

Международный семинар  
Таллин (Эстония) 15-16 ноября 2002 года

Меньшинства и большинство в Эстонии:  
проблемы интеграции в европейском контексте

## **Материалы / Materials**

Minorities and Majorities in Estonia: Problems of  
Integration within a Broader European Context

International Seminar  
Tallinn (Estonia) 15-16 November 2002

Таллин 2003 Tallinn

Материалы. Международный семинар  
«Меньшинства и большинство в Эстонии: проблемы интеграции в  
европейском контексте»

Таллин (Эстония) 15-16 ноября 2002 года

Мероприятие было проведено при финансовой поддержке Совета Европы по программе Confidence-Building Measures в рамках проекта «Укрепление межэтнической интеграции в Эстонии посредством диалога в сфере прав человека».

*Составитель: Юлия Коваленко*

Materials. International Seminar

«Minorities and Majorities in Estonia: Problems of Integration within a Broader European Context»

Tallinn (Estonia) 15-16 November 2002

The seminar was organized with the financial support of the Council of Europe in the framework of the Confidence – Building Measures Programme under the project “*Strengthening the Inter-Ethnic Integration in Estonia through the Dialogue in the Field of Human Rights*”

*Compiled by Julia Kovalenko*

© Inimõiguste Teabekeskus, Tallinn 2003

ISBN 9985-9410-5-5

**Издатель / Publisher**



**INIMÕIGUSTE TEABEKESKUS**  
**LEGAL INFORMATION CENTRE FOR HUMAN RIGHTS**  
**ЦЕНТР ИНФОРМАЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

*Адрес/ Address*

Nunne 2  
Tallinn 10133  
Estonia

Тел./Phone  
Факс/Fax  
E-mail  
Web

372 (0) 64 64 270  
372 (0) 64 64 272  
Centre@lichr.ee  
www.lichr.ee

## Содержание/Contents

### Первая сессия/The first session

<i>Zdenka Machnyikiva, Minority Rights Standards and Recent Developments in the OSCE Region</i>	4
<i>Carmen Thiele, The Right to Use a Minority Language: International Commitments and Domestic Regulation of Estonia</i>	7
Вопросы и дискуссия	17

### Вторая сессия/The second session

<i>Борис Цилевич, Права меньшинств: кто носитель этих прав?</i>	23
Вопросы и дискуссия	27

### Третья сессия / The third session

<i>Витаутас Толейкис, Опыт по предотвращению конфликтов и политика национальных меньшинств в Литве</i>	30
<i>Вадим Полещук, Негласное дипломатическое вмешательство международного сообщества в Эстонии и Латвии</i>	31
Вопросы и дискуссия	38

### Четвертая сессия / The fourth session

<i>Klara Hallik, Riiklik integratsiooniprogramm: ametlikud hinnangud ja avaliku arvamuse monitooring</i>	43
<i>Priit Järve, Baltic Minorities: Challenges in EU Accession Process</i>	49
Вопросы и дискуссия	51

### Пятая сессия / The fifth session

<i>Алексей Семенов, Участие меньшинства в политике как ключевой фактор интеграции общества</i>	55
Вопросы и дискуссия	58

**Первая сессия / The first session**  
*Модератор: Прийт Ярве/Moderator Priit Järve*

**Minority Rights Standards and Recent Developments in the OSCE Region**

*Zdenka Machnyikova, Senior Legal Adviser, OSCE HCNM Office*

Ladies and Gentlemen,

It is a pleasure for me to address this meeting. I am adviser to the OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM), and I am dealing in our office mainly with the legal issues.

I have been asked to speak about minority rights standards and recent developments in the OSCE region. This is clearly a broad topic and it will be difficult to cover this subject in full in half an hour. Therefore, I picked up few themes and issues simply to indicate some trends in the OSCE region surfacing in the area of protection of minorities in the context of the work of the HCNM, as well as in the light of recent development of the standards setting in Europe.

In doing so I will refer to international standards, but I want also to highlight the importance of policy. Bearing in mind the theme of this seminar, my presentation will refer to minority policy and standards both within and between states.

**Implementation of international standards**

When it comes to respect for and protection of minorities, the specific international standards have been established in past decade, which set clearer guidelines for the protection of the rights of persons belonging to national minorities. I am thinking in particular of the OSCE's 1990 Copenhagen Document and the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities of 1994 (FCNM) which has been ratified by increasing number of countries. Of course, it is necessary to put these standards into practices. This is one of the themes I would like to address. It could be witnessed across the OSCE region that states are showing a greater understanding for the need to develop domestic legislation to protect these minority rights, devise mechanisms to facilitate dialogue with minorities, and build frameworks in which minorities can more fully participate in decisions and activities that directly affect them. This is increasingly the case. The States are bringing their legislation into line with international standards either through minority provisions in a cluster of laws or through comprehensive framework laws.

The Office of the HCNM has been involved in number of countries developing such legislation, such as Croatia, Moldova and Bosnia and Herzegovina. The HCNM also provided advice to the Yugoslav authorities on the Federal Law on the Protection of National Minorities, which was adopted last February. We have also been working with the Governments of the Ukraine and Kyrgyzstan to see what approach is most suitable for ensuring that their minority-related legislation reflects local conditions while meeting international standards.

The States face number of dilemmas in developing this legislation. Let me mention just one specific problem of defining the entity of the protection, i.e. the beneficiaries of such protection. For example, in the Federal Republic of Yugoslavia they faced the dilemma whether they should refer to "national and ethnic communities" or "national and ethnic groups" or "national, minorities". Although the opinion was that the term "national and ethnic communities might be the most appropriate in denoting the social substratum embodied in the protagonists of multiculturalism and multiethnicity intended to be fostered by such a law, in the end they decided to follow the terminology of the FCNM and use the term "national minorities". In this

connection it is worth to mention that in the Former Yugoslav Republic of Macedonia they changed their Constitution, to replace the term "minorities" with "communities". The HCNM is also providing advice to the Northern Ireland Human Rights Commission in developing their Bill of Rights, process which is important part of the Belfast "Good Friday" Agreement (in particular whether the term community could be used instead of minority in some formulations of the Bill which have been based on the provisions of the FCNM). Minority protection is based on the principles of equality and non-discrimination, when the specific object of the protection is that of identity, i.e. ethnic, cultural, linguistic and religious identity. In our view, it is possible to use such a designation.

On the more general level, in order to assist States in understanding and applying international standards concerning national minorities the HCNM commissioned three groups of international experts to come up with general recommendations regarding the specific areas of the minority rights, these concern the education rights of national minorities, the linguistic rights of national minorities and the effective participation of minorities in public life. They are known as the Hague, Oslo and Lund Recommendations.

### **Non-discrimination**

This brings me to other important development regarding the standard setting with potentially large impact on the protection of person belonging to minorities. The year 2000 saw two landmark developments in Europe's struggle against racism. In June that year, the Council of the European Union adopted Directive 2000/43/EC "implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial and ethnic origin." This is very important development for the protection of person belonging to national minorities across the Europe, since by mid-2003, all EU Member States must harmonise their legislation with the far-reaching anti-discrimination norms the Directive sets forth. In addition, as part of *acquis communautaire*, the Directive must also be internalised by all EU candidate States aspiring to membership.

Less than six months following the adoption of the EU Directive, on November 4, 2000, the Council of Europe opened for signature Protocol no. 12 to the European Convention on Human Rights, broadening significantly the scope of the Convention's Article 14 on non-discrimination. The adoption of these two instruments provides a historic opportunity to improve anti-discrimination legal standards.

In this respect a renewed emphasis on anti-discrimination legislation and practice in terms of protecting and promoting the rights of all members of society, including persons belonging to national minorities can be noticed in number of the OSCE states. This is done on law-by-law basis or through a comprehensive law on anti-discrimination. No less importantly, they also pave the way for the establishment of effective enforcement bodies with sufficient legal power and resources to ensure that adopted laws are adequately implemented. Such measures include in some countries the creation of independent and impartial national institutions for the supervision and implementation of the law, for example establishing a specialised Ombudsman or Ombudsman-like institution, an "equality commission" or commissioner, or a similar institution.

### **Political participation and media**

In this respect it is important to note some positive developments eliminating discriminatory practice with direct effect for minorities. This concerns an issue of political participation of national minorities. Last year and this year both Estonian and Latvian Parliaments have abolished a requirement of the State language proficiency for persons standing for elections.

Requirement deemed to be discriminatory in the view of the Human Rights Committee in the case *Ignatane v. Latvia*. It is rather regrettable that the European Court on Human Rights in a similar case of *Podkolzina v. Latvia* decided to rule on procedural grounds rather than on the real policy issue.

This brings to another important theme when it comes to minority rights standards. One area that could benefit from further clarification — both in terms of standards and practice - is minorities and the electronic media. The media is a powerful tool, for better and for worse. In terms of inter-ethnic relations, it can be a means of educating groups about each other's cultural diversity, it can be a tool for linguistic education and cultural reproduction, and it can raise awareness about the importance of tolerance and social integration. Conversely, it can be a disseminator of hatred and propaganda, its limitation or control can stunt pluralism and free speech, and it can be manipulated.

A number of OSCE participating States have legislation and policies which result in limiting the use of minority language(s) as a medium of communication in the electronic media by means of the restrictive regulation of radio and television broadcasting. Generally, such regulations, while not directly targeting a particular minority language or languages for proscription, nevertheless in effect serve to restrict the use of minority language(s) as broadcasting medium. More specifically, some States have adopted legislation prescribing high quotas for broadcasting in the State language, thus setting a maximum limit for minority language broadcasting.

Such restrictive regulation impacts negatively on the use of minority language(s) in both public and private broadcasting. In a number of Eastern European and other states in transition, where regulation of broadcasting is sometimes regarded as the "last bastion" of State control to be opened up to free and independent functioning, the impact of such restrictive measures is felt primarily in the public broadcasting sector. Frequently, prescribed quotas for language broadcasting fail to make any distinction between the publicly and privately owned and run broadcasting, meaning, in practice, that private media established and funded by persons belonging to national minorities (or others) can broadcast in their mother tongue only to a limited extent irrespective of their intended or actual audiences.

By way of example, problems have arisen in Moldova concerning the Law on Audio-visual Broadcasting, which stipulates that at least 65% from the volume of TV and radio programmes be in the State language, and where no distinction between public and private audio-visual broadcasting is made. Similarly, a provision in the government-supported Draft Law on the Development and Use of Languages in the Ukraine stipulates that the "amount of information in Ukrainian on the non-State language television and radio channels should not be less than 70% of the total amount of broadcasting time".

A greater imposition on the part of the State involves the specific prescription of maximum time for minority broadcasting. In Latvia, for example, the current Law on Radio and Television Broadcasting prescribes in Article 5(9) that the use of minority languages may not exceed 25% of the total broadcasting in a 24-hour period, whether the broadcaster is publicly or privately owned or operated. Such provisions make it difficult for minority broadcasters to operate in their own language and some private broadcasters have had sanctions imposed for exceeding these limits.

Thank you for your attention.

# **The Right to Use a Minority Language: International Commitments and Domestic Regulation of Estonia**

*Carmen Thiele, Scientific Assistant, European University Viadrina, Germany*

## **Introduction**

The language is a very characteristic element of a minority. In a heterogeneous state a minority language is needed to be protected because of the dominant position of the language of the majority. The right to a minority language constitutes one of the essential parts of the protection of minorities.

In this presentation, international legal norms regarding the right to use a minority language in different spheres and the question of conformity of domestic legal norms of Estonia with these international norms will be analysed.

## **I. International norms on the right to use a minority language**

### *1. International regulation*

According to Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) of 16 December 1966, persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities shall not be denied the right to use their own language. Regulations concerning the use of a minority language can be found also in other treaties. The use of their own language is guaranteed to each child who belongs to an ethnic, religious or linguistic minority according to Article 30 of the Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989. The UNESCO Convention against Discrimination in Education of 14 December 1960 provides in Article 5 para. 1 lit. c) that persons belonging to national minorities have the right to use their own language. Article 5 para. 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) of 1 February 1995 contains the obligation of the states to protect the language as an integral part of the identity of persons belonging to national minorities. The right to use minority languages is regulated in a special international treaty – the European Charter for Regional or Minority Languages (EChRML) of 5 November 1992. (The UNESCO Convention and EChRML are not ratified by Estonia).

Francesco Capotorti distinguishes the following four spheres for the use of language by persons belonging to linguistic minorities:

- Use of minority languages in non-official matters;
- Use of minority languages in official matters (in legislative and executive branches of government, with administrative authorities, in courts, in names of geographic places);
- Use of minority languages in media (newspapers and other publications, radio and television);
- Use of minority languages in the school system (establishment of private schools, use of minority language in public school system, in secondary schools, in universities).

### *2. Estonian regulation*

In 1989, it was claimed to be necessary to „protect” Estonian language, and a special Law on Language was adopted to ensure its status as the „State” language (18 January 1989). The law declared Estonia to be a monolingual (Estonian-speaking) state. Generally, this law served the protection of minority languages, which are not official languages. However, it was primarily „a protective law of Estonian language and only second an instrument for the promotion of the minority culture”.

A new Law on Language was adopted on 21 February 1995. It differentiates only between Estonian as the official language (Article 1) and foreign languages (Article 2). In Article 2 para. 2 minority language is defined as „[a] language of a national minority ... which Estonian citizens who belong to a national minority have historically used as their mother tongue in Estonia”. Here it has to be referred to the definition of the national minority of Article 1 of the Law of Cultural Autonomy of 1993.

Russian language is not mentioned at all in the new act. For that reason it is on the one hand in legal aspects put *on par* with any other foreign language (like e.g. English) and on the other hand with languages of any other national minority living in Estonia.

Following is an examination of the use of minority languages in different fields.

## **II. The right to use a minority language in private and in public**

### *1. International regulation*

The use of a minority language in private and in public constitutes the minimal standard of linguistic protection of minorities. The right to use a minority language in Article 27 CCPR includes the oral and written use of minority languages in private and in public. The states shall not prohibit the use of minority languages between persons belonging to minorities. An analogue provision for children contains Article 30 of the Convention on the Rights of the Child.

Even if the European Convention on Human Rights (ECHR) of 4 November 1950 does not contain provisions on the protection of minorities the granting of the use of minority languages in private and family life could arise from Article 8 para. 1 (the protection of private life) in conjunction with Article 14 (the prohibition of discrimination on the grounds of language).

The Framework Convention for the Protection of National Minorities regulates in Article 10 para. 1 the state's recognition of the right to use freely and without interference the minority language, in private and in public, orally and in writing by persons belonging to a national minority. In Article 11 para. 1 FCNM states parties concede the right to use the surname and first names in a minority language and the right to official recognition of them, according to modalities provided for in the domestic legislation. This means that these rights are under the condition of the national law and it is on the discretion of states how they apply the international rule. Further, the parties of the Convention recognise in Article 11 para. 2 FCNM the right of persons belonging to a national minority to display in a minority language signs, inscriptions and other information of private nature visible to the public. This does not mean that persons belonging to national minorities should not also use the official language. Pursuant to Article 11 para. 3 FCNM the states parties shall endeavour, in the framework of their legal system, to display traditional local names, street names and other topographical indications intended for the public in regions traditionally inhabited by substantial numbers of persons belonging to a national minority also in a minority language, when there is a sufficient demand for such indications. The rights contained in the Framework Convention are written as State obligations and are not directly implemented rights pertaining to persons belonging to a national minority.

As it is stated in the Preamble of the European Charter for Regional or Minority Languages the right to use a minority language in private and public life is an inalienable right. Article 7 para. 1 lit. d) EChRML regulates the facilitation of the use of minority languages in speech and writing in public and private life. But Article 7 stipulates the objects and principles of the Charter, which the states parties should follow in their policy and legislation and not rights for persons belonging to minorities. Within the measures to promote the use of minority languages in public



life Article 10 EChRML should be mentioned. According to its para. 2 lit. g) the use or adoption of traditional place-names in a minority language should be allowed by the states in regions where the number of residents who are users of a minority language justifies the measure. Further in para. 5 the use or adoption of family names in minority languages should be considered. Pursuant to Article 2 para. 2 EChRML states parties can declare only one measure contained in Article 10 as binding in order to fulfil their obligations arising from the Charter.

## *2. Estonian regulation*

The relevant Estonian law acts concerning minorities hardly contain specific regulations for the use of a minority language in private and public. However, according to the Law on Language, public signs, advertisements etc. should be in Estonian (Article 23). The right to use a name in a minority language is granted while its official form will be in Estonian-Latin letters (Article 20). In areas historically populated by minorities of other languages may topographical notation also be affixed in a minority language (Article 19).

As a result of the EU Commission report Estonia as a future member state has made some progress with regard to language requirements for employees. On 16 May 2001, new private sector regulations were approved. Several groups of employees are required to know the State language on various levels of proficiency.

Estonia fulfils its obligations under international law according to the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Rights of the Child and the Framework Convention for the Protection of National Minorities. The only concern may be associated with Article 23 of the Law on Language, which is officially interpreted as a ban of any use of non-Estonian text in public signs, advertisements etc. and as such is not completely in line with Article 12 para. 2 FCNM.

### **III. The right to use a minority language in official matters**

#### *1. International regulation*

The use of a minority language in communication with state officials and local governments is very important for persons belonging to minorities. From Article 27 CCPR derives the right to use a minority language between minorities but not with state officials.

Pursuant to Article 10 para. 2 FCNM the states parties shall endeavour to improve the conditions which would make it possible to use a minority language in relations between persons belonging to national minorities and the administrative authorities. However, this is only applicable in areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers and if those persons so request and where such a request corresponds to a real need. This provision leads to the discretion of the states, how they will apply the norm. The states can even refer to their financial situation in order to justify a restriction or non-implementation of this provision.

The European Charter for Regional or Minority Languages regulates in its Article 10 the use of minority languages with administrative authorities and public services. There it is stated that „[w]ithin the administrative district of the States in which the number of residents who are users of a regional or minority languages justifies the measures specified below and according to the situation of each language, the Parties undertake, as far as this is reasonably possible, to...” followed by a catalogue of rights such as the use of a minority language by administrative authorities, the submission of oral or written applications in a minority language, the issuing of administrative texts and forms in a minority language or at least in bilingual version. According to Article 2 para. 2 EChRML states parties have to determine at the time of ratification to which

languages they apply the provisions of the Charter. Apart from the widely formulated clauses of the Charter the states parties may not apply the EChRML to certain minority languages.

## 2. *Estonian regulation*

Generally Estonian is the official language (Articles 6 and 52 para. 1 of the Constitution and Article 3 para. 1 of the Law on Language).

The use of minority languages as official languages is constitutionally granted in Estonia. Art. 51 para. 2 of the Constitution states: „In localities where at least half of the permanent residents belong to an ethnic minority, everyone shall have the right to receive answers from state and local government authorities and their officials in the language of that ethnic minority.” The same provision is stipulated in the Law on Language (Article 10 para. 1).

Art. 52 para. 2 of the Constitution regulates that „[i]n localities where the language of the majority of the population is other than Estonian, local government authorities may use the language of the majority of the permanent residents of that locality for internal communication to the extent and in accordance with procedures determined by law”. The executive regulation contains Article 11 of the Law on Language: „In local governments where the majority of permanent residents are non-Estonian speakers, the language of the national minority constituting the majority of the permanent residents of the local government may be used alongside Estonian as the internal working language of the local government on the proposal of the corresponding local government council and by a decision of the Government of the Republic”.

The request of the local self-administration of Narva and Sillamäe in 1995 to allow the use of Russian language as internal working language was rejected by the Government under reference to Article 11 of the Law on Language.

