвященной трем первым отчетам, автор данной статьи смогла включить в анализ все отчеты о достигнутом, т.е. вышедшие также в 2001 и 2002 гг. К тому же статья Ридель носит печать воздействия нормативных предпосылок отклонения определенных форм коллективных прав меньшинств, о чем в журнале *„Osteuropa“* развернулась дискуссия. Напротив, предметом данной статьи является точное понимание действий ЕС (см. в связи с дискуссией: G. Brunner, *EU-Minderheitspolitik und kollektive Minderheitsrechte*. – *„Osteuropa“*, 2/2002, S. 220-228, S. Salzborn, *Individuelle und kollektive Minderheitsrechte im Widerstreit*. – *„Osteuropa“*, 5/2002, S. 606-611, а также H.-J. Heintze, *EU-Minderheitspolitik und kollektive Minderheitsrechte*. – *Ebda.*, S. 598-605).

соглашений о защите меньшинств, т.е. инструментов так называемой «положительной» дискриминации, которая, собственно говоря, необходима, если должно быть гарантировано сохранение культуры меньшинства или представительство меньшинств в политической системе. Напротив, подобные нормы содержатся, например, в таких документах Совета Европы, как «Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств» 1995 г. или «Европейская хартия региональных языков и языков национальных меньшинств» 1992 г. (последняя, однако, еще не ратифицирована разными государствами-членами ЕС и членами-кандидатами; например, Польша подписала Хартию только в 2003 г. и еще не ратифицировала)³.

Несмотря на малое значение вопроса меньшинств в соглашениях, принимавшихся ЕС, в данной связи можно привести пять документов Европейских сообществ/Европейского Союза, играющих центральную роль:

1. В рамках заседания Европейского совета в Копенгагене в 1993 г. было достигнуто согласие относительно того, какого принципиального «демократического минимума» ЕС ожидает от государств, стремящихся к вступлению: «В качестве предпосылки членства страна-кандидат должна реализовать институциональную стабильность как гарантию демократического и правового государственного устройства, соблюдения прав человека, а также уважения и защиты меньшинств»⁴. Таким образом, принципиальная важность защиты меньшинств была признана в самом начале процесса расширения ЕС.
2. В ходе параллельно протекавшего процесса в 1993 г. был подписан Маастрихтский договор, в соответствии с которым объявлялось о превращении Европейского сообщества в Европейский Союз. В этом соглашении, в котором к Евро-

³ См. *Europäische Charta der Regional- und Minderheitssprachen*, nach Bundesgesetzblatt, Jg. 1998, Teil II Nr. 25 vom 16.7.1998, а также *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, nach Bundesgesetzblatt, Jg. 1997, Teil II vom 29.7.1997.

⁴ См. *Schlussfolgerung des Vorsitzes*, Kopenhagen, Europäischer Rat, 21–22 Juni 1993, http://www.europa.eu.int/european_council/conclusion/index_de.htm.

пейскому сообществу были добавлены две другие опоры Европейского Союза – Общая внешняя политика и политика безопасности и сотрудничества в области юстиции и внутренних дел – т.е. была осуществлена институциональная реформа – нет специальных ссылок на защиту меньшинств. Напротив, в нем указано на сохранение в силе «Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод» от 1950 г., в 14 статье которой предусматривается запрет дискриминации, в частности, на основе «принадлежности к национальному меньшинству»⁵.

3. Еще одной основой политики в отношении меньшинств является новая редакция статьи Амстердамского договора 1997 г., направленной против дискриминации. В соответствии с ней Европейскому совету предоставляется возможность бороться против дискриминации по признакам пола, расы, этнического происхождения, религии или мировоззрения, ограниченности физических возможностей, возраста или сексуальной ориентации⁶.
4. Следует к тому же указать директиву Совета ЕС от 29 июня 2000 г. 2000/43/EG, касающуюся применения принципа равноправия без различия расы или этнического происхождения, которая основывается на подходе, сформулированном в Амстердамском договоре, и призывает государства-члены ЕС к активной борьбе против дискриминации⁷.
5. Хартия основных прав, принятая ЕС в 2000 г., содержит подобную формулировку общего запрета дискриминации национальных меньшинств, но подчеркивает также и уважение к разнообразию культур, религий и языков в Европе.

⁵ *Vertrag über die Europäische Union*, Titel I, Artikel F, а также *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* vom 4.11.1950, nach Bundesgesetzblatt 1952, Teil II S. 685, 953.

⁶ *Vertrag von Amsterdam*, November 1997, вновь введенная статья 6а, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>.