Article 8 of the Law on Language permits to state authorities and local self-administrations the use of foreign languages, including minority languages. After mutual agreement persons without Estonian language proficiency are permitted to make use of a foreign language in the oral communication with state authorities and local self-administrations, spoken by public servants. In case of the lack of an agreement with a public servant, an interpreter can be used. The costs are to be paid by the person not mastering Estonian language. This regulation not only applies to the language proficiency of public servants but also to their willingness to make use of it, which may lead to arbitrariness. Public servants are not only required to have very good Estonian language proficiency but also depending on their grouping adequate proficiencies in one or two foreign languages. This language requirement does not essentially refer to a locally spoken minority language. Precarious is also the allocation of the costs of the interpreter to the person not proficient in Estonian that may extend to national minorities. In this context, it has to be referred to the regulation of Article 10 para. 4 EChRML, whereupon the states commit themselves to translate and to mind the proficiency in minority languages of public servants. The regulations of the Charter are under international law non-binding for Estonia and furthermore it is up to the parties to the Charter, which measures of Article 10 they adopt. Section III of the Law on Language is dedicated to the use of a minority language in the cultural self-administrations of national minorities. According to Article 14 para. 1 of the Law on Language they are permitted to make use of their minority language as internal working language.

Estonia has regulated by the Constitution and other laws the use of minority languages between persons belonging to national minorities and administrative authorities. Being a party of the Framework Convention for the Protection of National Minorities it meets its international obligation stipulated in Article 10 para. 2 of the Convention. Estonia's regulations correspond

furthermore to the provisions of Article 10 in conjunction with Article 2 para. 2 of the non-binding for Estonia European Charter for Regional or Minority Languages.

The most widespread minority language - Russian - is widely used in communication of private persons with public officials in Estonia. However, this practice is based rather on free will of officials, not on the established procedures or granted rights (as stipulated for in the Law on Language for certain regions).

#### **IV. The right to use a minority language in legislation and in courts**

##### *1. International regulation*

The use of a minority language in legislation makes it possible for persons belonging to national minorities to have free and full access to the current law. The use of a minority language as a court language is of essential importance in criminal proceeding in order to guarantee fair trial. Article 27 CCPR does not contain the obligation of the states to recognise minority languages as a court language. Because of the importance of the court language for the fair trial, especially in a criminal proceeding, it is not permitted that a person is put in an inferior situation on language grounds. This follows from the prohibition of discrimination on language grounds according to Article 2 para. 1 in connection with Article 14 para. 3 lit. f) CCPR (guarantees in criminal proceedings). Free assistance of an interpreter if a person cannot understand or speak the language used in court is attributed to the minimal standard. The same provision contains Article 6 para. 3 lit. e) ECHR. A person who is arrested has the right to be informed promptly, in a language he or she understands about the reasons for his or her arrest as it is stated in Article 5 para. 2 ECHR.

Persons belonging to minorities also fall under these rights according to Article 10 para. 3 FCNM. The special provision for minorities contained in the Framework Convention does not go beyond the minimal standard of the European Convention on Human Rights and is only applicable in criminal proceedings. The European Charter for Regional or Minority Languages on the contrary includes in Article 9 provisions regarding criminal proceedings, civil proceedings and proceedings before courts concerning administrative matters. Considering the number of residents using a minority language, the situation of this language and the condition that the use of a minority language is not seen by the judge to hamper the proper administration of justice, the states parties undertake one of the measures: to conduct the proceedings in a minority language at the request of one of the parties, to use a minority language by the accused or the party before the court without additional expenses and to produce documents and evidences in a minority language. The most important national statutory texts, including laws, are to be translated into a minority language. However, according to Article 2 para. 2 EChRML the states can opt only for one of the measures in relation to Article 9.

##### *2. Estonian regulation*

The Estonian Law on Language refers to the use of languages in legal and judicial proceedings stipulated in the corresponding laws (Article 3 para. 2). Generally, Estonian is the official language in court. The Estonian legislation envisages the use of minority languages in criminal and civil proceedings. The parties to legal action are entitled to the right to an interpreter and translator. Because it is a party to the International Covenant on Civil and Political Rights, the European Convention on Human Rights and the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Estonia is obliged to provide the service of an interpreter without remuneration. By translating selected legal instruments into foreign languages as well as by publishing the official and non-official translations, Estonia transcends its international obligations. This corresponds with the regulation of Article 10 para. 3 EChRML.

The right to use minority language in courts is widely implemented in practice in Estonia.

## **V. The right to use a minority language in Media**

### *1. International regulation*

Though the Media, people can divulge information and participate in public life. Freedom of press also covers the freedom of choice of a language in which information will be published. Article 27 CCPR covers the written use of minority languages in public. From this derives the use of minority languages in publications (e.g. books and periodicals). Freedom of expression prescribed in Article 10 ECHR should also include the use of minority languages in radio and television broadcasting as stipulated by the European Court of Human Rights in its judgements. Freedom of expression and pluralism of information are fundamental attributes of a democratic society, argued the Court.

The Framework Convention for the Protection of National Minorities regulates freedom of expression for persons belonging to minorities in Article 7 in general and in Article 9 in particular. This right includes freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas in a minority language, without interference of public authorities and regardless of frontiers. This provision corresponds to the regulation in Article 10 para. 1 ECHR. Within the framework of their legal systems, the states parties shall ensure that persons belonging to national minorities are not discriminated against in their access to media. The relevant clause was included into the Framework Convention.

The use of a minority language in Media is especially regulated in Article 11 EChRML. States are allowed to choose one of the following measures: the creation of at least one radio station and one television channel in a minority language, the production and distribution of audio-visual works in a minority language, the creation of at least one newspaper in a minority language, support the training of journalists using minority languages.

### *2. Estonian regulation*

The Estonian Law on Language does not contain any regulations regarding the use of minority languages in Media, but restricts itself to the demands for the use of Estonian language. In accordance with Article 25 of the Law on Language, an Estonian translation has to be attached while spreading audio-visual works with foreign language text. Moreover, foreign language texts broadcasted by radio and television channels in Estonia have to contain Estonian translation. Thereof broadcasts for language education or broadcasts dedicated to foreign users are excluded. However, the quota for foreign-language news and direct broadcasts without Estonian translation may not exceed 10% of the production in Estonian language. In the Estonian practice, the use of minority languages in Media is mostly limited to Russian language.

The freedom of expression and the freedom of cross-border reception in a minority language is granted in Estonia. Estonia fulfils its legal obligations under Article 27 CCPR and Article 9 FCNM and also meets the minimum of the regulations codified in Article 11 in conjunction with Article 2 para. 2 EChRML.

However, one may note that the high quota requirements for translation of broadcasting could become a technical and financial obstacle for the establishing of a TV channel in a minority language in Estonia.

## **VI. The right to use a minority language in education**

### *1. International regulation*

Education is an important sphere for passing ethnic, cultural, linguistic and religious identity of minorities to their young generations that prevents non-desired assimilation. Article 27 CCPR also stipulates that the states parties shall not hinder children belonging to a national minority to learn their own language at school, essentially at primary and secondary schools and preferably also on higher levels of education. From this rule does not derive the right to any claim. The UNESCO Convention against Discrimination in Education regulates in Article 5 para. 1 lit. c) the right of persons belonging to national minorities to use and teach their own language in accordance with the national policy on education. The right to education is the object of the First Additional Protocol to the ECHR. The states parties have to respect the right of parents to the education of their children according to their religion and philosophy of life. This provision does not contain the obligation of states to ensure the education in a certain language or in a certain type of school as the European Court of Human Rights expressed in the Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium from 23 July 1968. The European Court of Human Rights examined previously the issue of minority protection under the non-discrimination provision contained in Article 14 ECHR. The case concerned the French-speaking minority in Belgium whereby the applicants wanted their children to be educated in French despite living in a region defined by Belgian law as Flemish-speaking.

The Framework Convention for the Protection of National Minorities contains provisions on education in Articles 12, 13 and 14. Minorities are free to create their own private educational establishments (Article 13). In Article 14 para. 2 FCNM it is stated that in areas inhabited by persons belonging to national minorities, if there is sufficient demand, the states shall endeavour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that these persons have adequate opportunities for being taught a minority language or for receiving instruction in this language. The application of this right is depending on few conditions, which lead it to the states to apply or restrict the provision.

The European Charter for Regional or Minority Languages dedicates Article 8 to education in a minority language. Depending on the situation of a minority language and without prejudice to the teaching of an official language the states undertake to make available pre-school, primary, secondary, technical, vocational and higher education in a minority language. According to Article 2 para. 2 EChRML it is allowed for the states to determine three of the mentioned measures in Article 8 in order to fulfil their obligation deriving from the Charter.

### *2. Estonian regulation*

The Estonian Law on Language permits in Article 6 besides the education in Estonian language the acquisition of foreign-language education, i.e. also in a minority language.

The Law on Basic School and Upper Secondary School of 15 September 1993 defines Estonian as the language of instruction. If decided by the local self-administration body or by the Ministry of Education, at elementary schools the language of instruction may be other than the official language. In elementary schools with other languages of instruction, studying of Estonian is compulsory (Article 9).

From the academic year 2007/2008, minority upper schools should start transition to Estonian language of instruction (Article 52). Therewith a right to education in a minority language will not be assured to the national minorities any longer on any level of education. The remaining

option would only be to found private schools in accordance with Article 25 of the Law on Cultural Autonomy of National Minorities in conjunction with the Law on Private Schools.

On 26 March 2002 Estonia adopted an amendment, which would keep state-funded high school education in Russian language in Estonia after the year 2007. In the upper secondary school level of municipal schools and in separate classes of the upper secondary school level of municipal schools, any language may be the language of instruction, proclaims a sentence added to the Law on Basic School and Upper Secondary School. The amendment makes the wording of the law concerning the instruction language in upper secondary schools similar to that of the provision applying to lower levels of public schools. The previous wording of the law assumed that in the upper secondary school, the instruction language would be Estonian. It however permitted up to 40% of the curriculum to be taught in a language other than Estonian (Article 9). Simultaneously, a provision was added to the law establishing that the development plans of such upper secondary schools must set out measures that are necessary and possible for eventual transition to instruction in Estonian (Article 3-1 para. 2).

The Law assures persons belonging to national minorities the right to learn their mother tongue in an Estonian-language school (Article 52 para. 3). In public as well as in private educational institutions, a minority language may be determined as language of instruction. In practice, Russian is the most used minority language in education.

The obligation for persons belonging to minorities to learn Estonian language corresponds to Article 14 para. 3 FCNM. Thus, the integration of persons belonging to national minorities into the Estonian society is facilitated. The Estonian legal regulation also corresponds to Article 8 in conjunction with Article 2 para. 2 EChRML in the field of education.

However, Russian minority representatives in Estonia and a number of foreign experts voiced concerns regarding the education reforms aimed at shrinking opportunities for minorities to study in their mother tongue (Russian).

## **VIII. The right to use a minority language in political representation and participation**

### *1. International regulation*

The political representation and participation is one of the most debated topics in the field of minority protection. The participation in or the exclusion from the political decision-making process influence the representation or under-representation of the interests of national minorities in the society. In order to guarantee minorities taking part in the political life of a democratic society, where a majority governs over a minority, it is needed that a state takes positive measures to protect the interests of a minority, the so-called positive discrimination. There could be privileges for political parties of national minorities in elections, such as non-application of the block clause, the reduction of the quorum for mandates for a parliament, the fixation of a mandate for parties of national minorities in a parliament or the admission of list alliances. These measures could equilibrate the disadvantageous position of national minorities because of their quantitative inferior situation comparing to the majority. The universal Article 27 CCPR on minority protection does not contain a provision on political participation. Article 25 CCPR guarantees all citizens without any distinction on the grounds mentioned in Article 2 para. 1 CCPR (incl. ethnic origin) the right to take part in public matters directly or through representatives.

On the European level, Article 3 of the First Additional Protocol to the ECHR regulates the obligation of the states parties to uphold regular, free and secret elections. Special provisions for national minorities contains Article 15 FCNM. According to these provisions the states shall

create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in public affairs, in particular those affecting them. As already mentioned above, the Framework Convention contains only state obligations, not rights for minorities.

## 2. *Estonian regulation*

The right to vote and the eligibility for national elections is regulated as a civil right by Article 57 para. 1 and Article 60 para. 2 of the Estonian Constitution in conjunction with Article 4 para. 1 and para. 2 of the Law on Parliament Election of 12 June 2002. At the local level, the eligibility for election is a civil right, while the right to vote exceeds the characteristics of a civil right in accordance with Article 5 para. 2 of the Law on Local Self-government Council's Election of 27 March 2002. In accordance with this regulation, also foreigners legally residing in Estonia possess the right to vote.

The former regulation that candidates to local self-government councils and parliament should be proficient in Estonian language was not in line with international law. On 21 November 2001 the Estonian Parliament adopted the law that declared void the stipulations of the Law on Parliament Election and Law on Local Self-government Council's Election that compelled members of the parliament and local councils to have both oral and written command of Estonian at a level to permit them to take part in the work of the Parliament or local councils. However, the same month another law amended the Law on Self-Governments and explicitly stipulated Estonian as the only working language in a local council regardless of the percentage of minorities in respective self-government.

## **Conclusions**

Estonia is a member state of the most important international treaties related to minority rights such as the International Covenant on Civil and Political Rights and the Framework Convention for the Protection of National Minorities. The analysis demonstrates that Estonia complies with these legal norms and even with regulations of the European Charter for Regional or Minority Languages to which Estonia does not accede. In recent years, Estonia has changed some regulations regarding language norms, which were in contradiction with its international commitments. Despite this positive conclusion it has to be mentioned that these international norms on minority protection, especially language rights, are basic and do not go far enough. Furthermore, with a view to the EU enlargement Estonia still has to continue its way of reforms, also in the field of language regulation.

## Appendix

### INTERNATIONAL TREATIES RELATING TO MINORITY LANGUAGES

No.	Treaty	Date	Org.	Source	In force	In force for Estonia
1	Convention Against Discrimination in Education (Art. 5 para. 1 lit. c)	14.12.1960	UNESCO	UNTS, vol. 429, p. 93	22.05.1962	–
2	International Covenant on Civil and Political Rights (Art. 27)	16.12.1966	UN	UNTS, vol. 999, p. 171	23.03.1976	21.10.1991
3	Convention on the Rights of the Child (Art. 30)	20.11.1989	UN	UNTS, vol. 1577, p. 3	02.09.1990	21.10.1991
4	European Charter for Regional or Minority Languages	05.11.1992	Council of Europe	ETS No. 148	01.03.1998	–
5	Framework Convention for the Protection of National Minorities	01.02.1995	Council of Europe	ETS No. 157	01.02.1998	06.01.1997



## Вопросы/Questions

### Дискуссия/Discussion

**Танель Мятлик:** У меня вопрос к обоим выступающим, он касается потенциальной необходимости развивать или совершенствовать законодательство Евросоюза в вопросах национальных меньшинств. В Будапеште опубликован отчет за предыдущий год, касающийся пяти сфер, одна из которых национальные меньшинства. В прошлом году такой отчет был составлен и Институт открытого общества заявил, что существует необходимость проводить такой мониторинг в странах-кандидатах, т.к. Копенгенские критерии в сфере защиты национальных меньшинств довольно расплывчаты и неясны и не содержат в себе детальных, точных критериев, согласно которым можно было бы соизмерить и оценить прогресс, сделанный странами в сфере защиты национальных меньшинств. Если вы взглянете на этот отчет, то увидите, что он очень тесно связан с Рамочной конвенцией по защите национальных меньшинств. В отчетах о прогрессе в Эстонии довольно часто упоминается мнение Консультативного совета по вопросам интеграции языка и т.д. И мой вопрос следующий: означает ли это, что будет какое-то разделение «труда» между Евросоюзом и Советом Европы и может быть какими-то другими международными организациями, осуществляющими мониторинг в странах-кандидатах и странах-членах Евросоюза в сфере защиты национальных меньшинств? Может Евросоюз сам уже не будет так тесно заниматься этими вопросами и передаст кому-то другому эти функции и какие в этом плане будут новые правовые документы? Ну Директива против дискриминации у нас уже есть, но она в основном касается именно дискриминации, а не с меньшинствами как таковыми.

**Зденка Мачнийкова:** Это действительно очень важный вопрос, особенно в рамках нашего семинара. Каким же образом этот процесс будет отслеживаться в странах-кандидатах? Я бы хотела сказать, что Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств сделал заявление на прошлой неделе в Копенгагене, которое, я надеюсь, вы увидите в Интернете, когда он положил, так сказать, на «стол» Евросоюза документ с идеями о возможности налаживания контактов с национальными меньшинствами именно в рамках Евросоюза. Действительно, есть такое ощущение, что когда страны-кандидаты вступят в Евросоюз, то для национальных меньшинств будет важно, чтобы отслеживался процесс их защиты. Он также предупредил страны-участницы Евросоюза о том, что необходимо будет отслеживать процесс соблюдения прав национальных меньшинств и в самом Евросоюзе. Институт открытого общества следит за этим процессом в странах-кандидатах и проводит так же мониторинг этого процесса в некоторых странах Евросоюза. Однако не все страны-члены Евросоюза на практике осуществляют и применяют нормы защиты прав меньшинств. Возвращаясь к выступлению в Копенгагене Верховного комиссара: реакция стран-участниц Евросоюза была очень прохладной. Им не понравилось его заявление, не понравилось то, что необходимо что-то делать в рамках самого Евросоюза по внедрению норм по защите национальных меньшинств. Если мы взглянем на вопросы мультикультурности в рамках Европейского Союза, а не отдельно, скажем, на языковые аспекты, если мы взглянем на культурное разнообразие в его рамках, то, возможно, это станет более приемлемым для стран-участниц. Что касается разделения труда, то когда страны-кандидаты станут членами Евросоюза - это будет уже внутри Евросоюза т.е. будет иметь место внутренний процесс. Может быть, страны-члены Евросоюза смогут оказать влияние на процесс защиты норм, стандартов, защиты прав меньшинств. Мне кажется, что целый ряд восточно-европейских стран имеют даже более высокие стандарты защиты прав национальных меньшинств, чем некоторые страны Европейского Союза, и проводят более включающую политику национальных

меньшинств, чем в странах самого Евросоюза. Не знаю, ответила ли я на ваш вопрос, но такова ситуация на настоящий момент, насколько я знаю.

**Кармен Тиле:** Как мы знаем Европейский Союз только начал оценку регулирования защиты прав человека и особенно прав меньшинств, поэтому Европейское правовое регулирование в этой области мы видим, в основном, в Совете Европы. Конечно, если мы сравним Евросоюз и Совет Европы, то мы увидим, что в Европейском Союзе пока только 15 стран-членов, а в Совете Европы уже 44 государства. Как я уже говорила, механизмы защиты меньшинств внутри Совета Европы также неудовлетворительны, поскольку они не содержат в себе индивидуальных прав лиц, а лишь обязательства государств. Но есть надежда на будущую конституцию Европейского Союза, которая уже разрабатывается и будет объявлена Конвентом Европейского Союза. Это будет новая возможность взглянуть по-новому на эти вопросы. Страны-кандидаты полны желанием привести свое законодательство в соответствие с современными требованиями, и это уже было заявлено. У нас будет более современное, более адекватное и демократичное правовое регулирование стандартов, норм. Для примера возьмем Францию, государство, где проживает очень много меньшинств. Так что и для западного мира открываются новые возможности в этом плане.

**Прийт Ярве:** Да, действительно, это очень сложная практика. Как уже говорилось, страны-кандидаты проходят сейчас, так сказать, “школу” Совета Европы по вопросам защиты меньшинств. Им помогает в этом ОБСЕ, Верховный комиссар и т.д. Они должны разработать, создать хорошие законы, соответствующие международным стандартам, и притворять эти законы в жизнь, что не всегда проходит гладко. Что касается Европейского Союза, я могу сказать, что международные конвенции, которые страны-члены ратифицировали, это ещё не конец, ведь эта машина продолжает и дальше работать. У нас есть Комитет по ликвидации дискриминации и он будет продолжать свою работу.

**Мати Луйк:** У меня один вопрос. Я являюсь директором Фонда интеграции неэстонцев, мы постоянно проводим различные тендеры, конкурсы на разные проекты. Мы хотели бы затронуть тему электронных СМИ и телевидения. В настоящее время мы очень озабочены вопросом о русскоязычном телевидении в Эстонии. По кабельному телевидению и спутникам, которыми пользуется большая часть населения Эстонии, можно смотреть более 50 русских телевизионных программ. Когда мы пытаемся привлечь кого-то, допустим какие-то русскоязычные программы, особенно для детей, к созданию своих сюжетов на эстонском телевидении, у нас буквально только двое желающих и мы терпим неудачу. Проблема в том, что зачастую местное телевидение должно соревноваться, конкурировать с российским телевидением. Разница в бюджете между эстонским и российским телевидением, несомненно, огромная. Это даже не вопрос, я не знаю, имеется ли какое-то решение для данного вопроса. Каким образом сделать наши СМИ конкурентоспособными, когда трудно найти для них даже зрительскую аудиторию? Может быть, можно это как-то законодательным образом отрегулировать. Однако если большинство зрителей смотрит российское телевидение, мы ничего не можем сделать... Есть какие-то здесь предложения по решению данного вопроса, может кто-нибудь высказать какие-то замечания или предложения по этому вопросу?

**Зденка Мачнийкова:** У нас в прошлом была дискуссия и в Эстонии, и в других государствах, о том, как привлечь и способствовать развитию программ на местном языке. Основной вопрос, по-моему, это содержание. Что необходимо, что нужно для этого? Необходимо просто сделать интересным содержание таких программ. Может быть, это звучит смешно, но даже мыльные оперы на местном языке могут привлечь зрителей. Я знаю некоторые подобные проекты в Македонии, которые нашли финансирование. Такие

межкультурные программы очень популярны. Это просто одна из таких идей, одно из предложений.

**Кармен Тиле:** Этот вопрос состоит из целого ряда компонентов: политического, экономического и правового. Вопрос в том, есть ли необходимость в регулировании, я имею в виду все эти три компонента. Я только адвокат, юрист, а не политик и не экономист. На мой взгляд, здесь необходим межотраслевой подход. С правовой точки зрения следует уважать, конечно, свободу слова и информации. Это международное обязательство Эстонии и других государств. Здесь речь идет и о свободной передаче информации через границы. Нужно понимать, что людям, относящимся к национальным меньшинствам и желающим иметь доступ к информации, поступающей из других государств, на своем родном языке, т.е. на языке меньшинств, должна предоставляться такая возможность. Это правовая точка зрения на данный вопрос.

**Мати Луйк:** Я, к сожалению, упустил одну важную деталь. По сути дела мы не можем отнести 50 каналов или больше исключительно к "московскому" телевидению. Большая часть из них представляет собой международное телевидение, но на русском языке. Более того, это транслирующиеся знаменитые каналы и программы BBC, CNN, EUROSPORT, EURONEWS на русском языке. Строго говоря, собственно российского телевидения, немного, 3-6 каналов, в зависимости от того, какой пакет покупается. Поэтому не стоит вопрос о местном телевидении на языке крупнейшего национального меньшинства (русском) и российского телевидения. Это международное, европейское телевидение на русском языке с управлением, капиталами и финансами за пределами России. Другой вопрос, что госпожа Тиле отметила, что она юрист, а не политик и не экономист. У нас в Эстонии, встает вопрос именно о политическом и экономическом решении этих проблем. Дело в том, что, с одной стороны, мы имеем в виду неэстонское, внешнее телевизионное вещание на русском языке, преимущественно европейское, а не московское, и с другой - тенденцию на сворачивание общественно-правового радио- и телевидения и на эстонском, и на русском языках. Прежде всего, под угрозой находятся не такие уж большие программы на русском языке, хотя я думаю, мы эту проблему решим на национальном уровне. С другой стороны, опасности, что "большая" Москва начинает доминировать на информационном пространстве Эстонии, нет, не было и не может быть. Хорошо также и то, что как только российское информационное пространство перейдет на систему спутникового телевидения, а это уже скоро произойдет, будет доминировать, в основном, международное телевидение на русском языке. И это хорошо!

**Борис Цилевич:** Я бы хотел добавить, что проблема, которая была поднята Мати Луйком, она очень важна также и в Латвии. Мы тоже много раз ее обсуждали, и поэтому хочется сделать несколько кратких замечаний. Да, действительно, некоторым телевизионным каналам и организациям, вещающим на языках меньшинств, в таких маленьких странах, как Эстония и Латвия, очень трудно конкурировать с огромными гигантами в сфере информации из России и других стран. Однако есть те сферы, где большие страны, например Москва, не могут с нами конкурировать, и это, прежде всего, все то, что касается внутренней жизни страны и какие-то интересные, специфические для данной страны, региона информационные программы. То, что транслируется из Москвы, не может осветить эти вопросы, а если и пытается, то лишь с московской точки зрения. Я считаю, что здесь надо опираться именно на интеграцию. Люди, говорящие на русском языке в Эстонии или в Латвии, не должны учиться политике из Москвы. Теперь два вопроса. Один вопрос к Зденке. Вы отметили квоты на языки в теле- и радиовещании. Такие квоты есть в таких странах, например, Латвия. Я сейчас готовлю отчет в Парламентскую Ассамблею Совета Европы о том, как мы сполняем именно Рамочную Конвенцию касательно языковых квот. Это очень важно. Мне было бы интересно услышать ваше мнение, вашу оценку в отношении Консультативного Совета и Совета

Европы. И второй вопрос будет к Кармен. Первое, что вы отметили, это положения Конвенции по устранению всех форм расовой дискриминации. Является ли она соответствующим инструментом именно в контексте прав меньшинств? Эта конвенция была принята в 1960 году, и сегодняшние приоритеты уже не те. Сейчас дух этой конвенции направлен против сепарированного обучения и образования: отдельные школы, сепарированные по языковым признакам или по религиозным признакам. Здесь тоже могут быть какие-то исключения. Какие компоненты именно по правам меньшинств в области образования есть в этих конвенциях? Верите ли вы, что эта конвенция до сих пор ещё является важной или сейчас она уже устарела? Может быть, букву и дух этой конвенции надо пересмотреть в связи с изменившимся условием?

**Райво Веттик:** - Мне понравились эти документы, но у меня теперь вопрос к Кармен. Меня интересует именно смысл права меньшинства пользоваться своим языком в государственных или общественных сферах. Мне кажется, что имеется како-то внутреннее противоречие в этой концепции. В некоторых сферах, например, в судебных процедурах, совершенно понятно, почему это необходимо. Но если мы рассуждаем философски, на более общем уровне, то у меня имеются в связи с этим некоторые проблемы. Что означает тогда концепция государственного или общественного? Республика - это то, что для всех должно быть общим, она служит для объединения общества. Очень важно, чтобы в таком обществе существовали определенные ценности, за которыми был закреплен определенный государственный и юридический статус. Это же касается и языка. Очень важно, чтобы жители государства могли общаться и чтобы все понимали, точно и правильно, что происходит. Для меня эта концепция государственной и общественной сферы включает именно те ценности, что делают общество единым и неделимым. Мы говорим о праве меньшинств пользоваться своим родным языком, но мне кажется, что здесь есть определенное противоречие с идеей единения общества. Я хочу попросить Кармен прокомментировать, что же это точно означает: иметь право пользоваться своим родным языком меньшинства в общественной сфере?

**Вадим Полещук:** - Я сделаю очень короткое замечание о том, что сейчас было сказано Райво Ветиком. Вы знаете, на свете имеется очень мало стран, где существовала бы такая ситуация, как в Эстонии и Латвии. В Эстонии 67% считают родным языком эстонский и 30% - русский. В Латвии, соответственно, 57% считают родным языком латышский и 36% - русский. То есть в обеих странах имеются по две очень большие языковые общины и это обстоятельства нельзя не учитывать. У меня еще вопрос к Зденке. Все здесь присутствующие, наверное, знают, что первый Верховный комиссар ОБСЕ установил такую практику, что после визита в страну, которая его интересовала, он посылал правительствам письма с рекомендациями. У меня вопрос: будет ли новый Верховный комиссар следовать этим правилам? Я не хочу, чтобы вы мне открыли, посылали ли вы новые рекомендации в Латвию или Эстонию за последние пару лет, но скажите, используется ли ещё эта практика как таковая? Отправлял ли Верховный комиссар какие-либо рекомендации правительствам стран-участников ОБСЕ?

**Кармен Тиле:** Как юрист я, прежде всего, хочу отметить, что защита прав меньшинств - это не только юридическая и правовая проблема. Если вы хотите защищать меньшинства, то вы должны начинать с межотраслевого подхода. Очень важно организовать всякие семинары, конференции касательно проблем меньшинств, с участием самих меньшинств и людей, которые представляют разные сферы общества, потому что узкие профессионалы, скажем в праве или экономик, порою не знают, что происходит, какие подходы должны быть к национальным меньшинствам и как представители других профессий рассматривают вопросы в данной области. Вы хотели задать вопрос касательно концепции и определения? Это очень важно, потому что если вы хотите знать, как урегулировать права меньшинств в определенных сферах, то надо, конечно, иметь определение. Поэтому

поскольку мы говорим о международных нормах, то надо знать, что эти международные стандарты были созданы государствами и государства могут рассматривать только то, что допускают их юридические интересы, т.е. там должны быть только юридические инструменты и иногда это является компромиссом. У нас ещё нет универсального, принятого определения национальным меньшинства. У нас имеются различные определения экспертов, юристов, политических деятелей, т.е. мы знаем то, что ОНИ понимают под термином "национальные меньшинства". Рамочная конвенция Совета Европы также не содержит такого определения. Так что если вы у меня спросите, какова концепция государственной и общественной сферы, то я могу сослаться только на те нормы международного права, которые регулируют эти сферы. Отмечено, что частная сфера - это сфера, где люди, принадлежащие к национальным меньшинствам, пользуются языком меньшинства в повседневной жизни, внутри своей семьи, а общественно-государственная сфера - это использование языка меньшинства людьми, принадлежащими к национальным меньшинствам, в их общественной жизни между собой. Здесь мы можем упомянуть права на религию, образование, свободу демонстраций и т.д. Здесь государство не должно вмешиваться: они могут пользоваться своим языком меньшинства, когда они общаются между собой в общественной среде. Но это не обязательно содержит использование языка меньшинств в законодательстве и в. Общественные и государственные сферы должны быть более открыты, и не должно быть ограничений в демократическом обществе, чтобы люди, принадлежащие к национальным меньшинствам, пользовались своим языком, без вмешательства государства как это и положено в демократическом обществе. Вопрос Цилевича. Вы спросили, почему я привела в пример конвенцию ЮНЕСКО против дискриминации за 1960 год. Я ее упомянула не просто как пример. Я хотела предоставить вам обзор международных юридически обязательных норм, касающихся защиты, особенно относительно языка меньшинств. Я согласна с Вами, что этот инструмент и даже статья 27, Международного пакта о гражданских и политических правах, которая является единой объединяющей нормой для защиты меньшинств, - они не достаточны для защиты в международном масштабе языковых, религиозных, этнических меньшинств. В 1992 года резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН был принят другой документ, который имеет не юридически обязательный, но рекомендательный характер. Я уже говорила раньше, что в Европейском Союзе 15, а в Совете Европы 44 страны, а в большинстве всемирных организаций, таких как ЮНЕСКО, государств на много больше. Это все осложняет, придти к соглашению чрезвычайно трудно, в особенности там, где дело касается регулирования различных сфер и, прежде всего, касающихся защиты национальных меньшинств. Имеющихся норм не достаточно, но другого у нас нет на данный момент даже внутри системы Организации Объединенных Наций. Таково мое мнение.

**Зденка Мачнийкова:** Очень много вопросов, но я попытаюсь быть краткой, отвечая на них. Прежде всего, вопрос Бориса касательно проблемы ограничений, возможностей меньшинств в сфере СМИ, т.е. использования языка меньшинств в вещании с точки зрения международных норм. Впрочем, я в основном уже упомянула все, что должно, в своем выступлении. Верховный комиссар изучает эти проблемы, и поскольку международные нормы не всегда достаточно четкие по вопросу вещания, то мы пытаемся смотреть на разные аспекты этой проблемы. Касательно вашего вопроса, сотрудничаем ли мы с Консультативным Комитетом или другими организациями Совета Европы. Да, имеются эксперты, которые вовлечены в нашу работу: они смотрят, как именно интерпретируются нормы в данной области. К тому же мы проводим независимые исследования, потому что, как я уже сказала, нормы не всегда достаточно четкие в этом отношении. То, что мы сейчас рассматриваем, это то, какая практика в каком государстве имеет место. По вопросу ограничений. Под универсальными нормами, общими нормами, понимается свобода слова, свобода получения информации, свобода распространения информации - это не значит такая свобода, когда государство совсем не вмешивается, а наоборот, когда

государство облегчает доступ к праву на получение информации. Это должно отражать мнение большинства общества, а также тех, кто пользуется каким-либо определенным языком. Так что если мы посмотрим на возможные ограничения или какие-то вмешательства, то необходимо решить, до какой степени государство может ограничить пользование других языков для того, чтобы достигнуть разнообразия. Однако государство при установлении каких-либо правил и норм, при решении проблем лицензирования должно использовать ясные и обоснованные параметры. На деле квоты на использования языков меньшинств - 10%, 25% - они являются произвольными. Почему языковые квоты вводятся в странах Центральной и Восточной Европы? Там имеет место возрождение государственного языка. В Западной Европе несколько другой подход в отношении СМИ, здесь больше думают о защите внутреннего, местного рынка. Это очень коротко о том, что касается особых проблем ограничения использования языка меньшинства в СМИ. Что касается сотрудничества Верховного комиссара с Консультативным Советом и того, достаточно ли развито это сотрудничество, то здесь я должна сказать, что мы должны учитывать роль Консультативного Комитета. А она довольно ограничена, т.к. Комитет, в основном, выражает свое мнение о выполнении или внедрении норм Рамочной конвенции государствами, основываясь на отчетах этих самых государств. Это делает задачу очень ограниченной, ведь сам Комитет не может давать общих рекомендаций и устанавливать касающиеся меньшинств нормы. Также проблема в том, что окончательное решение принимает Комитет Министров Совета Европы. И все же Комитет пытается найти возможность концептуального рассмотрения Рамочной конвенции, решить вопрос об определении бенефициариев предусмотренных ею гарантий. Что касается вопроса о Верховном комиссаре, его рекомендаций и писем, то я уже говорила в своем выступлении, что Верховный комиссар составлял целый ряд рекомендаций в отношении законодательства о меньшинствах и что они были разработаны и отправлены в целый ряд стран. Мы выступаем в защиту прав меньшинств, против их ограничений, понимая, что права меньшинства являются частью прав человека и что ко всем людям должен применяться принцип равноправия и равного обращения. Права человека не касаются только граждан, как мы знаем, однако международные нормы знают здесь и исключения. Это исключения касаются ограничения права быть избранным или выбирать. Однако не может быть нет таких ограничений, которые касаются именно граждан. Комитет, однако, остановился на вопросе большое количество неграждан в Эстонии и эта страна получила рекомендации, сделанные ей специально по данному вопросу.

## Вторая сессия / The second session

Модератор: Прийт Ярве/Moderator Priit Järve

### Права меньшинств: кто носитель этих прав?

Борис Цилевич, член Сейма Латвии и ПАСЕ

Уважаемые участники, темой моего выступления будет субъект прав меньшинств. Это некоторые идеи, некоторые соображения, которыми я бы хотел с вами поделиться. В каком-то смысле они могут показаться провокационными, и вот почему. Кармен Тиле в своем выступлении очень правильно подчеркнула различие между юридическим и политическим подходом. К сожалению, мы очень часто видим, что юристы мыслят политически. И, как правило, это не очень хорошо. Это опасно. А вот противоположная ситуация, когда политики мыслят юридически, мне кажется очень правильной, и именно к этому их нужно подталкивать. Я хочу предложить вам подход, который, являясь в своей основе политическим, все-таки основан, как мне кажется, на юридических соображениях, и соответствует определенным юридическим критериям.

Один из ведущих специалистов в области прав меньшинств, директор бюро Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств Джон Пэкер в одной из своих статей писал об особенностях концепции прав меньшинств: хотя эта концепция юридическая, в ней однозначно не определено ни содержание этих прав, ни их субъект. Статья была написана в 1996 году, и с тех пор ситуация несколько изменилась. В том, что касается содержания прав меньшинств, огромную роль сыграло как принятие Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, так и работа по мониторингу и оценке ее исполнения в странах-членах Совета Европы. Мы теперь имеем более ясное представление о том, как общие принципы, сформулированные в Рамочной конвенции, могут быть реализованы на практике, и насколько те или иные формы их реализации соответствуют идеям самой Конвенции. Однако что касается субъекта прав, то здесь проблема остается достаточно острой и неясной, по этому поводу имеются еще большие разногласия.

Как известно, Рамочная конвенция сама никак не определяет субъекта прав. В принципе, каждое государство само вправе решать, на каких индивидов, какие группы будут распространяться права, гарантированные Конвенцией. Если бы авторы Конвенции попытались ввести какие-либо более или менее строгие определения субъекта прав, то этот документ просто не был бы принят. А принять его нужно было быстро, поскольку, как известно, Рамочная конвенция - это первый в истории юридически обязывающий документ о правах меньшинств. Правда, европейский документ, - то есть он не является универсальным.

В повседневной работе мы очень часто встречаемся с такими терминами, как "исторические меньшинства", "традиционные меньшинства" и даже с некоторыми дефинициями этих понятий. Мы также встречаемся с утверждениями, что традиционные и нетрадиционные меньшинства имеют разные права и разный статус. Все это, к сожалению, остается на уровне политических предположений и международными юридическими документами никак не регулируется, хотя, например, Рамочная конвенция в некоторых своих статьях и использует подобную терминологию. Например, говоря о праве меньшинств на использование своего языка при общении с публичными властями, используется понятие "территорий, которые лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, населяют исторически или в значительном количестве" (*areas inhabited by persons belonging to national minorities historically or in substantial number*). Тут ключевой аспект - это самое "или". Видимо это следует понимать так, что если меньшинство

"историческое", т.е. давно живет на этой территории, то количество лиц, принадлежащих к этому меньшинству, может быть относительно небольшим.

Таким образом, эти нормы Рамочной конвенции ни в коей мере не могут использоваться как обоснование деления на «исторические», традиционные и «неисторические» меньшинства. Более того, сама Конвенция (статья 3) говорит совершенно прямо, что каждый, принадлежащий к национальному меньшинству, имеет право самостоятельно решать, хочет он или нет, чтобы с ним обращались как с лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, и в связи с этим выбором данному лицу не должно причиняться какого-либо ущерба. Замечательный принцип. Но возникает интересный вопрос: получается, что это право выбора имеют только, говоря словами Конвенции, лица, принадлежащие к национальному меньшинству. Но кто и как решает, какое лицо принадлежит к национальному меньшинству, а какое нет, т.е. кто имеет это право выбора? Если мы посмотрим пояснительную записку к Конвенции (*Explanatory report*), то там на этот счет, хотя и не совсем четко, говорится, что решение о принадлежности к национальному меньшинству не может быть абсолютно произвольным и должно основываться на некоторых «объективных критериях». Впрочем, о том, что это за критерии, в записке не поясняется.