⁷ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.6.2000 zur *Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 19.7.2000.

Эта общая основа будет составной частью согласованной ныне будущей европейской конституции⁸.

Тем самым становится видно, что выражаемая ныне приверженность к делу защиты меньшинств внутри ЕС оказывается, во-первых, весьма сдержанной и исчерпывается общими положительными оценками недискриминационной политики и что она, во-вторых, вообще существует только с 90-х гг.

Напротив, в процессе расширения ЕС действует совершенно по-иному. В рамках расширения не просматривается никакого минималистского ограничения в формулировках, важных с точки зрения положения и защиты меньшинств; наличием такого именно ограничения характеризовался «старый» ЕС, в который входило 15 государств. Уже в начале переговоров с отдельными странами-кандидатами, о чем возвестило подписание соглашений об ассоциации с отдельными государствами, так называемых Европейских соглашений, шла речь о защите меньшинств. В зависимости от срока подписания договоров соответствующие формулировки выглядят, однако, по-разному. В этой связи можно выделить три группы Европейских соглашений.

1. Первая группа охватывает договоры, подписанные с 60-х до начала 90-х гг., ибо в ранних соглашениях об ассоциации с Мальтой и Кипром, подписанных соответственно в 1970 и 1972 гг., а также с Турцией в 1963 г., защита меньшинств совершенно не упоминалась. То же касается и соглашений с Польшей и Венгрией 1991 г.
2. Вторая группа охватывает договоры, заключенные вскоре после Копенгагенской встречи на высшем уровне. После нее впервые было принято решение о включении вопросов меньшинств в Европейские соглашения. Тем самым в преамбулу каждого из соглашений, заключенных в 1993 г., а именно с Румынией, Болгарией, Чехией и Словакией, вош-

⁸ *Charta der Grundrechte der EU*, Artikel 21 und 22, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 364, 18.12.2000.

ло общее требование «уважения прав человека, включая защиту меньшинств».

3. Третья группа охватывает договоры с государствами Балтии, ибо в соглашениях об ассоциации, подписанных в 1995 г., впервые были упомянуты конкретные инструменты защиты меньшинств. Так, Литве, Латвии и Эстонии было предъявлено требование о содействии преподаванию языка, в том числе и для представителей меньшинств. Открытым, однако, остался вопрос о том, касается ли это требование преподавания на языках меньшинств (в первую очередь подразумевались русскоязычные группы населения) или официального языка и, следовательно, имелся ли в виду инструмент языковой интеграции или сохранения культуры меньшинств⁹.

Тем самым начальная фаза процесса расширения показывает прежде всего, что ЕС осуществил временную линейную прогрессию в сфере защиты меньшинств, изменив свою позицию от неупоминания меньшинств (соглашения с Турцией, Мальтой, Кипром, Польшей и Венгрией) в направлении к общему запрету дискриминации (соглашения с Румынией, Болгарией, Чехией и Словакией) и, наконец, к принципу положительной дискриминации, т.е. к выдвиганию конкретных требований по защите меньшинств (соглашения с Литвой, Латвией и Эстонией).

Анализ отчетов о достигнутом, которые Комиссия ЕС составляла для каждой страны-кандидата в 1998, 1999, 2000, 2001 и 2002 гг., важен с точки зрения дальнейших действий ЕС в

⁹ См. об этом: *Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EG und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Estland, der Republik Ungarn, der Republik Bulgarien, der Republik Rumänien, der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik, der Republik Slowenien, der Republik Estland, der Republik Litauen, der Republik Estland andererseits*, Amtsblatt Nr. L 348 vom 31/12/1993 S. 0002 – 0180/L 347 vom 31/12/1993 S. 0002 – 0266/L 358 vom 31/12/1994 S. 0003 – 0222/L 357 vom 31/12/1994 S. 0002 – 0189/L 359 vom 31/12/1994 S. 0002 – 0210/L 360 vom 31/12/1994 S. 0002 – 0210/L 051 vom 26/02/1999 S. 0003 – 0206/L 068 vom 09/03/1998 S. 0003 – 0198/L 051 vom 20/02/1998 S. 0003 – 0242/L 026 vom 02/02/1998 S. 0003 – 0255, см.: S. Riedel, op. cit., S. 1263.

процессе вступления новых членов. При этом можно увидеть, что и в ходе дальнейшего процесса вступления продолжается следование стратегии конкретных требований о защите меньшинств.