Многие в Совете Европы воспринимают эти слова как ссылку на определения, содержащиеся в знаменитой Рекомендации 1201, принятой Парламентской Ассамблеей в 1993 году. Собственно, эту же позицию относительно того, кто принадлежит к национальным меньшинствам, Парламентская Ассамблея подтверждала уже неоднократно. В последний раз это было сделано в Рекомендации 1492, принятой в январе 2001 года. Рекомендация 1201, направленная Комитету министров, рекомендует ему разработать дополнительный протокол к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и предлагает текст этого протокола. В контексте моей сегодняшней темы нам наиболее интересно определение меньшинства, которое предлагает Парламентская Ассамблея. В принципе, это определение совпадает с многочисленными проектами, много лет рассматривавшимися в рамках ООН: там все те же критерии, я не буду их повторять. В чем состоит разница? В этом определении упоминается гражданство, причем, в некоторых определениях ООН оно также упоминалось. Есть и такой критерий, что меньшинство должно иметь долговременные, прочные и продолжающиеся связи с государством. В то же время Рекомендация 1492 содержит наряду с подтверждением этого определения параграф, который говорит о "новых меньшинствах" - т.е. Ассамблея через восемь лет признала, что так называемые новые меньшинства тоже могут претендовать на определенные права, которые должны уважаться, хотя они и могут в чем-то отличаться от прав, предусмотренных для «старых» традиционных меньшинств и закрепленных в Рамочной конвенции. Для этой цели предлагается разработать новый документ, новую конвенцию Совета Европы. В то же время следует отметить, что Рекомендация 1492 содержит достаточно настойчивые, я бы сказал необычайно настойчивые для Парламентской Ассамблеи призывы в адрес тех государств, которые отрицают наличие меньшинств на своей территории.

Таким образом, подход Совета Европы по сути является эклектичным. С одной стороны, существует некий универсальный подход, который рассматривает права меньшинств как неотъемлемую составную часть общих прав человека, и с этой точки зрения права меньшинств не могут отрицаться, не могут предоставляться или не предоставляться произвольно: как любые универсальные права, они должны осуществляться без какой-либо дискриминации. С другой стороны, сегодня все ещё явно доминирует, по крайней мере на уровне Парламентской Ассамблеи и тем более на уровне Комитета министров, подход, который был характерен еще для Лиги Наций и для предыдущих режимов защиты меньшинств: подход, который заключался в разделении «исторических» традиционных



меньшинств, которые имеют права, и недавних иммигрантов, которые, строго говоря, ни на какие права меньшинств претендовать не могут.

У этой медали есть две стороны. С одной стороны, как я уже сказал, политически было очень важно избежать очень жесткого юридического подхода, который мог бы помешать многим государствам подписать и ратифицировать Конвенцию. Для многих государств и сегодня важно не брать на себя «завышенных» обязательств, которые они не смогут выполнить в силу тех или иных обстоятельств. С другой стороны, есть и гуманитарная составляющая такого подхода. То, что Ассамблея отстаивает введение четкого определения меньшинства, имеет под собой гуманитарное основание: если такой подход будет принят, то будет очень трудно отрицать права меньшинств, которые полностью соответствуют данным критериям.

Почему мне не очень нравится такой подход, и какие я здесь вижу сложности? Я бы выделил три основные проблемы.

Первая - это его соответствие универсальным документам ООН. Через год после принятия Рекомендации 1201 Комитет ООН по правам человека принял знаменитый Общий комментарий № 23 относительно применения статьи 27 Пакта о гражданских и политических правах. Там Комитет по правам человека совершенно четко указал, что нельзя предоставлять права, предусмотренные статьей 27 Пакта, только гражданам, поскольку эта статья говорит о лицах, а не о гражданах. Если неграждане исключаются из области применения статьи 27 Пакта, то это можно считать необоснованным сужением предусмотренных в нем прав. Более того, в комментарии говорится, что даже туристы имеют право на определенную защиту. Можно сделать вывод, что европейские документы гарантируют более низкую степень защиты, чем универсальные инструменты, - но ведь все страны-участницы Рамочной конвенции в то же время являются и участниками Пакта.

С одной стороны, это нелогично. Европа - континент, который всегда был передовым в области прав человека, - устанавливает более низкие стандарты, чем ООН. С другой стороны, зачем снижать эти стандарты, если государства и так имеют определенные обязательства, хотя и намного менее детализированные, в соответствии со статьей 27 Пакта? Здесь можно вспомнить и некоторые решения Европейского суда (*European Court of Justice*). Этот орган Европейского Союза исходил из аналогичного принципа при рассмотрении дел, связанных с возможностью использования немецкого языка в Италии: там были попытки отрицать возможность использования немецкого языка гражданами Австрии, Германии, т.е. лицами, не принадлежащими к немецкому меньшинству Южного Тироля. Интересно, что решения Европейского суда в Люксембурге были скорее в соответствии с духом и принципами Общего комментария № 23, чем с подходом Совета Европы.

Я бы отметил один из рабочих докладов, подготовленных Асбьерном Эйде для сессии Рабочей группы ООН по меньшинствам, где он анализировал как раз эту проблему: могут ли неграждане претендовать на права меньшинств или нет. Его подход заключается в том, что нет смысла формулировать вопрос в таком широком виде. Он это рассматривал на примере декларации ООН 1992 года, но абсолютно тот же самый подход применим и к Рамочной конвенции. Некоторые статьи, предусматривающие политическое участие, политические права, конечно, могут относиться только к гражданам. Другие статьи, которые относятся к общим правам человека, должны быть распространены на всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Сегодня мы приходим к парадоксальному выводу, что европейский подход оказывается более жестким и менее либеральным, чем универсальный подход ООН. Это первая проблема, которую я здесь вижу.

Вторая проблема касается юридических аспектов. Рамочная конвенция рассматривает права меньшинств как индивидуальные права, которые в ряде случаев можно реализовать совместно с другими лицами, принадлежащими к данной группе. Определение же Рекомендации 1201 сформулировано в терминах коллективных прав. Меньшинство рассматривается как группа, и в этом фундаментальное противоречие. Существует очень мало государств, которые пытались ввести какие-то собственные "групповые" дефиниции, например, Венгрия. Венгерский закон 1993 года определяет меньшинства как группу, которая проживала на территории Венгрии более ста лет. Правда, формулировка оставлена «открытой»: если какая-то другая группа захочет претендовать на статус меньшинства, имеется определенная процедура, как это можно сделать. До сих пор пока нет других подобных примеров.

Определение меньшинства в терминах групповых прав практически неприменимо на практике, особенно в Восточной и Центральной Европе. Это хорошо видно на примере Эстонии и Латвии. В Латвии 42% этнических русских - граждане по рождению, т.е. это те лица, которые полностью соответствуют всем самым жестким критериям Рекомендации 1201. Среди поляков таких 63%, среди евреев 40%. Здесь возникает серьезный вопрос: почему значительному количеству лиц должно быть отказано в их правах меньшинств, хотя они полностью соответствуют всем критериям? Только потому, что значительное число лиц, принадлежащих к той же этнической группе, иммигрировало в эту страну позже? Но разве они в этом виноваты? Вот тут возникают очень серьезные правовые и политические проблемы.

И, наконец, третий, самый серьезный вопрос. Проблема, которая действительно связана с универсальностью характера прав человека и фундаментальностью принципа недискриминации. Мне кажется, что мы порою встречаемся с реликтовым мышлением, с принципом, который реализовывался с самого начала возникновения системы защиты меньшинств, который формально относится к 1603 году (Венский договор между королем Венгрии и принцем Трансильвании, который предусматривал определенные права для протестантского меньшинства в Трансильвании). Права меньшинств рассматриваются как некие специальные привилегии, которые одно государство по каким-либо причинам дарует определенной группе, связанной с другим государством. На этой концепции были основаны все системы защиты прав меньшинств, вплоть до договоров о меньшинствах (*minority treaties*) в рамках Лиги Наций. На самом деле здесь решающим обстоятельством был вопрос о военной мощи. Более сильные государства, победившие в Первой мировой войне, диктовали свои условия в плане защиты меньшинств более слабым государствам, а на себя обязательств не брали.

Историческое, не побоюсь этого слова, значение Рамочной конвенции заключается в том, что она впервые провозгласила права меньшинств неотъемлемой, интегральной частью всеобщих прав человека. С этой точки зрения мы ещё как-то можем обсуждать критерии гражданства: ряд документов, таких как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, прямо оговаривают, что гражданство не является критерием дискриминации в рамках этой Конвенции. Однако критерий продолжительных, долговременных и прочных связей никакой критики не выдерживает. Получается, что если мы разделяем какую-то часть граждан, которых мы считаем меньшинством, и других граждан, которых мы не считаем меньшинством, то мы вводим различие между гражданами в области реализации основных прав. Это откровенная дискриминация. В юридической области это фундаментальное противоречие, решения которого в рамках нынешней позиции Совета Европы (и ещё в большей степени Европейского Союза) я не вижу. Политически это, конечно, может быть кому-то выгодно, ведь оправдывает непризнание, отрицание наличия каких-либо меньшинств, деление меньшинств на

"хороших" и "плохих" на основе чисто политических критериев и т.п.. Но, как мне кажется, это тупиковый путь.

Имеется целый ряд работ, которые пытаются социологически обосновать подобный подход, например, работы, принадлежащие Уиллу Кимлика. Его основная идея заключается в том, что между национальными меньшинствами и иммигрантскими меньшинствами существует принципиальное различие. Если национальные меньшинства как люди, которые живут на данной территории много веков, заинтересованы в первую очередь в сохранении своей идентичности, то иммигрантские меньшинства заинтересованы в максимально быстрой интеграции и даже ассимиляции. Поэтому различия в правах вполне обоснованны с социологической точки зрения, и ничего страшного тут нет. Надо сказать, что подход Кимлика разработан, в первую очередь, для американского континента, и в какой-то мере, хотя тоже не полностью, он является для него обоснованным. Что же касается Европы, особенно Восточной и Центральной ее части, то тут работают принципиально иные механизмы формирования меньшинств. Те меньшинства, которые появились на территории государства недавно, как правило, появились не в результате иммиграции, как она понимается в той же Америке. Это не был сознательный акт конкретного индивида, который решил оставить одно государство и переселиться в другое. Как правило, людей никто не спрашивал, ведь обычно в нашей части света перемещались границы, а не люди. Например, в какой-нибудь деревне в Карпатах люди за время своей жизни не по своей воле принадлежали к трем-четырем разным государственными образованиям. И в этой ситуации подход к меньшинствам с этой же меркой, как это делает Кимлика для Америки, мне кажется необоснованным.

И последнее: каково решение данного вопроса? Мне кажется, у нас нет другого выхода, как использовать критерии, которые уже содержатся в самой Рамочной конвенции. Этот документ очень много критиковали за то, что он не точно сформулирован, что содержит многочисленные оговорки, за все эти "если есть необходимость", "если меньшинства того требуют" и т.д. и т.п.. Можно согласиться, что эта неопределенность действительно является недостатком, но, с другой стороны, она же является достоинством, т.к. сама Конвенция не явно формулирует исключительно важный принцип в отношении прав меньшинств: права меньшинств возникают, когда они востребованы.

## Вопросы/Questions

### Дискуссия/Discussion

**Яана Кримпе:** Как известно, сейчас Прибалтика находится на пороге вступления в Европейский Союз, и в связи с этим, говоря о национальных меньшинствах, мы избегаем употребления термина «мигрантское меньшинство» и склоняемся к употреблению термина «традиционное меньшинство». Насколько велико будет разграничение этих понятий в Европейском Союзе?

**Борис Цилевич:** Сегодня в ЕС нет никаких юридических норм, касающихся прав меньшинств, и, более того, никаких обязывающих норм, касающихся прав человека. Сам Европейский Союз создавался исключительно для содействия свободной торговле, но со временем оказалось, что для достижения этой цели необходимы и некоторые гуманитарные предпосылки. То, что случилось с Европейской хартией о фундаментальных правах человека является хорошим примером, ведь этот документ так и

остался на уровне политической декларации. Хартия говорит о культурном разнообразии, что является неким эвфемизмом. Как в Латвии или Эстонии эвфемизмом является интеграция, точно также в рамках ЕС Хартия размышляет о культурном разнообразии. Ожидать большего нельзя, по крайней мере пока в Европейском Союзе есть Франция со своей республиканской моделью, которая полностью отрицает наличие каких-либо национальных меньшинств на своей территории. Сейчас некоторые структуры Европейского Союза очень жестко, четко фокусируются на правах меньшинств. Они по нашим меркам являются радикальными националистами, т.к. все проблемы сводят в лучшем случае к проблеме территориальной автономии или даже откровенного сепаратизма. По пути, в деле осознания этих проблем мы продвинулись намного дальше, но они в силу своего многолетнего демократического опыта могут снять их остроту. Грубо говоря, у них такие проблемы решаются путем применения универсальных, неспециализированных механизмов (региональная автономия и др.). В этой ситуации мы должны не менять свое мнение, а принести свое понимание в Европейский Союз. Мы многому там научимся, но не будем лишь потребителями: у нас также есть что сказать. Европейский Союз во многом живет тем, что было достигнуто Лигой Наций, мы - нет, наш печальный опыт помог нам продвинуться намного дальше в понимании этих вопросов.

**Кармен Тиле:** В Балтийских странах, особенно в Эстонии и Латвии, проводится политика, направленная на сохранение идентичности титульной нации, т.е. эстонцев и латышей. Именно с этим связана существующая здесь практика в отношении гражданства. Именно так было проведено разделение одной и той же этнической группы на тех, кто получил гражданство и смог воспользоваться правами национальных меньшинств, и тех, кто остался без гражданства или взял гражданство другой страны и не может пользоваться всеми правами. Уже прошло более 10 лет с того момента, когда здесь была восстановлена своя государственность и было принято политическое решение о сохранении идентичности титульной нации. Какое направление в политическом смысле будет принято сегодня, имея в виду, что Эстония и Латвия в скором времени станут членами ЕС? Будут ли какие-нибудь изменения в политическом подходе или политика останется прежней?

**Борис Цилевич:** Думаю, что мой ответ будет больше относиться к Латвии. Думаю, что вы правы, и этот «защитный подход» (defensive approach) должен со временем исчезнуть, но это не так просто, и здесь я бы выделил 2 момента:

1. Стереотипы, сложившиеся в обществе, далеко не всегда отвечают сложившейся ситуации. Допустим, в конце 1980-х гг. 20% русских владели латышским языком и 98% латышей русским, то сегодня эти пропорции значительно изменились: сегодня латышская молодежь значительно хуже говорит по-русски, чем русская по-латышски. Однако этот факт остается в нашем обществе незамеченным в силу сложившегося стереотипа, который очень силен и для его изменения недостаточно изменения фактической ситуации.

2. Проблема политической элиты. Элита сформировалась на основе ограничительного признака гражданства, т.е. в Латвии в начале 1990-х гг. соотношение граждан и неграждан было 50 на 50. Националистическое крыло Народного фронта считало, что для восстановления независимости этого недостаточно, т.к. нет обеспечения прав латышского народа, т.е. нужно обеспечить контрольный пакет власти этническим латышам. И это было сделано путем легалистского подхода - концепции гражданства.

Сегодня имеется независимость, экономические проблемы решены, мы уже практически в НАТО, но представьте себе ситуацию, когда завтра 50% неграждан станут гражданами, и как тогда будет выглядеть состав политической элиты, как будут выглядеть выборы в парламент, если даже сейчас 25 мест из 100 имеет «променьшинская» партия? Идти на массовую натурализацию неграждан - это политическое самоубийство для политиков большинства. Я не уверен, но если бы Эстония и Латвия пошли по пути «нулевого» гражданства, то конфликт был бы намного более серьезный и легко мог бы выплеснуться

на улицы. Таким образом, мы избежали межэтнического насилия, но цена, которую мы за это заплатили, стали фундаментальные недостатки нашей демократии. И как решить эту проблему сейчас неизвестно. Наверное, должно смениться поколение политиков, а само по себе вступление в Европейский Союз эту проблему не решит.

**Яана Кримме:** Сейчас на заседаниях Круглого стола по делам национальных меньшинств при президенте Эстонии мы очень серьезно обсуждаем вопрос, что делать с законодательной базой защиты прав меньшинств. Как и в Латвии, у нас имеется Закон о культурной автономии, и также, как и в Латвии, он не работает. Как бы то ни было, сегодня этот закон дает нам четкую формулировку понятия «меньшинства», с которой никто не согласен, и, более того, она попросту не работает, но все же этот термин употребляют многие политики и в связи с этим возникает путаница. Нужен ли нам новый закон или он нам вообще будет не нужен, если мы будем сами выполнять положения международных документов?

**Борис Цилевич:** Это действительно ключевой вопрос, но я снова скажу больше о Латвии. Мы находимся на более низкой стадии, т.к. не ратифицировали Рамочную конвенцию, у нас, как у вас, имеется Закон о культурной автономии, который носит декларативный характер, он не работает и, более того, отражает представления прошлого века. Сама концепция культурной автономии - это марксистская теория 19-го века, но нельзя забывать, что тогда не было понятия универсальности прав человека, и культурная автономия была своеобразной компенсацией меньшинствам. Сегодня все изменилось, поэтому говорить о культурной автономии просто непрофессионально. Сегодня надо делать упор на недискриминацию. Расовая директива ЕС - это очень мощный инструмент, где основным принципом является недискриминация - полное и эффективное равенство. Мне кажется, что для того, чтобы законодательство соответствовало современным нормам, ратифицируя международные конвенции, было бы хорошо немедленно принимать и соответствующие законы, в данном случае о национальных меньшинствах, которые конкретизировали бы положения конвенций. Задача национального законодательства - это конкретизация, детализация и разработка принципов реализации заложенных в конвенции положений.

## **Третья сессия / The third session** *Модератор: Прийт Ярве/Moderator Priit Järve*

### **Опыт по предотвращению конфликтов и политика национальных меньшинств в Литве**

*Витаутас Толейкис, Центр по правам человека, Литва*

*(Основные тезисы доклада)*

Говоря о мероприятиях, направленных на предотвращение этнических конфликтов в Литве, считаю нужным выделить три направления: 1) информирование общества; 2) проекты, программы, связанные с национальными меньшинствами; 3) публичный дискурс, начиная с уровня интеллектуалов и заканчивая уровнем массовой культуры.

Не хочу дискутировать о превентивных мерах, их важности и эффективности. Но, оглядываясь в прошлое десятилетие, мы можем спросить себя: что было бы, если бы мы пустили бы пустили на самотек процессы в сфере межнациональных отношений?

В обществе Литвы, говоря об уменьшении напряжения, о создании дружеской атмосферы межэтнических отношений, следует особо упомянуть проблему информирования. Здесь можно говорить о литературе, выпущенной в течение последних пяти лет, программах на CD-дисках, Интернет-страницах, об освещении этой темы в школьных учебниках, о вопросах, включенных в выпускные экзамены по истории и, без сомнения, об информации, получаемой из средств массовой информации. Информация СМИ может играть особую роль, содержа призывы к изменению существующих установок и отношения общества к национальным меньшинствам. Надо сказать, что эти установки могут реально влиять на правовое положение меньшинств, особенно что касается поведения служащих низшего ранга, обслуживающих граждан нелитовского происхождения.

#### **Проекты, способствующие двусторонней интеграции**

Хорошим примером в этом контексте может стать проект «Интеграция национальных меньшинств в общество Литвы», осуществляемый в течение уже трех лет Центром по правам человека.

Другие примеры – программа Фонда реформы образования «Помощь школьникам Литвы цыганской национальности» и проводимый вместе с Министерством культуры конкурс «История евреев Литвы на нашей земле». Также важен проект, осуществляемый второй год общественной организацией «Дом памяти», - «Соседи моих дедушек и прадедушек - евреи».

#### **Гражданский дискурс**

Взаимное сотрудничество неправительственных организаций Литвы – солидарность и гражданское объединение общества - особо раскрываются при обсуждении конкретных проектов, которые, надо сказать, нередко получают противоречивые оценки. Особенно это проявилось в отношении защиты прав еврейской и цыганской общин Литвы.

## **Правовое положение**

В каком направлении движется Литва в сфере регулирования правового положения меньшинств? Здесь важной была бы дискуссия по поводу готовящегося Закона о национальных меньшинствах, уже принятого нового Закона о гражданстве и постановлений, связанным с вопросами просвещения.

## **Выразители нужд национальных меньшинств**

Всегда ли у национальных общин имеется адекватная информация о возможных жизненных альтернативах? Всегда ли адекватно и неповерхностно раскрывают «своим» эти альтернативы партии, созданные по национальному признаку или органы местного самоуправления? На практике имеются примеры, свидетельствующие об обратном.

## **Диалог в обществе**

Какую роль могут сыграть неправительственные организации «титულიной» нации? Случай с Литвой достаточно парадоксальный: вполне обоснованно нас представляют западной общественности как страну, не имеющую национального напряжения, вступающую в диалог с организациями национальных меньшинств и с лидерами партий, созданных на этнической основе. А имеем ли мы прямую связь со всеми гражданами нелитовского происхождения и точно ли знаем, что им нужно, чтобы они на самом деле чувствовали себя в безопасности в нашем обществе и в самом широком смысле этого слова чувствовали себя его частью?

## **Негласное дипломатическое вмешательство международного сообщества в Эстонии и Латвии**

*Вадим Полещук, аналитик Центра информации по правам человека, Эстония*

После того, как социалистический лагерь прекратил свое существование и распался Советский Союз, государства Восточной и Центральной Европы обнаружили, что попали под опеку западных государств и контролируемых ими международных правозащитных организаций. Это было во многом обусловлено стремлением этих стран добиться членства в Европейском Союзе и НАТО, которые официально и неофициально предъявляли к странам-кандидатам политические требования: функционирование институтов демократии, уважение прав человека и меньшинств и соблюдение принципа верховенства закона.

То, что международные организации «с пристрастием» отслеживали в бывших соцстранах ситуацию с правами человека, было нормальным и вполне предсказуемым явлением. Не стали исключением Эстония и Латвия. Однако здесь вопрос о мониторинге соблюдения прав человека осложнялся многими факторами, причем особое внимание межправительственные структуры уделяли положению местных меньшинств. Именно произошедшие под влиянием международных организаций изменения в положении нетитульного населения в двух этих государствах и станут темой данного выступления.

Итак, применение в Эстонии и Латвии принципа реституции после восстановления независимости привело к ситуации, когда около трети всего населения или большинство представителей меньшинств оказались без местного гражданства. Понятно, что у них имелись очень ограниченные возможности влиять на процесс принятия решений, в том

числе решений, непосредственно их касающихся. Проблема массового безгражданства в Эстонии и Латвии, равно как и прочие связанные с меньшинствами проблемы находились в центре внимания международных организаций, которые в меру своих возможностей пытались воздействовать на ситуацию.

**Таблица 1. Национальный состав населения Эстонии по данным переписей 1989 и 2000 гг.**

<b>Национальность</b>	<b>%, 1989</b>	<b>%, 2000</b>
Эстонцы	61,5	67,9
Русские	30,3	25,6
Украинцы	3,1	2,1
Белорусы	1,8	1,3
Другие	3,3	3,1

*Источник: Департамент статистики Эстонии*

**Таблица 2. Правовой статус населения Эстонии, данные переписи 2000 года**

<b>Гражданство</b>	<b>%</b>
Эстония	80,0
Лица без гражданства из числа бывших советских граждан	12,4
Российская Федерация	6,3
Украина	0,2
Неизвестно	0,6
Другое	0,5

*Источник: Департамент статистики Эстонии*

**Таблица 3. Национальный состав населения Латвии по данным переписей 1989 и 2000 гг.**

<b>Национальность</b>	<b>%, 1989</b>	<b>%, 2000</b>
Латыши	52,0	57,6
Русские	34,0	29,6
Белорусы	4,5	4,1
Украинцы	3,5	2,7
Поляки	2,3	2,5
Другие	3,7	3,5

*Источник: Центральное статистическое бюро Латвии*

**Таблица 4. Правовой статус населения Латвии на 1 июля 2002 года**

<b>Гражданство</b>	<b>%</b>
Латвия	76,7
Лица без гражданства из числа бывших советских граждан	22,0
Другое	1,3

*Источник: Управление натурализации Латвии*

Другой важный момент. Положение так называемого русскоязычного населения Эстонии и Латвии интересовало также Россию. Руководство Российской Федерации



предпринимало в этом направлении определенные дипломатические шаги, которые в Эстонии и Латвии воспринимались крайне болезненно. В Таллине и Риге проводившаяся в отношении меньшинств политика считалась справедливой с точки зрения соблюдения интересов титульного населения, а позиция Москвы трактовалась как рецидив империализма. Запад обычно демонстрировал, что понимает опасения Эстонии и Латвии в отношении России, и многие организации явно видели своей задачей, кроме прочего, нейтрализацию влияния России в регионе. Однако открыто игнорировать интересы Москвы никто не решался, и любое обсуждение проблем эстонских и латвийских меньшинств явно или неявно предполагало участие России.

Еще в самом начале 1990-х гг. Эстонию и Латвию посещали специальные делегации ООН, Совета Европы и ОБСЕ, которые были призваны собрать и проанализировать факты о положении с правами человека в обоих государствах. Отчеты этих делегаций были позже опубликованы, а местные правительства получили рекомендации. Надо сказать, что с самого начала реакция местных правительств на критику была неоднозначной. Это также понятно, ведь тогдашние правящие круги пришли к власти на волне борьбы за независимость: сторонние рекомендации рассматривались как ограничение недавно приобретенного суверенитета. В эстонских и латвийских условиях наибольшее влияние на ситуацию с правами меньшинств оказали две организации – ОБСЕ и Европейский Союз, который консолидировался с ОБСЕ по некоторым вопросам.

Постоянные миссии ОБСЕ в Эстонии и Латвии больше, чем кто-либо, были вовлечены в негласную дипломатию, направленную на изменение ситуации с меньшинствами. Они преследовали цели гуманитарного характера и стремились к предотвращению возможных конфликтов. Главным инструментом их воздействия на местные власти были регулярные отчеты с рекомендациями, предоставляемые местным правительствам. Однако принцип конфиденциальности ограничивал значение этих отчетов, делая их составляющей некоей долгосрочной тактики, направленной на постепенное изменение установок и поведения представителей верхних эшелонов власти.

Деятельность первого Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств Макса ван дер Стула была более заметной. Он прибегал к предоставлению местным правительствам меморандумов (т.н. писем), которые содержали вполне конкретные рекомендации. Эти письма следует рассматривать вместе с той работой, которую лично ван дер Стул и его советники проводили с представителями властей в ходе визитов в Эстонию и Латвию. Рекомендации, став достоянием общественности, позже превращались в значительный фактор внутривластной деятельности. Также вряд ли на Западе можно найти другую личность, которая подвергалась бы в Эстонии и Латвии столь уничижительной критике, как Макс ван дер Стул.

Огромную роль в укреплении позиций ОБСЕ в Эстонии и Балтии сыграл Европейский Союз. Надо сказать, что к Европейскому Союзу Эстония и Латвия изначально относились крайне трепетно. Мне кажется очевидным, что членство в Европейском Союзе рассматривалось местными правительствами кроме прочего как гарантия безопасности, как некое дополнение или даже временная замена членству в НАТО. Также политика властей по переориентации основных экспортных и импортных потоков Эстонии и Латвии с Востока на Запад со временем сделала эти страны зависимыми от ЕС в экономическом плане. Более того, хотя Европейский Союз был и остается преимущественно экономической организацией, с самого начала он предъявлял своим будущим членам определенные политические требования. Так, на Копенгагенском Совете 1993 года были установлены чисто политические критерии для членства в ЕС, включающие «уважение и защиту прав меньшинств».

Изначально проблемой ЕС было отсутствие в его собственных документах развернутого определения того, что понимается под «уважением и защитой прав меньшинств». В различных государствах-членах ЕС относятся к этому вопросу очень по-разному. Наиболее яркий пример: два члена ЕС (Франция и Греция), по сути, отрицают сам факт наличия меньшинств на их территории. Пройдет еще какое-то время, прежде чем в ЕС примут собственные стандарты, более четкие и развернутые, чем копенгагенские критерии. А пока Европейский Союз вынужден заимствовать стандарты у ООН (прежде всего, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Пакт о гражданских и политических правах), у Совета Европы (Рамочная Конвенция по защите национальных меньшинств, Европейская Хартия о языках меньшинств или региональных языках) и у ОБСЕ (стандарты и принципы т.н. «человеческого измерения»).

Думаю, что в глазах ЕС у ОБСЕ имелись определенные преимущества перед другими организациями. Так, в документах ОБСЕ стандарты обращения с представителями меньшинств раскрыты наиболее полным образом, хотя они и представляют собой политические обязательства (а не юридические нормы). Кроме того, в Эстонии и Латвии постоянные миссии ОБСЕ и Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств действовали очень активно. За рекомендациями этих структур местным правительствам стояли авторитетные органы ОБСЕ, во многом состоявшие из представителей государств-членов ЕС и НАТО. Более того, бывало, что в регулярных отчетах об успехах Эстонии или Латвии (*progress reports*) уже непосредственно Европейский Союз в лице Европейской Комиссии солидаризировался с позицией Макса ван дер Стула. Эта форма сотрудничества устраивала Россию, которая могла влиять на ситуацию в Эстонии и Латвии, участвуя в работе центральных органов ОБСЕ, что являлось своеобразным компромиссом между нею и Западом.

Активная позиция ван дер Стула и местных постоянных миссий ОБСЕ сделала решающим их влияние на положение в Эстонии и Латвии. Мнения и рекомендации ООН или Совета Европы никогда не оказывали такого же воздействия на внутривнутриполитический климат в этих странах.

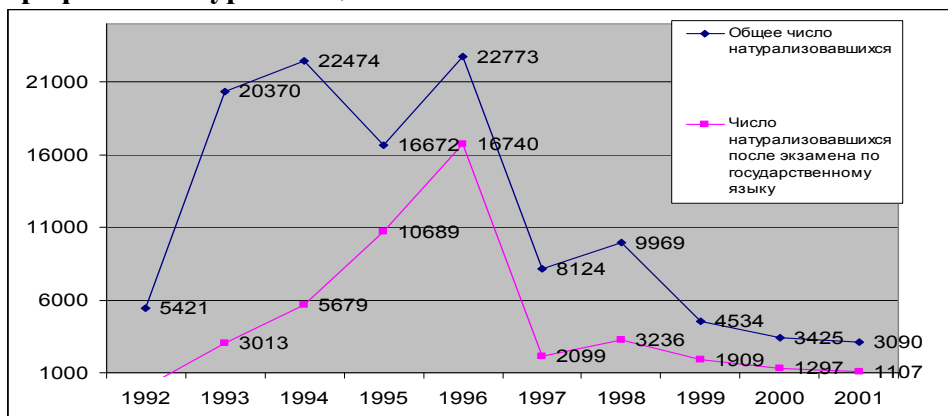
Но в чем же конкретно проявилось это влияние? Если считать целью деятельности межправительственных организаций предотвращение насильственного конфликта - то задача, видимо, выполнена. Если же анализировать реальное улучшение положения меньшинств, которое в местных условиях выражалось в изменении законодательного регулирования, то наша оценка не будет столь однозначной.

Возьмем один из наиболее острых и спорных для начала 1990-х гг. вопросов – гражданство. Его затрагивали, наверное, все международные организации без исключения. Основным натурализационным требованием в Эстонии и Латвии был экзамен на знание местного государственного языка. Уровень владения этим языком среди меньшинств был крайне низким в обеих республиках, а группа неграждан – крайне разнообразной по возрасту и образовательному уровню. Натурализационные требования неизменно рассматривались представителями меньшинств как завышенные.

Под воздействием международных организаций и прежде всего ван дер Стула в Эстонии и Латвии законодательство о гражданстве было изменено с тем, чтобы облегчить его получение для детей родителей-апатридов, инвалидов и пожилых (в Латвии для этого даже понадобился референдум). В итоге упрощенная процедура была установлена для детей-апатридов в Эстонии и Латвии и для инвалидов в Эстонии. Несмотря на поправки требования для пожилых в Эстонии и Латвии и инвалидов в Латвии не могут считаться достаточно простыми даже сегодня, в особенности если учитывать скромные возможности этих категорий лиц.

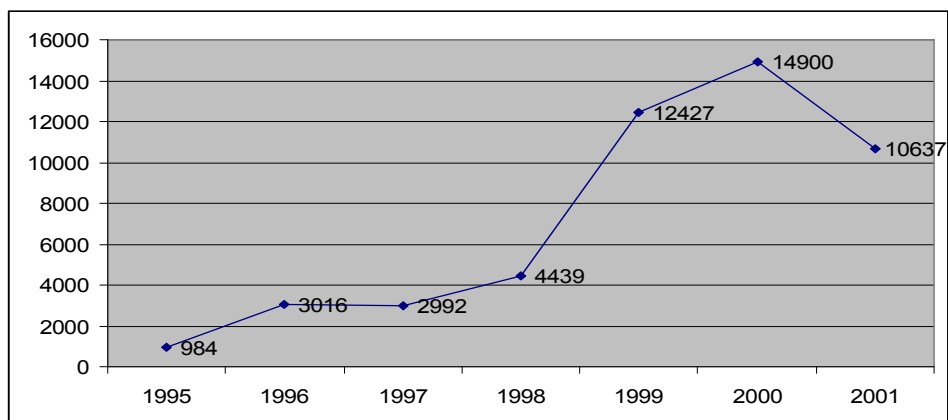
Как повлияли означенные перемены на темпы натурализации? Повлияли крайне незначительно, потому что процедура для подавляющего большинства неграждан, по сути, изменена не была. Натурализационный потенциал в рамках нынешнего эстонского и латвийского законодательства практически исчерпан и будет определяться в основном установками заканчивающей школу молодежи. В Латвии в 1998 году, т.е. после отмены возрастных ограничений при натурализации («окон натурализации»), повторилась ситуация в Эстонии в начале 1990-х гг., когда всплеск числа натурализованных вскоре сменился тенденцией к снижению их числа.

**График 1. Натурализация в Эстонии в 1992-2001 гг.**



*Источник: Департамент гражданства и миграции Эстонии*

**График 2. Натурализация в Латвии в 1995-2001 гг.**



*Источник: Управление натурализации Латвии*

Упомянутые изменения в законодательстве о гражданстве потребовали титанических усилий международного сообщества. О возможности коренного изменения натурализационного законодательства в Эстонии и Латвии сегодня можно говорить очень осторожно и с изрядной долей скепсиса.

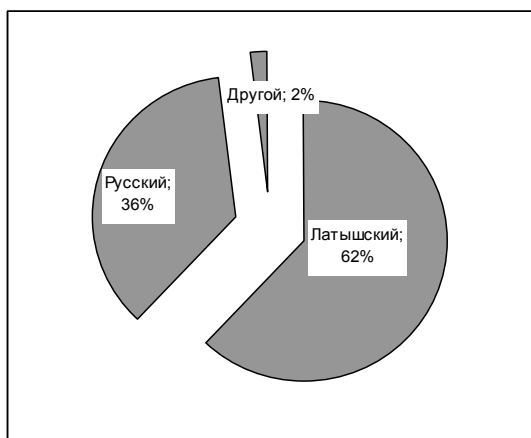
Теперь мне хочется привести пример, когда консолидация усилий Европейского Союза и ОБСЕ была особенно плодотворной. Речь пойдет об изменениях, которые коснулись языкового законодательства. В 1999 году законы о языке в Эстонии и Латвии ужесточили (должны были ужесточить) требования к использованию государственного языка на рынке труда (в том числе в частной сфере), а также требования к публичному использованию языков меньшинств. Из-за особенностей языковой ситуации в Эстонии и Латвии эти изменения затрагивали огромную часть населения.

**Диаграмма 1. Население Эстонии по родному языку, данные переписи 2000 года**



*Источник: Департамент статистики Эстонии*

**Диаграмма 2. Население Латвии по родному языку, данные переписи 2000 года**



*Источник: Центральное статистическое бюро Латвии*

Языковое регулирование (принятое или, как в Латвии, планируемое к принятию в 1999 году) явно находилось в противоречии с рядом международных договоров о правах человека. Это послужило поводом для критики со стороны международных структур. Это регулирование также ограничивало возможности иностранного бизнеса в Эстонии и Латвии. С точки зрения Европейского Союза это могло привести к нарушению положений Европейского договора. В итоге, в законы о языке были внесены положения, которые провозглашали возможность установления языковых требований в частной сфере, только если это оправдано в общественных интересах. Данные положения явно формулировались совместно с органами ОБСЕ, поскольку раскрытие понятия «оправданные общественные интересы» напоминает некоторые пункты Ословских рекомендаций о языковых правах национальных меньшинств. Далее уже само определение понятия «оправданные общественные интересы» получило в законах и подзаконных актах Эстонии и Латвии максимально широкое толкование. Тем самым, вопрос об обоснованности языковых требований – это теперь не вопрос о положениях в тексте закона, но проблема толкования этих положений. Это, кстати, очень удобно в том случае, если Латвия и Эстония захотят отказаться от сдержанной политики в вопросах языкового регулирования, и это не пустые опасения. В Эстонии и Латвии недавно под давлением из-за рубежа был отменен языковой ценз для кандидатов в депутаты. Одновременно с этим, например, в Эстонии, другие поправки сделали практически

невозможным использование на собраниях местного самоуправления любого другого языка, кроме государственного, даже в местах компактного проживания меньшинств. Тем самым означенная либерализация произвела малый практический эффект.

Другой важной проблемой в отношении меньшинств является политика интеграции. Тот же ван дер Стул упомянул эту проблему в своих письмах руководству Эстонии и Латвии еще в 1993 году. Но до того, как интеграция меньшинств стала там частью официального дискурса, прошли годы. Надо сказать, что в начале 1990-х гг. основным направлением национальной политики Эстонии и Латвии было форсирование реэмиграции, а инструментом этой политики – законодательство о языке, гражданстве и образовании. Где-то в 1998-1999 гг. основным направлением была объявлена интеграция. Начало политики интеграции было в некотором роде обусловлено вполне объективными причинами – провалом политики форсирования реэмиграции меньшинств. Тем не менее, побудительным мотивом для оформления этой политики в официальные программы стала позиция Европейского Союза. Во мнениях Европейской Комиссии по заявлениям о вступлении в ЕС Эстонии и Латвии (1997 год) обоим государствам было рекомендовано способствовать интеграции нетитульного населения. Первые официальные интеграционные документы принимаются в Эстонии уже в 1998 году, а в Латвии – в 1999 году. Как бы мы не относились к концептуальным основам интеграционной политики в Эстонии и Латвии, сам факт ее принятия означает официальный отказ от доктрины выдавливания за пределы страны как можно большего числа представителей меньшинств. Теперь крайне важно не допустить, чтобы политика выдавливания была заменена насильственной ассимиляцией через регулирование в области образования и публичного использования языка.