Как уже упоминалось, в рамках политических критериев, предъявляемых стандартам демократии в странах, которым предстоит вступление в ЕС, ежегодному мониторингу подвергается также ситуация в сфере прав человека и положения меньшинств. В рамках широкомасштабной оценки ситуации в сфере прав человека и положения меньшинств были отобраны проблемные области, имевшие центральное значение в каждом случае и включавшиеся в так называемые ежегодные «партнерства в связи со вступлением». При этом на страны-кандидаты возлагаются определенные кратко- и среднесрочные обязательства по приоритетным действиям. Такие же требования предъявлялись странам-кандидатам и в отношении защиты меньшинств.

Поэтому в дальнейшем следует проанализировать процесс вступления в тройном отношении. **Во-первых**, необходимо рассмотреть, в каких сферах защиты меньшинств Комиссия ЕС преимущественно предъявляет требования странам, вступающим в ЕС. **Во-вторых**, предполагается исследовать, в какие периоды переговоров о вступлении предъявлялись эти требования и, **в-третьих**, проанализировать, с какими обязательствами связывает Комиссия вступление в ЕС.

Действия ЕС можно описать следующим образом.

Для начала оказалась весьма содержательной формулировка депутата латвийского парламента Бориса Цилевича, который, имея в виду процесс вступления, констатировал конец «агностицизма» ЕС по отношению к вопросам меньшинств как таковым¹⁰. Говоря точнее, можно было бы констатировать, скорее, «прекращение игнорирования» вопросов меньшинств внутри ЕС.

¹⁰ B. Tsilevich, *EU Enlargement and the protection of National Minorities: Opportunities, Myths and Prospects*, <http://www.eumap.org/articles/content/10/101> (май 2003).

Остается к тому же заметить, что Мальте и Кипру не предъявлялись требования в вопросах защиты меньшинств, чего нельзя сказать о Турции. При этом требования касались прежде всего положения с правами курдов, сирийско-православного меньшинства и кипрского конфликта. Поскольку Турции не предстоит в ближайшее время вступление в ЕС, эти требования имеют скорее временный характер и поэтому не должны быть предметом дальнейшего анализа. Таким образом, применительно к политике в отношении меньшинств речь идет прежде всего о стратегиях действия, касающихся в первую очередь расширения на Восток¹¹.

Переговоры в ходе расширения на Восток позволяют увидеть различные первостепенные сферы деятельности в политике защиты меньшинств. Комиссия ЕС уделяет большое внимание трем балтийским государствам. Они не только образуют первую группу государств, в соглашении об ассоциации с которыми впервые в связи с вопросом о языках было выдвинуто требование о включении в документ конкретных элементов защиты меньшинств. На это мы уже указывали выше. В ходе дальнейших переговоров в центре внимания ЕС оказались специфические вопросы положения меньшинств в балтийских государствах, касающиеся русского меньшинства, представители которого большей частью не имеют гражданства. При этом первостепенное внимание уделяется двум аспектам. Во-первых, это **содействие языкам** и их **использование**. В данной связи ЕС занимается прежде всего законами о языках в Латвии и Эстонии, довольно жесткими в отношении русских меньшинств названных стран (например, связь знания языка с пассивным избирательным правом или использование языков в учреждениях), и требует сначала развития языковых программ на официальном языке, а затем курсов на языке

¹¹ В отношении Мальты в заключительном отчете 2002 г. было, однако, указано на «инциденты», связанные с дискриминацией, жертвы которых всё же не назывались. Был выдвинут призыв к введению правового предписания против дискриминации. См. отчеты о достигнутом прогрессе по Кипру, Мальте и Турции 2001 и 2002 гг., а также S. Riedel, *op. cit.*, S. 1265.

меньшинств (например, в Эстонии)¹². Во-вторых, подвергаются критике требования, выдвигаемые при натурализации русского меньшинства (бюрократические препятствия, расходы и недостаточная помощь). К тому же ЕС предъявляет Латвии и Эстонии нормативное требование повышения квоты натурализации, хотя известно (что отмечалось, например, в отчете 2002 г. по Эстонии), что у русскоязычных групп населения, не имеющих гражданства, по различным причинам отсутствует воля к натурализации. К тому же обращает на себя внимание то обстоятельство, что характеристика политики по отношению к меньшинствам в этих государствах стала с годами более подробной¹³.

Кроме того, Комиссия ЕС занимается требованиями о подписании или ратификации «Европейской рамочной конвенции о защите меньшинств». Подписания этой концепции требуют от Литвы, Латвии и Польши. Правда, так как это требование не отличается последовательностью, то рамочная конвенция до сих пор не ратифицирована государствами-членами ЕС – Бельгией, Люксембургом, Нидерландами и Грецией, а Франция ее даже не подписала¹⁴.

Ядром требований ЕС, направленных на защиту меньшинств, является политика в отношении цыган (автор употребляет самоназвание этого народа – рома; этим же именем, а также другим – синти – цыгане названы в цитируемых ниже документах Европейского парламента. Причина такого словопотребления в том, что традиционное немецкое название *Zigeuner* оказалось дискредитированным в результате политики геноцида, проводившейся в отношении цыган нацист-

¹² Ср. S. Riedel, *op. cit.*, S. 1264-1267.

¹³ См. отчеты о достигнутом прогрессе по Эстонии, Латвии и Литве за 1998-2002 гг., а также S. Riedel, *op. cit.*, S. 1265.

¹⁴ См. отчеты о достигнутом прогрессе по Польше, Литве и Латвии, а также список подписавших и ратифицировавших рамочную конвенцию о защите меньшинств по состоянию на январь 2004 г. по адресу <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=08/03/04&CL=GER>, (январь 2004)

ским режимом. – Прим. перев.) Следует учитывать факт, что в Восточной Европе проживает около 6 млн. цыган. Их положение является во многих отношениях катастрофическим, так как они большей частью находятся в самой нижней части социальной структуры и подвергаются дискриминации, проявляющейся в разнообразных формах¹⁵. Тем самым усилия ЕС, имеющие целью защиту цыган, касаются центральной сферы общественных и социальных проблем в государствах, вступающих в ЕС. Комиссия ЕС потребовала в процессе вступления от отдельных государств-кандидатов принятия точно определенных инициатив по защите цыганского меньшинства. Они должны реализоваться прежде всего с помощью правительственных программ, рассчитанных на многие годы и касающихся в первую очередь улучшения жилищной ситуации или возможностей школьного образования. Кроме того, следует покончить с ежедневной дискриминацией, практикуемой как населением, так и, например, полицией¹⁶.

Взгляд на **временные рамки**, в которых ЕС выдвигал свои требования, позволяет прежде всего увидеть, что в ходе процесса вступления интенсифицировались и пользовались большой популярностью требования о защите меньшинств. Так, защита цыган стала рассматриваться как требование, существенное для Польши и Литвы, только с третьего отчета (2000 г.), хотя их положение и прежде не было лучше, а в Литве, например, проживает лишь очень небольшое цыганское меньшинство, насчитывающее 3 тыс. человек. В ранних отчетах о достигнутом, составленных по обоим этим государствам в 1998 и 1999 гг., существование цыганского меньшинства в них не упоминается (напротив, в отчете о положении меньшинств в Польше за 1999 г. лишь констатировалось: «Уважение и защита

¹⁵ См. J. Krauß, *Zahl ist nicht gleich Zahl – Angaben zur Romabevölkerung im östlichen Europa*, „Ost-West. Europäische Perspektiven“, 4 (2003), Heft 2, S. 129, а также K. Schukalla, *Roma im Osten und Südosten Europas, ein Blick in Geschichte und Gegenwart*. – Ebda, S. 91 f.

¹⁶ См. в особенности отчеты о достигнутом прогрессе по Венгрии, Словакии, Чехии, Болгарии, и Румынии с 1998 г.

меньшинств в Польше гарантируются и впредь»¹⁷. Требования ЕС привели в Польше, например, к принятию рассчитанной на многолетнюю перспективу правительственной программы по содействию цыганскому меньшинству, призванной решать проблемы в различных сферах его жизни (труд, школа, сохранение культуры)¹⁸. Конечно, эти программы, как и другие, не возникли бы без влияния ЕС.

Если рассмотреть заключительные отчеты о достигнутом за 2002 г., представляющие собой своего рода резюме процесса вступления, то окажется, что четырем государствам (Польше, Литве, Словении и Словакии) не предъявлялось новых требований обязательного характера в отношении защиты меньшинств, а тем самым и в отношении защиты цыган, хотя и в этих отчетах вопросы меньшинств по-прежнему подвергаются критическому рассмотрению¹⁹. В отношении же Эстонии и Латвии, условием вступления которых были другие требования в их адрес, Комиссия ЕС проявила уверенность по поводу их дальнейшей политики относительно меньшинств, Венгрии и Чехии было позволено вступить в ЕС, но это сочеталось с резкой критикой в их адрес²⁰.