А сейчас попытаюсь подытожить свое выступление и ответить на поставленный в начале вопрос: как под влиянием (в том числе, под скрытым влиянием) международных организаций изменилось положение меньшинств в Эстонии и Латвии?

Следует признать, что положения меньшинств в обеих странах действительно претерпело определенные позитивные изменения. Велика была роль международных организаций в отмене наиболее одиозных норм, ограничивающих права и возможности меньшинств. К сожалению, основы политики в области языка и гражданства остались неизменными. Тем не менее, интеграционный дискурс сам по себе создал более благоприятные возможности для диалога между меньшинством и большинством в Эстонии и Латвии. Будем надеяться, что со временем вмешательство международных организаций станет здесь совсем излишним.

Какая из упомянутых нами организаций будет в будущем оказывать наибольшее влияние на ситуацию в Эстонии и Латвии? Конечно же, Европейский Союз. Остается только надеяться, что в его рамках будут приняты четкие стандарты, касающиеся прав меньшинств, а также механизмы мониторинга ситуации не только в государствах-кандидатах, но и в государствах-членах. Принятое недавно в рамках ЕС законодательство по борьбе с дискриминацией внушает определенные надежды.

ОБСЕ, вероятно, уже никогда не будет иметь здесь влияния большего, чем другие международные организации, например, Совет Европы. Сейчас ОБСЕ, как все мы знаем, необходимы реформы. Закрывтие постоянных миссий ОБСЕ без консенсуса, а именно без согласия России, вскрыло недостатки правозащитной функции этой организации, слишком сильно зависящей от политической конъюнктуры. Также пока не ясно, намерен ли новый Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств продолжать тот действенный тип сотрудничества с государствами-членами, который обязан своему появлению Максусу ван дер Стулу.

Ослабление роли ОБСЕ и вступление Эстонии и Латвии в ЕС и НАТО уменьшат возможности России как-то влиять на положение местного русскоязычного меньшинства. Однако не исключено, что появившееся в результате этого в Эстонии и Латвии чувство большей защищенности титульных наций приведет к деполитизации связанных с меньшинствами вопросов, что в перспективе может дать положительный эффект.

## Вопросы/Questions

### Дискуссия/Discussion

**Мирослав Митрофанов:** У меня вопрос г-ну Полещуку. Что говорят европейские политики, чиновники ЕС о перспективах эстонских неграждан после вступления государства в Европейский Союз, будет ли у них право свободно передвигаться и работать в ЕС?

**Вадим Полещук:** Это очень интересный и провокационный вопрос. Я помню, что несколько лет назад, когда я работал журналистом, один из руководителей Европейской делегации в Эстонии в своем интервью решил повлиять на настроения эстонских неграждан, заявив, что им стоит получить гражданство ЭР для того, чтобы в дальнейшем стать гражданами ЕС и пользоваться свободой передвижения и т.д.. Несколько лет назад никто не сомневался в том, что в ЕС будет разделение на граждан и неграждан, и последние не смогут пользоваться теми же правами, что и граждане. Сейчас появились новые тенденции, разговоры о том, что негражданам Латвии и Эстонии предоставят некий новый статус, который позволит им передвигаться и пользоваться всеми правами наравне с гражданами ЕС. В рамках некоторых европейских структур пошли разговоры о том, что стоит ввести настоящее гражданство Европейского Союза, которое могло бы предоставляться не только гражданам стран-участниц, но и всем постоянно проживающим на их территории негражданам. Такой статус несомненно решит проблемы, но на сегодняшний день это всего лишь планы. Вступление в ЕС все ближе, и надежды на скорое решение этой проблемы рушатся. Я надеюсь, что ЕС, хотя бы в рамках некоего промежуточного решения, предоставит некий статус обсуждаемой нами группе людей, но не будет настаивать на изменении законов Латвии и Эстонии о гражданстве. Почему? Потому что могут возникнуть такие политические проблемы, которые поставят под вопрос наше вступление вообще. Если посмотреть сейчас веб-сайт эстонских евроскептиков, то там у них такая подборка материалов, которая говорит прежде всего о слишком либеральном подходе ЕС к национальным меньшинствам.

**Борис Цилевич:** Что будет со статусом неграждан в ЕС сегодня никто не знает. Общая миграционная политика - это один из приоритетов ЕС. На самом деле Дублинское и Шенгенское соглашения решают широкий круг вопросов, но вот насчет нашего вопроса никаких четких предписаний в них не содержится. Уже практически было достигнуто соглашение, по которому иностранцы, прожившие на территории Союза более 5 лет, и лица без гражданства смогли бы пользоваться теми же правами, что и граждане, и даже имелось предварительное соглашение, но потом одно из государств-членов выступило против и ничего не произошло. Проблема, однако, очень серьезная, хотя бы потому, что в ЕС пограничный контроль запрещен, значит, неграждане фактически смогут передвигаться. Но вот пример: в Португалии сейчас огромное число граждан Молдовы, которые там легально работают и соответственно имеют официальные документы для проживания в стране. Но если кто-нибудь из них прилетит в Париж и там его задержат, то он немедленно будет выслан домой в Молдову как нелегал. Поэтому проблему с негражданами нужно решать немедленно. Позиция же Европейского Союза сейчас такова, что это местная проблема, и мы должны сами ее решать, а не импортировать им.

**Ханон Барабанер:** Каков этнический состав литовского парламента и связано ли это с квотами для национальных меньшинств? С учетом процентного соотношения меньшинств в Литве существование этнических партий не имеет значения, однако представлены ли меньшинства в парламенте?

**Витаутас Толейкис:** Мне немного трудно ответить на ваш вопрос, потому что я филолог по образованию. Но то, что я знаю, это что в парламенте имеется польская фракция, в которой на данный момент 4 человека, и она существует уже давно, с самого начала. Имеется также союз русских, и они сейчас в коалиции.

**Мати Луйк:** Господин Полещук дал понять, что Государственная программа интеграции, ее проекты - это своего рода показуха перед Европейским сообществом. В то же самое время все проекты выполняются исключительно добровольно, выходит, жертвами показухи?

**Вадим Полещук:** Я не считаю, что Программа интеграции - показуха. Но хочу обратить внимание на то, что многие проекты, в особенности большие, скажем, программы обучения языку, которые сейчас реализуются в рамках Программы интеграции, были начаты еще до того, как появилась сама Программа. Если мы говорим об обучении языку на средства, предоставляемые Фондом интеграции неэстонцев, то никто ничего против не имеет. То, что в Эстонии уделяется очень много внимания рекламе усилий, связанных с осуществлением интеграционной программы, это факт. Да, мы используем это в определенных пропагандистских целях, иначе я не понимаю, почему среди экспертов по вопросам интеграции имеется и представитель МИДа. Да, два последних министра интеграции лучше говорили по-английски, чем по-русски, и это тоже факт. Однако из всего этого не следует, что все проекты были показные.

**Мати Луйк:** Приведу пример одного из социологических опросов мониторинга интеграции. Одним из вопросов, заданных и русским и эстонцам, был: «Были ли у вас лично или у членов ваших семей столкновения с представителями других национальностей». Ответ «у меня лично - да» дали 5,1% опрошенных эстонцев, «у детей» - 1,7%. Много это или мало - 5%? В ходе того же исследования выяснилось, что конфликтов с людьми своей национальности было намного больше.

**Прийт Ярве:** У этого вопроса, который вы сейчас затронули, очень глубокие корни. Я бы сказал, что в межнациональных отношениях очень много стереотипов. Обратимся еще раз к социологическим исследованиям. Несколько лет назад спрашивали: «Вы сами конкретно сталкивались с дискриминацией? Если «да», то приведите пример». Я не помню точных процентов, важен их разброс. На вопрос о наличии дискриминации неэстонцев в Эстонии примерно 60% ответили «да», примеры смогли привести лишь 15%. Отсюда сделаем вывод, что в межнациональных отношениях существует много стереотипов. Эстонию можно считать конфликтным государством, дискриминирующим. Однако люди не могут привести примеров из своей жизни. Этим я бы хотел показать Мати Луйку, что нельзя делать выводы, основываясь лишь на одном каком-то социологическом исследовании.

**Алексей Семенов:** Я бы сказал, что в лоб такие вопросы задавать неправильно, т.к. в каждом обществе имеются свои стандарты, установки восприятия. Никому в Эстонии не придет в голову говорить о дискриминации на том основании, что в общественном туалете не поставили специальную кабинку для инвалидов, в то время как в Нью-Йорке такой факт вызвал бурю негативных эмоций, и в конце концов такой туалет был снесен. Это говорит о том, что в каждом обществе существуют свои чувствительные границы. Что касается той же Америки, то там недавно было несколько очень громких процессов, суть

одного из которых, если не ошибаюсь против компании Microsoft, заключалась в том, что за последние несколько лет ни один из представителей афро-американцев не был назначен там на руководящую должность. Американский суд расценил это как дискриминацию. В недавней эстонской публикации под редакцией Лауристин и Хейдметса была приведена одна табличка, где показано, что во всех профессиональных категориях неэстонцы получают зарплату ниже, чем эстонцы на 15-40%, однако, у нас в стране это не рассматривается, вернее не осознается как дискриминация, и поэтому никаких судебных процессов не происходит. Ни один человек не скажет прямо, что его дискриминируют, а скорее посчитает, что причина иная. Но это к слову, а теперь, то, что я хотел сказать. Я очень часто участвую в различных семинарах, но сегодня наши иностранные эксперты дали мне некоторые идеи. Зденка и Кармен обе высказали примерно одинаковую мысль, что защита меньшинств - это обязанность государства, т.е. Рамочная конвенция направлена не к человеку в виде перечисления его прав, а к государству в виде обязательств обеспечивать перечисленные права. Теперь следует вернуться к вопросу о том, кто же является субъектом прав меньшинств и что является субъектом международных инструментов и внутреннего законодательства. Борис сказал одну фразу, на которую, хотя она отнюдь не новая, следует обратить внимание и запомнить. Права меньшинств - это не органически возникающие права человека, а права, возникающие по требованию, т.е. права 3-го поколения. Но раз они относятся к правам человека, то государство должно соответствующим образом ими оперировать, т.е. международные инструменты должны быть переведены во внутреннее законодательство, а иначе их положение становится шатким, необязательным. Международные конвенции не могут быть конкретными, т.к. в каждой стране своя ситуация. И то, что Рамочная конвенция действительно рамочная, - это очень хорошо, т.к. она обязывает не к выполнению точной нормы, а к тому, чтобы общие положения и стандарты были переведены во внутреннее законодательство. Если этого не происходит, то это как раз и означает, что принципы этой Конвенции не выполняются. Однако европейские структуры, в особенности Совет Европы, имеют свои недостатки, здесь имеет место так называемый «эссенциалистский подход», т.е. меньшинство - это нечто раз и навсегда данное человеку и это крайне трудно изменить. Наиболее эффективным при всех своих недостатках может быть Европейский Союз, именно по причине того, что это не политическая организация, а бюрократическая. Если уж ЕС взялся вводить какие-либо стандарты, то он их введет, сомневаться в этом не приходится, и ни один член ЕС или страна-кандидат не смогут этого избежать. У нас имеется очень мало данных по вопросам, интересующим нас внутри ЕС. Я лишь один раз был на семинаре, связанном с правами меньшинств и ЕС, и надо сказать, был крайне удивлен. Мы уже 10 лет занимаемся проблемами меньшинств и знаем практически всех, кто работает по этой тематике: экспертов, исследователей и т.д., но этот семинар отличался для меня тем, что я не встретил на нем ни одного знакомого, более того, ни одной знакомой фамилии в списках участников и докладчиков. Все участники были юристы, чиновники ЕС. Сама встреча продолжалась 2 дня, и за этот срок я ни разу не услышал ни одного слова о Рамочной конвенции, Европейской конвенции, не говоря уже об инструментах ООН или ОБСЕ, даже слово «права» не употреблялось, хотя конференция была посвящена интеграции иммигрантов из третьих стран, их проблемам и т.д. Однако несмотря на все это, эти люди - специалисты, - не обращаясь к нашим любимым инструментам двигаются примерно в том же направлении, что и мы, а именно применяют такой простой принцип, как «никто не должен быть изолирован от процесса принятия решения» и, таким образом, не опираясь на наши конвенции и рекомендации, пришли к вполне конкретным выводам. Пока имеются не директивы и рекомендации, но мнение социального комитета, чьи выводы очень практичны и должны быть приняты в течение года. Сюда относится и вопрос о европейском гражданстве. Кто такие граждане? Каждый гражданин страны-члена ЕС является и гражданином ЕС. В качестве компенсации для граждан 3-х стран, в основном, это иммигранты 2-3-го поколений, постоянно проживающие на их территории, которые по каким-либо причинам не



получили гражданство страны проживания, вводится своеобразный компенсационный механизм гражданства. Он заключается в том, что этой категории людей предоставляется право на местных выборах и выборах в Европейский Парламент. Они наравне с гражданами получают право работать и свободно передвигаться по всем странам-членам, т.е. имея вид на жительство и на работу в одной стране, они автоматически получают возможность пользоваться ими во всех остальных странах Союза. Также они получают право на социальное обеспечение. В принципе обсуждаемые нами вопросы просты, если принять не требующие обсуждения аксиомы: никто не должен быть исключен; если кто-то исключен, то необходимо сделать все, чтобы компенсировать ему или обеспечить включение его в общество; если это происходит, то должно происходить быстро и без дополнительных процедур; не должно быть ни прямой, ни косвенной дискриминации по каким-либо признакам. Я думаю, что Европейский Союз довольно быстро доведет все начатое до конца. Значит ли это, что мы должны терпеливо ждать, когда они навяжут нам свои критерии? Не лучше ли будет, поскольку мы занимаемся этим давно и знаем наши слабые стороны, до того, как нам что-то навяжут, решить свои проблемы самим? Тем более, что это как раз может стать для нас позитивным вкладом в политику Европейского сообщества, сделав это, мы избежим навязанных, не относящихся к нашим конкретным ситуациям, стандартов. И в завершение хочу обратиться к Борису с просьбой поделиться опытом написания закона о национальных меньшинствах, раз уж в Латвии он имеется, хотя и не используется.

**Борис Цилевич:** Да, мы с удовольствием поделимся с вами нашим опытом и законом тоже. У меня вопрос к господину Луйку и представительнице МИДа. Каковы критерии для успешной интеграции, как вы проводите интеграцию и каковы критерии оценки достижений и провалов? Как вы одним словом объясните суть интеграции? Что вы можете сказать о директивах ЕС, касающихся прав человека? Запрашивало ли эстонское правительство дополнительную информацию и когда собирается приводить национальное законодательство в соответствие с ними, проводится ли в Эстонии какая-нибудь деятельность в связи с этим?

**Мати Луйк:** К сожалению, я не смогу полно ответить на этот вопрос, во-первых, потому что я спешу, т.к. не знал об этом мероприятии и мне о нем сообщили только сегодня утром, а во-вторых, потому, что я не представляю здесь Фонд интеграции неэстонцев, я вообще стараюсь не представлять эту организацию. Мы проводим различные мониторинги, изучаем ситуацию, исследуем, происходящее вокруг. Существуют также иные проекты, по результатам которых мы можем определить совершенно различные вещи, например, уровень знания Конституции среди эстонцев и неэстонцев. Мы также организуем различные летние лагеря, которые в народе называют «эстонские лагеря», т.е. когда дети совмещают отдых с изучением эстонского языка. В интеграционной программе имеется план действий, в котором также указывается, за чем нужно следить и как оценивать интеграцию. Может представительница МИДа хочет тоже что-то сказать?

**Тийна Кревальд:** Я также вынуждена сказать, что в этих вопросах я человек несведущий. Я только что вернулась из Японии, где занималась вопросами интеграции японцев, могу сказать, что там эти процессы идут очень успешно. В Эстонии я стала заниматься этими вопросами совсем недавно, а до этого я занималась вопросами, связанными с ООН. Сегодняшняя тема семинара касается больше юридической стороны, и сейчас мы стараемся привести наше внутреннее законодательство в порядок.

**Александр Шегедин:** На самом деле, я сторонник того, что европейских бюрократов совершенно не интересуют гуманитарные аспекты. Я очень много общался с чиновниками ЕС, но каждый раз, как только речь заходила о правах человека, они уходили от ответа. Очевидно, что общего мнения по этим вопросам не выработано, эта проблема там не

находится в центре внимания. 270 тысяч неграждан в Эстонии и 500 тысяч в Латвии для Евросоюза не имеет значения, для них это небольшие цифры, поэтому эти вопросы и не ставятся в разряд приоритетов.

**Алексей Семенов:** Плохая интеграция - это сегрегация, т.е. мы должны рассматривать интеграцию в том ключе, что чем меньше сегрегация, тем лучше и глубже интеграция. Ожидать что интеграцию все полюбят - это несерьезно, необходимо брать за точку отсчета определенные факторы, несколько факторов и двигаться к ним.

**Борис Цилевич:** А Вам не кажется, что в таком случае наилучшая модель - это французская, т.е. искоренение какого-либо разнообразия вообще?

**Алексей Семенов:** Нет, конечно. Борьба с сегрегацией - это не унификация. Сегрегация - это разделение, исключение, предпочтение, одним словом - это дискриминация. Уже имелось такое общество, такой строй - апартеид, который на самом деле и является сегрегированным обществом. А вот до конца интегрированного общества нет и никогда не будет, поскольку всегда есть над чем работать.

**Александр Шегедин:** Целью одной эстонской партии на последних выборах было получить как можно больше голосов и от эстонцев, и от неэстонцев, и они решили не употреблять в своих предвыборных лозунгах слово «интеграция». Так вот: эта партия выступила очень удачно и получила поддержку от обеих групп.

**Ханон Барабанер:** Интеграция, на мой взгляд, это уважение и принятие этнокультурных особенностей национальных меньшинств при равенстве социальных, экономических и политических возможностей. Когда мы говорим об интеграции, то здесь должны присутствовать принцип равенства и уважение различий.

**Прийт Ярве:** Конечно, слабости новых членов ЕС одинаковы: сейчас они стремятся стать членами, а там будет видно. Никто не знает о том, что будет после вступления, и вопрос о национальных меньшинствах не исключение, тем более, что и соответствующих документов в самом Евросоюзе еще нет. Нельзя забывать, что в Европе эта проблема не такая острая. В Эстонии проводился опрос, и результаты его показали, что 16% населения страны считают, что занимают посты более низкие, чем их квалификация. Это значит, что при первой возможности они уедут и будут искать работу в том же самом ЕС, а на их место приедут новые работники из третьих стран. Многие жители Эстонии считают, что раз уж меня дискриминируют, то какая разница, в какой стране, пусть уж лучше в более цивилизованных странах, таких как Англия, Франция и т.д.. И вот такую установку изменить крайне трудно.

## **Четвертая сессия / The fourth session**

**Модератор: Борис Цилевич/Moderator Boriss Tsilevich**

## **RIIKLIK INTEGRATSIOONIPROGRAMM: AMETLIKUD HINNANGUD JA AVALIKU ARVAMUSE MONITOORING**

*Klara Hallik, erakorraline vanemteadur, TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut*

Ma kavatsen oma ettekandes käsitleda Eesti ühiskonna integratsiooni protsesse lühidalt peatudes: esiteks – neil hinnanguil, mis on antud Riiklikule Integratsiooniprogrammile ja selle alamprogrammide ja projektide täitmisele, ja teiseks – avaliku arvamuse seisundil, mida fikseeritakse integratsiooni monitooringute ja teiste rahvussuhete alaste uuringute abil. Mõlemad integratsiooni analüüsi aspektid on tänaseks kaetud piisava informatsiooni ja analüütilise

materjaliga, ning see võimaldab hinnata protsessi mitmekülgset ning loodetavasti objektiivselt.

## 1. Integratsiooniprogrammi hinnangust

- 1.1. Riikliku programmi täitmise kohta on tänaseks koostatud kaks aruannet, 2000. ja 2001.a kohta. Kuna programmi rahastamiseks vajalikud kulud on suuremas osas katnud rahvusvahelised sponsorid EU Phare, UNDP, Põhjamaad ja UK, siis on programmi täitmist nende poolt ka korduvalt hinnatud, ning antud pädevuse raames on programmi täitmine saanud positiivse hinnangu. Sisulised märkused, mida programmi täitmise monitooringu käigus on välja öeldud, taanduvad järgmisele:
  - rühmadel, kellele on programm suunatud, pole olnud suurt võimalust kaasa rääkida ei programmi sisulisel koostamisel ega mõjutada selle täitmise käiku;
  - soovitatud on, et kõrvuti eesti keele õpetamise alaprogrammidega paigutataks enam ressursse kodaniku (poliitilise) ja sotsiaalmajandusliku integratsiooni tarvis (*Mid-term Evaluation of Social Integration Projects in Estonia, 2000, p.7*).
- 1.2. Programmile on õigustatult ette heidetud, et ta on keelekeskne, ehk vaatamata sõnastatud eesmärgile – saavutada ühiskonna ühtsus koos selle mitmekultuurilise iseloomu tunnustamisega, on reaalselt täidetav peamiselt eesti keele õppe osas. Öeldu ei tähenda, et pingutused eesti keele õpetamiseks oleksid valed või põhjendamatud, vaid seda, et niisugune praktika soodustab integratsiooni mõistmist nii eestlaste kui mitte-eestlaste poolt kui ühemõõtmelist ja ühesuunalist protsessi. Vahemärkusena olgu öeldud, et suures osas ka Programmi toel, on Eestis keelesituatsioon muutunud märgatavalt paremaks. Kui 1989.a suutis eesti keeles kõnelda 67% vabariigi alalistest elanikest (eestlasi rahvastikus toona 62,5%), siis 2000.a loenduse andmeil – 80%; sealjuures 15-19-aastastest mitte-eestlastest valdab eesti keelt ligi 60%.
- 1.3. Programmi strateegiliste eesmärkide püstitamise iseloom sõltus toonasest poliitiliste jõudude vahekorras. Selles mõttes on alust öelda, et Programm peegeldab eesti valdavalt parempoolsete poliitikute konsensust integratsioonist arusaamisel ning jääb etnilise rõhuasetusega rahvusriigi paradigma raamesse. Seda vaatamata tekstis deklareeritud eesmärgile, et integratsiooni peaesmärgiks on poliitilise rahvusliku identiteedi kujundamine, aktsepteerides ühiskonna multikultuurilist iseloomu. Probleem on selles, et riikliku identiteedi kujunemise esmaelduseks on kõigi riigi alaliste elanike õiguslikult võrdne suhe riigiga, ehk kitsamalt, kuulumine kodanikkonda, avaramalt aga - kõigi võrdne osalemine ühiskonna asjades ja otsuste langetamises. Kuna eeldatud rahvuspoliitika õigusliku ja poliitilise reguleerimise tingimused pole Programmi vastuvõtmise ajast alates muutunud, jäi Programmi realiseerimiseks tarvilik poliitiline keskkond kitsaks. Siit tulenevalt sai Programmi ideestik algusest peale kriitika osaliseks, ning see näib olevat üks põhjus, miks suur osa mitte-eestlasi suhtub programmi mitte kui rahvusliku koostöö projekti vaid kui ühepoolsesse doktriini. Vähemuste nimel toona programmi korrektiivse nõudnud vene poliitikud, eelkõige Riigikogu liikmed, rõhutasid laiema ühiskondliku konsensuse saavutamise vajadust ja vähemuste jaoks kõige olulisemate kodakondsuse, poliitilise osaluse, diskrimineerimisvastaste meetmete rakendamist ning ühemõttelist otsust venekeelse keskkorralduse säilitamiseks.
- 1.4. Eesti vähemuspoliitika rahvusvahelised hinnangud keskenduvad suurel määral nendele probleemidele, mis pole leidnud keeletöoga võrdväärset kajastamist ei programmis, seadusandluses ega praktikas. Meie käsutuses on viimasest pooleteisest aastast kaks dokumenti – Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjoni 2.aruanne Eesti kohta (22.juuni 2001) ja Euroopa rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandva komitee arvamus Eesti kohta ning sellel põhinev Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee hinnang (13.juuni 2002). Kolmas dokument – Vähemuste kaitse Eestis – Euroopa Liiduga ühinemise monitooring, tuleb esitamisele 25.novembril 2002 Brüsselis Euroopa

Komisjonile. Kokkuvõtvalt on neis rahvusvahelistes monitooringutes palju ühist, ning märkused, küsimused ja soovitusel keskenduvad järgmistele probleemidele:

- seadusloomes ja praktikas ei leia vähemuste kaitse probleemid piisavalt adekvaatset kajastamist (sh vähemuste seaduslik määratlemine lahknub tegelikust olukorrast);
- kodakondsuseta isikute suur hulk ja ebapiisav naturalisatsiooni tempo;
- küsitavad ja vähepõhjendatud vähemuste (vene) keele kasutamise piirangud ning ebakindlus venekeelse keskhariiduse tuleviku suhtes;
- vähemused tugevasti alaesindatud ühiskondliku hierarhia kõrgematel tasemetel, kodakondsuse puudumise tõttu mitteosalemine poliitilises elus;
- mitte-eestlaste ebavõrdne seisund tööturul, töötuse kõrge määr, sotsiaalse marginaliseerumise ja etnilise 'alamklassi' tekkimise oht;
- ebapiisavad seaduslikud ja halduslikud tagatisel diskrimineerimise vastu;
- integratsiooni ülesannete mõistmisel pole saavutatud ühiskondlikku konsensust; eestlaste ( ja eesti poliitilise eliidi) käsitusel taandub see eesti keele omandamisele, vähemuste nägemuses on esmatähtsad võrdsed võimalused ja legaalse staatuse ebamäärasuse ületamine ning vähemuste omaksvõtt eestlaste poolt;
- vähemuste õiguste tagamise adekvaatse institutsionaalse vormi leidmine (seoses Kultuuriautonoomia seadusega).

## 2. Integratsiooni monitooringust 2002

Integratsiooni mõiste on tugevasti koormatud normatiivse tähendusega, mille kohaselt just ühiskonna kollektiivne subjektsus, ühistoimimise võime, ühine 'tahe', juhitudvus jne on nii poliitilises kui akadeemilises käsitusel saanud kõikehõlmavaks.

Seega on integratsiooni lähtekohaks rahvusriigi paradigma, ja ei mingi 'kolmas tee', niikaua kuni inimeste ühiselu on organiseeritud territoriaalsel põhimõttel ja niikaua, kui selles organisatsioonis toimivad mingid lokaalsed kultuuri koodid. Integratsiooni eesmärkide/poliitika 'riiklik' päritolu, kontseptsiooni enese poliitiline iseloom on vajutanud tugeva pitseri sellekohastele uuringutele – sest integratsioon on 'hüve', 'väärtus', 'eesmärk' jne. Integratsiooni kriteeriumid on sageli subjektiivsed ja nii akadeemiliselt kui poliitiliselt konstrueeritud, nende lähedus tegelikkusele võib olla väga varieeruv. Õelnud seda, tahan ma siiski järgnevalt opereerida just nende 'konstrueeritud' kriteeriumidega, mille algallikaks on eestlaste ja teiste rahvuste hinnangute ja hoiakute tundmaõppimine sotsioloogilise küsitluse teel. Kas leitud vastused tähistavad kõigil juhtudel just integratsioonivalmidust, on suuresti tõlgendamise probleem.

Monitooringus 2002\* pööras töögrupp senisest enam tähelepanu sotsiaalmajandusliku olukorra ja poliitika küsimustele, kuna neid rahvussuhete aspekte on varem vähem uuritud. Pealeselle oleme me veendunud, et integreeritud ühiskonna 'tugev ühisosa' kujuneb just makrotasandil, poliitilises/õiguslikus keskkonnas ja vähemal määral eri kultuuride interaktsiooni tulemusel. Kuigi ka see on väga oluline. Niisiis olulisemad tulemused ja järeldused:

- Prof. Kruusvall kasutas andmete tõlgendamiseks 'integratsiooni pidurdavat indeksit'. Eestlaste puhul tõusevad esiplaanile kultuurilise sallivuse/sallimatuse ja muulaste poliitilise usaldamise/usaldamatuse näitajad. Mitte-eestlaste puhul on integratsiooni pidurdavad hoiakud enam seotud vajaduste rahuldamatuse ja ebavõrdsuse tajumisega. Eesti kodakondsuse puudumine või selle olemasolu on mitte-eestlaste psühholoogilise integratsioonivalmiduse tegurite seas tunduvalt tugevama mõjuga kui eesti keele valdamine või eesti keeles suhtlemine. Siin on mingil määral vastus küsimusele, kas

---

\* Järgnev osa ettekandest tugineb Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse poolt rahastatud uurimuse "Integratsioon Eesti ühiskonnas. Monitooring 2002" ning on avaldatud samanimelise kogumikuna TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi poolt 2002.a. Olen tänulik MEISile loa eest kasutada siin osa autoriteksti. *Klara Hallik*

- integreeruda enne kodanikuks saamist ja olla siis elu lõpuni 'valmiskodanik' ja lojaalne, või on tegemist protsessiga ja ühiskondliku suhtega, mida taastatakse pidevalt.
- Iris Pettai sallivustüpoloogia analüüs näitab, et eestlaste hoiakud siinsete venekeelsete kaasmaalaste suhtes on 'seinast sina': stabiilne on rahvusradikaalne rühm (1/5), kes esindab tüüpilist etnotsentristlikku ja välistavat vaadet; nagu ikka sellistel puhkudel – tegemist on marginaalsete rühmadega, keda ei saa määratleda struktuurselt, vaid ainult maailmavaateliselt; teine viiendik – empaatiline ja avatud kõikvõimalikuks koostööks, suhtlemiseks ja võrdseks kohtlemiseks; ülejäänud 60% ei ole suletud koostööks, aruteludeks ja kontaktideks, ja need valikuid alluvad ratsionaalsetele kaalutlustele ja argumentidele; uuring näitab, et müüt eestlaste totaalselt eksklusiivsetest hoiakutest muulaste suhtes on suuresti üle paisutatud. Mitte-eestlaste valmisolek kohaneda riigi ja eestlastega on arvestatavalt kõrge; Iris Pettai hinnangul on kaks kolmandikku neist mentaalselt integratsioonialdid ja nende etnilised hoiakud eestlaste suhtes tolerantsemad. Samas on alust 1/5 määratleda vähetolerantseina ja enam kui iga kaheksandat – tõrjuva ja eksklusiivseina. Sellel osal on suuri raskusi kohanemiseks Eesti elu ja uute oludega, mida mõjutab ka isoleeritus eestlastest, nõukogudeaegsed stereotüübid ning tugev mentaalne side konservatiivse Venemaaga. Võibolla on see rühm just need Venemaa 'kaasmaalased' (tõsi Eestis on see kategooria, otsustades sellenimelise ühenduse järgi – veelgi marginaalsem).

## **Integratsiooni poliitilised aspektid**

Uuringu tulemused kinnitavad, et eestlased pooldavad ühel või teisel määral kõigi riigi elanike võrdseid sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi, kodakondsusest sõltumata. Erandiks on poliitilised õigused, mille võrdset, kodakondsusest mittesõltuvat omamist toetab veerand eestlasi ning kodakondsusest ja rahvusest tugevasti sõltuvaks peab poliitilisi õigusi 55% eestlasi. Teistest rahvustest inimesed on absoluutses enamuses orienteeritud kodakondsusega sidumata kõigi võrdsetele õigustele (vt. *Integratsioon Eesti ühiskonnas. Monitooring 2000, lk. 35*). Samas on need hoiakud küllalt hajuvad; nii eestlased kui muulased tunnistavad vajadust hõlmata poliitiliste õigustega tunduvalt enam riigi elanikke kui seda eeldab praegune kodakondsuslik jaotus.

## **Osalemisest poliitilises võimuses**

Vähemuste poliitilises elus osalemine või mitteosalemine muutub integratsiooni võtmeküsimuseks niipea, kui aktsepteeritakse ühiskonna mitmekultuurilist iseloomu. Otsuste tegemisse kaasamine on muutumas mitme Euroopa riigi vähemuspoliitika keskseks küsimuseks, kuna praktika on näidanud, et (uus)vähemuste sotsialiseerumist raskendab nende eraldatus ühiskonna üldistest asjadest. Aktiivse ja mitmel puhul ka passiivse valimisõiguse andmine uusasukaile kohalikel valimistel, kodakondsuspoliitika nähtav nihe *ius soli* printsiibi suunas jmt sammud on rajatud arvestusele, et elanikkonna etnilise koosseisu muutumisega kaasneks demokraatia kandepinna laienemine, mitte vastupidi (Aleinikoff, T.A. and Klusemeyer, D. (eds.) *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C., 2002, pp. 1-5).

Monitooringu andmed näitavad, et eestlaste monopolne seisund taasiseseisvunud Eesti võimu struktuurides pole oluliselt tugevdanud muulastest erinevaid, eelkõige liberaalseid poliitilisi vaateid. Suhtumist mitte-eestlaste kaasamisse võimu ja poliitikasse näitavad järgmised tulemused:

**Tabel 1. Vastuste jaotus küsimusele: “Mitte-eestlaste osakaal Eestis on üks kolmandik rahvastikust. Kui suur peaks olema mitte-eestlaste osakaal järgmistes riigiametites ja asutustes?” (%)**

	<b>Eestlased</b>	<b>Mitte-eestlased</b>
<b>Riigikogus</b>		
- üks kolmandik ja enam	<b>5</b>	<b>55</b>
- üks neljandik	<b>8</b>	<b>9</b>
- üks kümnendik või vähem	<b>40</b>	<b>6</b>
- ei pea üldse olema	<b>21</b>	<b>0</b>
- ei peaks sõltuma mitte-eestlaste arvust	<b>27</b>	<b>30</b>
<b>Valitsuses</b>		
- üks kolmandik ja enam	<b>11</b>	<b>49</b>
- üks neljandik	<b>6</b>	<b>10</b>
- üks kümnendik või vähem	<b>28</b>	<b>6</b>
- ei pea üldse olema	<b>36</b>	<b>1</b>
- ei peaks sõltuma mitte-eestlaste arvust	<b>27</b>	<b>34</b>
<b>Kohalikes omavalitsustes</b>		
- üks kolmandik ja enam	<b>5</b>	<b>52</b>
- üks neljandik	<b>9</b>	<b>9</b>
- üks kümnendik või vähem	<b>31</b>	<b>4</b>
- ei pea üldse olema	<b>25</b>	<b>1</b>
- ei peaks sõltuma mitte-eestlaste arvust	<b>30</b>	<b>34</b>
<b>Politseis</b>		
- üks kolmandik ja enam	<b>8</b>	<b>38</b>
- üks neljandik	<b>14</b>	<b>10</b>
- üks kümnendik või vähem	<b>31</b>	<b>6</b>
- ei pea üldse olema	<b>17</b>	<b>1</b>
- ei peaks sõltuma mitte-eestlaste arvust	<b>30</b>	<b>45</b>
<b>Kaitseväes</b>		
- üks kolmandik ja enam	<b>9</b>	<b>34</b>
- üks neljandik	<b>11</b>	<b>9</b>
- üks kümnendik või vähem	<b>26</b>	<b>7</b>
- ei pea üldse olema	<b>21</b>	<b>3</b>
- ei peaks sõltuma mitte-eestlaste arvust	<b>33</b>	<b>47</b>
<b>Riigiettevõtete juhtkonnas</b>		
- üks kolmandik ja enam	<b>5</b>	<b>37</b>
- üks neljandik	<b>9</b>	<b>9</b>
- üks kümnendik või vähem	<b>32</b>	<b>5</b>
- ei pea üldse olema	<b>21</b>	<b>1</b>
- ei peaks sõltuma mitte-eestlaste arvust	<b>33</b>	<b>48</b>

- 1/5 eestlasi on valmis pooldama muulaste osalemist võimustruktuurides kas liberaalsel või proportsionaalse esindatuse põhimõttel, sealhulgas ¼ pooldab poliitilises võimuses, 30% jõustruktuurides osalemist ja 1/3 on nõus jagama muulastega ka majanduslikku võimu.
- Muulaste osalemise suurimaid piiranguid eelistavad eestlased enim neis valdkondades, kus langetatakse kogu ühiskonna käekäiku mõjutavaid otsuseid (eriti valitsuse tasandil), seega neis valdkondades, mis teoreetiliste ettekujutuste kohaselt peaksid looma integratsiooniprotsessi üldise keskkonna ja ‘ühishüve’ või ‘tugeva ühisosa’ arengu institutsionaalse võrgustiku.
- Eestlaste hinnangutes äratub tähelepanu suur respondentide osakaal, kes pooldavad muulaste võimustruktuurides osalemise limiteerimist ühe neljandiku ja ühe kümnendiku vahemikus (ligi pooled parlamendi, ja 40% teiste struktuuride puhul; ühelt poolt annab see tunnistust sellest, et eestlaskonnas on kasvamas arusaam muulaste jätkuva juhtimisest eemalhoidmise

ebaotstarbekusest, muulaste 'limiteeritud' kaasamise tsoon (üle 40%) avab võimaluse poliitiliseks dialoogiks antud küsimuses, tingimusel, kui selleks on poliitiline tahe. Teisalt näitab see samuti kas usaldamatust muulastest kaaskodanike suhtes, või miks mitte ka egoismi ja rahvuskorporatiivsete huvide eelistamist; eelnev analüüs viitab pigem teisele võimalusele, kuna muulaste osalemise limiteerimine kombineerub küllalt ulatuslikult muulasi võimust välistava hoiakuga.

## Katse seletada

Vähemuspoliitika alases retoorikas kasutatakse sageli 'rahvusliku ohu' fraseoloogiat, sidudes seda kord ajaloolise ülekohtuga, kord muulaste suure arvuga, eesti keele mittevaldamise või konkurentsiga. Ohustatud rahvuse psühholoogiline sündroom käibib selles retoorikas omamoodi imperatiivina, mis ei vaja põhjendamist ega argumente.

Eeltoodu annab alust mitmeks järelduseks. Esiteks, leiab kinnitust, et rahvusliku 'ohu' müüt on eestlaste eneseteadvuse üldiseks fooniks, mis meie käsitluse kontekstis esineb keskmisest tunduvalt nõrgemini muulasi poliitikasse kaasava hoiaku puhul. Teiseks, ja vast kõige olulisemaks järelduseks on see, et etniline ja riigi-identiteet on suures osas *konkureerivad identiteedi elemendid*. See on nähtav kõigi hoiakutüüpide juures, mis annab aluse tõdemuseks, et kaasava demokraatia, osaluse ja laiemalt vähemuspoliitika probleeme on võimalik (tarvilikkusest kõnelemata) käsitleda mitte etnotsentristlikus vaid sotsiaalses diskursuses. Ja lõpuks, üldisemat laadi etnotsentristlikud hoiakud ei välista ratsionaalseid valikuid ka tugevasti ideologiseeritud 'rahvusriigi' mõistes (nagu kodakondsuse poliitikaski (vt. *Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000, lk. 33-34*). Nii näeb kolmandik muulaste poliitikasse kaasamise pooldajaist nende suures osakaalus ka ohtu, kuid see ei takista positiivset suhtumist poliitilisse integratsiooni.