Тем самым обнаруживается, что требования Комиссии ЕС о защите меньшинств изменяются в соответствии со своего рода **конъюнктурной кривой** – ведь аспекты защиты цыган или, например, вопрос о языках в Литве (с 2000 г.), лишь с запозданием были включены в каталог требований ЕС. Таким образом, в 1999 и 2000 гг. в политике защиты меньшинств, проводимой Комиссией ЕС, наблюдается активизация поли-

¹⁷ См. отчеты о достигнутом прогрессе по Польше и Литве с 1998 г.

¹⁸ См. *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2002*, Warszawa, luty 2001.

¹⁹ См. отчеты о достигнутом прогрессе по Польше, Литве, Словении и Словакии 2002 г. Так как переговоры с Румынией и Болгарией еще продолжаются, по этим государствам нельзя вынести окончательного суждения.

²⁰ См. отчеты о достигнутом прогрессе по Литве, Латвии, Венгрии и Чешской Республике за 2002 г.

тики в отношении государств, которым предстоит вступление в Евросоюз. Эта кривая сошла на нет на заключительной фазе процесса вступления, о чем свидетельствует выдвигание требований о защите меньшинств лишь к половине центрально- и восточноевропейских стран-кандидатов.

Точные указания политического характера, адресованные Комиссией ЕС государствам, которым предстоит вступление в ЕС (прежде всего относительно развития правительственных программ, посвященных защите цыган), не основываются внутри ЕС на правовой основе и выходят далеко за рамки общих обязательств, накладываемых на государства, которым предстоит вступление в ЕС, Европейских соглашений, а также политических формулировок, включенных в названные заявления и договоры ЕС. Тем самым становится видно серьезное расхождение между внутренней и внешней политикой ЕС в отношении меньшинств²¹.

Эту непоследовательную линию Комиссии ЕС в вопросе защиты меньшинств можно, на наш взгляд, убедительно объяснить, используя два подхода.

Одним из объяснений представляется деятельность Европарламента. Например, в его решении по правам человека от декабря 1998 г. впервые содержался призыв к поддержке меньшинств в Центральной и Восточной Европе. Кроме того, осенью 1999 г. было принято решение о положении цыган в Косово. В этом документе также содержалось требование сформулирования специфической стратегии для разрешения проблем этого меньшинства в Центральной и Восточной Европе. Подобное требование парламент сформулировал в своем решении по правам человека, принятом весной 2000 г. Европарламент «требует особых усилий, направленных на повышение эффективности программ по защите меньшинств в странах-соискателях, в особенности меньшинств религиозных, этнических, языковых и культурных». Кроме того, Европарламент считает «настоятельно необходимым, чтобы улучшение

²¹ Ср. об этом: G. Brunner, *op. cit.*, S. 222.

положения меньшинств рома и синти в странах, которым предстоит вступление в Союз, было провозглашено важной частью стратегии вступления в ЕС в рамках многосторонней программы действий Европейского Союза и стран-кандидатов, и реализовано»²². Тем самым смена политики Комиссии ЕС представляет собой и реакцию на требования Европарламента.

Вторая причина несколько более общего характера и ее можно определить, выходя за рамки вышеописанной реакции Европарламента, как «югославский шок» ЕС. Тем самым в обобщенном виде подразумевается осознание того факта (вытекающего из кризиса в Боснии и Герцеговине и Косово, в особенности же несостоятельности ЕС в качестве международного сообщества), что непреодоленная этническая напряженность способна вызвать непредвиденную нестабильность, вплоть до войны.

Стратегия, разработка которой последовала в условиях югославского шока, вылилась в принятие в 1999 г. «Пакта о стабилизации для Юго-Восточной Европы» с участием многих других государств и международных организаций. Его целью было превращение Юго-Восточной Европы в стабильный регион с функционирующими демократиями. Очевидно, что и в рамках Пакта о стабилизации защита этнических меньшинств занимает особое место. К тому же к пакту присоединились страны-кандидаты – Венгрия, Словения, Болгария и Румыния²³.

Другой стратегией, которая была бы возможна как реакция на югославский шок, является применение подробных требо-

²² *Entschließung des Europaparlaments zum Jährlichen Bericht über Internationale Menschenrechte und die Menschenrechtspolitik der EU 1999*, Protokoll vom 16.3.2000. Относительно Косово: *Entschließung zu den Übergriffen gegen Roma und andere Minderheiten im neuen Kosovo*, Protokoll vom 7.10.1999, парламент констатирует, «что цыганам в большинстве стран Центральной и Восточной Европы приходится бороться с серьезными проблемами и что это оправдывает применение специфической стратегии».

²³ См. об этом, например, M-J. Calic, *Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz*, in APuZ B 13-14/2001, S. 9-16.

ваний Комиссии ЕС о защите меньшинств в процессе вступления в Союз новых стран, о чем шла речь выше.

Перед расширением Европейского Союза Комиссия ЕС столкнулась с проблемой, заключавшейся в отсутствии у ЕС эффективных механизмов защиты меньшинств помимо стандартов общего запрета дискриминации с позиций прав человека. Отсюда вытекает его малое влияние в этой сфере на государства-члены ЕС. С учетом этих внутренних дефицитов представлялось необходимым минимализировать дискриминацию накануне вступления, а то и вовсе покончить с ней, чтобы тем самым не допустить импорта в ЕС новых и тяжелых проблем меньшинств²⁴.

Поэтому Комиссия ЕС использовала свою властную позицию и наличествующую накануне вступления высокую степень обязательности своих требований для пятилетнего мониторинга политики по отношению к меньшинствам в государствах-кандидатах. Требования ЕС о защите меньшинств, отчасти очень детальные, независимо от того, идет ли речь о квотах натурализации и соответствующих законах в странах Балтики или о бюджетных средствах, выделяемых на программы защиты цыган в других государствах, выходят, однако, за рамки не только правового базиса ЕС, но и критериев, устанавливаемых ОБСЕ и Советом Европы, а также двусторонними документами (например, германо-польским договором).

Стратегия, направленная на предотвращение импорта проблем, не лишена определенной логики. В процессе осуществления этой стратегии неизменным остается тот факт, что ЕС и после расширения по-прежнему не будет располагать инструментами защиты меньшинств. Тем самым и после расширения едва ли смогут быть устранены возникающие или уже существующие проблемы меньшинств, будь то в старых или новых государствах ЕС.

Следует взглянуть на возможное развитие сферы политики в отношении меньшинств после расширения, и тогда станет

²⁴ См. об этом также В. Tsilevich, *op cit.*, S. 6.

видно, сколь сильно изменяется положение меньшинств в ЕС. Появляются новые меньшинства, и возрастает доля меньшинств в общей численности населения ЕС. Кроме того, в Европейском Союзе будут противостоять друг другу две группы – с одной стороны, «новые члены», вынужденные принимать различные меры по защите меньшинств, вплоть до деталей, хотя это отчасти совершенно не соответствует их политической культуре, их национально ориентированному мышлению и степени зрелости гражданского общества в этих государствах. С другой – «старые члены», которым до сих пор не удалось сформировать внутри ЕС общие правовые рамки защиты меньшинств и среди которых, например, Франция пытается игнорировать собственные меньшинства. Этот **двойной стандарт**, применяющийся к новым и старым членам ЕС и не оставшийся незамеченным в странах-кандидатах, может повлечь за собой различные последствия.

При этом возможны три сценария.

Сценарий 1. Стандарты защиты меньшинств в новых странах-членах ЕС развиваются после их вступления регрессивно. Показательные программы защиты меньшинств, инициированные ради вступления в ЕС, сойдут на нет, а бюджетные средства на их реализацию будут сокращены, так как названные государства еще не созрели для столь широкомасштабной формы защиты меньшинств. К тому же ослабеет давление со стороны ЕС ввиду отсутствия инструментов для оценки ситуации²⁵.

Сценарий 2. Группы меньшинств в старых и новых государствах почувствуют укрепление своих позиций благодаря расширению ЕС и попытаются оказать на него политическое давление, чтобы поставить на повестку дня узаконение системы регулирования в рамках ЕС, направленной на защиту меньшинств.

²⁵ Такова, например, позиция Джона Пэкера, юридического советника Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам. См. в данной связи В. Tsilevich, *op. cit.*, S. 5.

Сценарий 3. Институты ЕС понимают, что они не могут снизить высокий барьер, который сами же и поставили перед странами-кандидатами, и что им придется создать общеевропейские рамки для защиты меньшинств, выходящие за пределы предшествующего запрета дискриминации.

В качестве очень вероятного представляется при этом первый сценарий. В среднесрочной перспективе остается надеяться на реализацию третьего сценария. Как бы ни развивалась эта сфера политики, ЕС придется в будущем измерять стандарты защиты меньшинств в соответствии с критериями, разработанными в связи с его расширением.

С немецкого перевел В. Брун-Цеховой
(перевод неавторизованный)