Ka käesolev monitooring kinnitab, et eesti keele mittevaldamine on see, mis püstitab eestlastepoolse nii tegeliku kui ka sümboolse tõkke muulaste teele võimu juurde. Samas on nähtav, et liberaalsete hoiakute järgijad on valmis kohanema keelebarjääriga, eeldatavalt, nagu eespool näidatud, üldühiskondlikke huve eelistades.

## Riigist ja lojaalsusest

Eesti kodanike ja teiste rahvusrühmade kohanemine poliitiliste muutustega pole olnud sünkroonne. Eestlaste jaoks on riigi taasiseseisvumine mitte ainult positiivne vaid ka oodatud, ja mis peasi, õiglane ajalooline pööre. Eesti uusvähemuste jaoks tõi riigi iseseisvumine kaasa seniste õiguste piiramise, tugeva ilmajaetuse ja ühiskonnast välistatuse teadvustamise. Ebakindlus ja tuleviku määramatus pidid paratamatult kajastuma ka üldisemates poliitilistes hoiakutes ja suhtumises riiki ning selle valitsemisse.

Mõlemas monitooringus testiti eestlaste ja teiste rahvuste üldisemaid poliitilisi hoiakuid nende hinnangute alusel, mis antierinevatele valitsemiskordadele.

**Tabel 2. Suhtumine valitsuskordadesse 1999 ja 2002.a kodakondsuse järgi (%)**

Kodakondasus	Praegune Kord		Presidendi-Võimu suurendamine		Karmim kord		Sotsialistlik kord	
	'99	'02	'99	'02	'99	'02	'99	'02
Eestlased / EV	44	48	51	57	36	26	5	4

kodanikud							
Mitte-eestlased / EV kodanikud	41	41	31	58	31	31	13 13
Kodakondsuseta	27	37	22	57	32	30	29 16
Venemaa kodanikud	28	37	31	55	29	29	38 37
Kokku	39	45	42	57	33	27	13 9

- Presidendivõimu laiendamise toetajaid oli enim praegust valitsemiskorda aktsepteerivate Eesti kodanike seas (14%); kodakondsusetute seas kombineerub presidendivõimu laiendamise toetus 'karmikäelise' ja endise valitsuskorraga. Võib eeldada, et tegemist on selle rühma üldise ebakindluse kajastusega, mis loomuldasa otsib tuge kas konkreetset identifitseeritavast võimukandjast või juba tuttavast korraldusest.

- 'Korra' ja 'karmi käe' ihalus ei tähenda, nagu tihti väidetakse, endise sotsialistliku võimukorra eelistamist. Nii Eesti kodanike kui kodakondsuseta isikute hinnanguis on tugevama korra eelistus seotud nii olemasoleva valitsemisviisi kui ka presidendivõimu laiendamise aktsepteerimisega.

- 'Vana' korra sündroom on eelkõige mittekodanike (2002 andmeil peamiselt Venemaa kodanike) probleem. Kuid mitte niisugusel määral, et see kallutaks poliitiliste eelistuste jõujooni ühiskonnale ohtlikku tasakaalutusse. Nagu eelnevatelgi juhtudel, ei esinda nn sotsialistliku korra pooldajad mingit kindlapiirilist gruppi, vaid selle eelistajaid on nii nende seas, kes on rahul olemasoleva korraga kui ka nende hulgas, kes on presidendivõimu laiendamise ja suurema 'korra' poolt. Praegu on raske öelda, on see kodakondsusetuse põhjus või tagajärg. Tõenäoliselt mõlemad.

- Eelnenud võimutüüpide loetelu ei ammenda kõiki võimalikke valikuid. Suur osa respondentidest, veerand eestlastest ja ligi 40% mitte-eestlastest määratlesid oma suhtumise valitsemiskorda –'üheski pole midagi head' ja 'ükski variant ei sobi'. Kui meie riiklust ja demokraatiat miski ohustab, siis ei ole selleks mitte-eestlaste võimalus "hääletada meid tagasi sotsialismi või SRÜsse", vaid nii eestlaste kui teiste rahvuste võõrandumine riigist ja poliitilisest elust mitteosalemine.

## Riik ja isik. Kes mille eest vastutab?

Poliitilise integratsiooni oluliseks mõjuriks on ühiskonnaliikmete suhtumine riiki, kui ühiste hüvede tagajasse. Monitooringu küsitlus näitab, et muulased peavad riigi ülesandeid sotsiaalsete hüvede tagajana märksa suuremaks kui eestlased. Ainult riigi ülesandeks peab töö garanteerimist, pensionikindlustust ja tasuta kõrghariduse andmist 50% eestlasi ja 70% teisi rahvusi.

Riiki ei pea ei eestlased ega muulased 'halvaks peremeheks', kuigi eestlased pooldavad muulastest keskmiselt enam eraomandust või era- ja ühisomanduse segavorme.

Demokraatia areng ja poliitilise võimu stabiilsus sõltub suurel määral sellest, kas rahvas peab olemasolevat võimu legitiimseks ja kas annab talle oma moraalse toetuse. Eelnev üldiste poliitiliste hoiakute analüüs näitab, et enamuse eestlasi ja teisi rahvusi määratleb end üldjoontes sarnaselt makropoliitilises keskkonnas. Samas on suur osa eestimaalastest (veerand küsitletud eestlasi ja kaks viiendikku teisi rahvusi) poliitikast ja võimust võõrandunud niisugusel määral, et igasugune poliitika kutsub esile vaid negatiivse reaktsiooni. Taoline negatiivne distantseerumine riigist ja võimust ei soodusta mistahes pluralistliku ühiskonna integreerumist, kuna ta piirab ühiste poliitiliste koordinaatide kujunemist. Võimude ja rahva vahelise lõhe põhjustele on sotsiaalteadlased ammendavalt viidanud ("kahe Eesti" sündroom). Mitte-eestlaste nii ulatuslikku negativismi on alust tõlgendada kui subjektiivset kinnitust selle ühiskonnaosa väljalülitatuse kohta riigi poliitilisest elust. Postmodernismile apelleerivad seisukohad 'mida



vähem riiki, seda parem' ei leia meie uuringu andmeil kinnitust. 'Vähem riiki' kompenseerib arenenud demokraatiates tugev kodanikuühiskond, mida Eestis pole piisavalt ei eestlastel ega eriti muulastel. See seletab mõlema rahvusühikute sotsiaalmajanduslike hoiakute riigikesksust. Meie uuringu oluline järeldus on samuti, et eestimaalased väärtustavad kõrgelt sotsiaalset võrdsust. Kui ebavõrdsust teadvustatakse rahvusliku ebavõrdsusena (mida meie uuring näitab), on see konfliktohtlik ja ühiskonda destabiliseeriv.

## **Baltic Minorities: Challenges in EU Accession Process**

*Priit Järve, Senior Researcher Associate, European Centre for Minority Issues, Germany*

Thesis of presentation

### ***Challenges in EU Accession***

- Challenges to minorities
- Citizenship
- State language
- Language of education
- Minority protection
- Reconstruction of identity

- Challenges to majorities
- EU membership
- NATO membership
- Keeping political power
- Boosting country's image

***Preservation of identity In terms of human needs theory a conflict is based on dissatisfied needs***

***Dissatisfied needs of the titular nations are:***

- *security (solution—NATO membership)*
- *development (solution—EU membership).*

***Dissatisfied needs of the minorities are:***

- *recognition*
- *participation*
- *identity*

***(solutions to all— citizenship and equal treatment).***

***International debate on the Baltic States' minority policy***

- *Apart from the Baltic States, among the participants in the debate are:*
- The United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination
- Advisory Committee on the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities (except Latvia)
- The Council of Europe Commission Against Racism and Intolerance (ECRI)
- The OSCE High Commissioner on the National Minorities (except Lithuania)
- The European Commission
- Occasional foreign governments (Russia)
- NATO (except Lithuania)
- Open Society Institute (Budapest),
- Different international NGOs

***International participants in the debate on Estonia have recently expressed concerns:***

- Over the restrictive definition of national minorities;
- Over the significantly high number of stateless persons;
- Over the scope of language requirements in the Language Law in relation to employment, particularly in the private sector;
- Over the situation with economic, social, and cultural rights of the Russian minority, especially, including the right to employment, health care, and education;
- Over the double discrimination against women, based on sex and on national or ethnic origin;
- Over the use of public signs only in the Estonian language in areas where Russian-speakers comprise an overwhelming majority;
- That the former Soviet Union military personnel residing in Estonia are prevented from acquiring Estonian citizenship;
- That only citizens can be members of political parties;
- That political bodies of towns with a majority of Russian-speaking inhabitants are not offered the possibility of conducting their work also in Russian.

## Дискуссия/Discussion

**Райво Ветик:** Клара, твой доклад, как всегда, очень интересен. Ты сказала, что мы подходим к интеграции как к благу, предполагаем, что люди готовы от чего-то отказаться ради интеграции, но в жизни такого не бывает и поэтому такой подход неверный. Какова альтернативная возможность, можем ли мы рассматривать интеграцию не как благо?

**Клара Халлик:** Я бы сказала, что другой возможности нет. Речь идет об иллюзиях и завышенных эгоистических требованиях, из-за которых часто появляются непрогнозируемые последствия. Нам не хватает способности, желания, мобилизации людей на сотрудничество, на ограничение эгоистических амбиций, на осознание своих обязанностей. Русская община относится к интеграции как к делу, к которому ни государство, ни эстонцы не имеют никакого отношения, поскольку это больше похоже на манипуляцию. Причина в том, что в ходе создания самой программы не оценивались ресурсы и возможности русского политического истеблишмента, если таковой вообще имеется. Мы должны понимать, что автоматически и односторонне дело с мертвой точки не сдвинется.

**Алексей Семенов:** Прият известен своей работой «Этническая демократия в Эстонии, приложение модели Смуха», где он показывает, какие модели демократии к Эстонии не приложимы. То, что рассказывала Клара об установках эстонцев на вытеснение или ограничение присутствия неэстонцев в государственных структурах, распространенность этих установок показывает, что они достаточно сильны и распространены не только среди властвующей элиты, но и среди населения. Насколько эти установки на этническую демократию, на ограничение представительства неэстонского населения зависят от партийной ориентации? Если точных данных нет, то каковы Ваши ощущения и собираетесь ли вы этот вопрос изучать?

**Клара Халлик:** В понедельник я получу копию журнала *Nations and Nationalism*, которая посвящена вопросам демократии в разделенных обществах (divided societies), где вопрос о режиме и названии оспаривается, т.е. концепция Смухи изложена по конкретным странам. Как можно прогнозировать установки в связи с партийными предпочтениями? Мы пытались все это проверить в последнем мониторинге, но оказалось, что сам метод и существующая выборка не сработали. Это произошло не только из-за технических проблем, но и по существу, т.к. только 37% эстонцев и 30% неэстонцев смогли определиться в своих партийных пристрастиях, т.е. у нас не та техническая база, чтобы что-то можно было бы изучать. Однако в мониторинге 2002 года мы выявили одну тенденцию, которая нас очень сильно насторожила, а именно очень сильная установка у эстонцев и неэстонцев на увеличение властных полномочий президентуры. Анализ этого года показал, что люди, разделяющие эту установку, в этническом плане более консервативны, т.е. в вопросах меньшинства чаще всего не разделяют либеральных взглядов. Мы также выяснили, что в настоящее время политические партии не оказывают никакого существенного влияния. Наши партии вообще не определились во многих существенных вопросах.

**Прийт Ярве:** Я думаю, что переход к таким структурам как этническая демократия в этнически разделенных обществах - явление закономерное. В переходное время этнические титульные нации стараются как можно крепче закрепить свои властные полномочия, захватить максимум власти и использовать ее для экономического благоустройства, в том числе и для приобретения новой собственности, поэтому эти вопросы должны быть под их контролем.

**Яана Кримпе:** Как Клара верно сказала, наша интеграционная политика направлена на обучение национальных меньшинств как себя вести, что делать для успеха. Эти самые меньшинства очень быстро убедились на опыте, что их обманывали, что, на самом деле, то, чему их обучали, не является критерием успеха. Не является ли нынешний момент подходящим, чтобы пересмотреть интеграционную политику и начать обучать интеграции эстонцев? Неэстонцы очень быстро выучили правила игры, а вот другая половина общества их еще не знает. Они не знают, какие правила существуют, и чего мы бы хотели достичь. Клара, находите ли Вы, что мы сейчас в состоянии найти новую парадигму, подход и больше внимания уделять другой половине общества?

**Клара Халлик:** Если бы я знала, то вернулась бы в политику. Останусь при мнении, что по поводу интеграции между находящимися у власти существует сговор, который не зависит от результатов местных или национальных концепций внутренней политики. В Эстонии уже давно пытаются создать концептуально национальное сознание, но если мы хотим оставаться демократической страной, то должны быть очень терпеливыми. В Голландии, например, пришли к определенным соглашениям, и это случилось именно тогда, когда ситуация начала выходить из-под контроля, стал возникать механизм, ориентированный на конфликт. Эстонии нельзя идти по этому пути. У нас проводятся реформы, нацеленные на ожидание, возникло сообщество молодых русских, и это неплохой вариант. На сообщество молодых граждан, находящихся рядом с политическим сектором, можно смотреть весьма оптимистично. Беда в том, что политические циклы длятся от выборов к выборам.

**Мати Луик:** Дело касается изучения языка. Прийт как-то сказал, что государство превратилось в одни большие языковые курсы, из чего следует сделать вывод о том, что это либо хорошо, либо плохо. Прежде, чем я спрошу об ответе на этот вопрос, хотелось бы сказать пару слов с точки зрения человека, реализующего конкретные проекты. Когда планируется какая-либо финансовая деятельность, необходимо рассматривать дело в виде большой матрицы. Когда 3-4 года назад началась программа обучения языку, основанная на очень простой идее, что по прохождению курса и сдаче экзамена человек получит назад 50% стоимости курсов, было запланировано потратить пару миллионов и на этом ограничиться. Однако выяснилось, что деятельность планировалось без учета количества людей, которые пришли. Мы рассчитывали на тысячи, однако выяснилось, что в Эстонии попросту нет столько языковых фирм, чтобы обеспечить всех желающих. А что было бы, если бы возвращали 100% стоимости? Нам потребовалось время для подготовки учителей. По ходу выяснилось, что нет нормальных учебников для изучения эстонского как иностранного: пришлось их написать и издать, а до этого обучить и авторов. Обо всем этом надо было рассказать людям, объяснить, в чем дело. Нельзя говорить, что языку уделяют слишком много внимания. Теперь вернусь к вопросу: хорошо это или плохо, и что делать дальше?

**Прийт Ярве:** Я никогда ничего не имел против языковых курсов. Наоборот, уже много лет назад мы говорили, что Эстония, установив эстонский язык в качестве государственного, ничего не сделала для людей, которые его не знали. Как мы знаем, за всем этим было определенное политическое решение. То, что теперь языковые курсы все же проводятся, большая заслуга денег "со стороны", и здесь третий сектор во многом взял на себя задачи государства. Что я имел в виду, когда говорил, что государство является одним большим курсом языков. Зачастую путают обучение языку и использование языка в общении между собой, когда всех эстонцев делают морально обязанными неважно при каком контакте с русскими переходить на эстонский язык для того, чтобы русские учились бы языку. Такие призывы, кстати, очень часто можно встретить в прессе, повсюду. Бесчеловечно, когда врач говорит пациенту, что последний должен объяснить,

что у него болит, по-эстонски, а иначе помощь ему не будет оказана. Такого рода ситуаций было очень много. Этого не должно происходить, нельзя людей ориентировать на то, чтобы в любом случае он должен ориентироваться только на государственный язык. Мы по статистике видим, что каждое новое поколение знает язык лучше, оно его использует чаще. Это, с одной стороны, очень хорошо, так как приучает нас к тому, что в скором времени все перейдет на эстонский язык, но, с другой стороны, у нас должно хватать терпимости и умения общаться на нескольких языках. Насколько далеко мы зайдем с эстонским языком в Европейском Союзе? Я считаю, что уже сейчас в Эстонии, если молодой человек не знает трех языков, ему очень трудно найти работу. Когда молодые эстонцы едут на работу в Европу, их берут только потому, что они знают русский язык.

**Кармен Тиле:** Я бы хотела знать, какие у вас имеются механизмы для изучения политики интеграции в Эстонии именно в процессе законотворчества и принятия решений. И второй вопрос относительно вступления в Европейский Союз: не должны ли вы пересмотреть определение «большинства», зная, что в европейских органах голоса и места будут зависеть от населения, включая и большинство, и меньшинство?

**Клара Халлик:** Спасибо за вопрос, но я не знаю, что на него ответить. Общественное мнение, опросы не являются той информацией первой величины, которая может влиять на законы. Эти процессы совершенно другие, хотя, с другой стороны, до тех пор, пока на процесс законотворчества оказывают влияние политические решения, общественное мнение должно было бы влиять на процесс демократизации и переоценки ценностей.

**Прийт Ярве:** Во время процесса вступления в ЕС по крайней мере одно важное решение должно быть принято в странах кандидатах - это референдум, и в этом процессе принятия решения должно участвовать и большинство, и меньшинство. Однако в Эстонии и Латвии, к сожалению, только определенная часть меньшинства имеет на это право. Технически говоря, они не могут полностью выразить свою поддержку или отрицание. Если процесс вступления закончится удачно, я думаю, ситуация достаточно сильно изменится и эти новые маленькие страны (за исключением Польши, конечно, которая больше, чем вся Прибалтика) будут в Евросоюзе снова чувствовать себя меньшинством, как это уже было в СССР.

**Борис Цилевич:** Я хотел бы попробовать ответить на вопрос Кармен. В Латвии этим летом было проведено исследование касательно перехода преподавания в средней школе с русского языка на латышский и введения двуязычного образования в основной школе. Результаты показали, что в ходе этого процесса многие нелатыши были лишены возможности получить среднее образование. В результате двуязычного преподавания знание латышского языка, несомненно, улучшилось, однако знания по остальным предметам значительно ухудшились. Когда министра образования попросили это прокомментировать, он сказал, что данное исследование не может быть эталоном, т.к. не все школы были протестированы, т.е. министр не знает даже принципов социологического исследования. И еще одно замечание по поводу языка и используемых нами терминов. Мы постоянно употребляем понятие «государственный язык», в то время как в других странах обычно говорят «официальный язык», и здесь не только разница в словах, но и различие концепций. «Официальный язык» - это рациональный, практический термин. Что касается языка обучения, то здесь проблема заключается не только в используемом языке, но и в программах обучения. Они очень сильно меняются, отличаются, может быть, не все, но очень многие, и в особенности гуманитарные. В заключение хочу сказать, что основную проблему, которой коснулись оба выступавших, можно сформулировать как «дилемма прав в обмен на лояльность». И если будет достигнут консенсус, то эта ключевая проблема, хотя, она, может, не всегда именно так формулируется, больше не

будет стоять на повестке дня. Проблема в том, что права и лояльность могут пониматься по-разному.

**Пятая сессия / The fifth session**  
*Модератор: Борис Цилевич/Moderator Boris Tsilevich*

## **Участие меньшинства в политике как ключевой фактор интеграции общества**

*Алексей Семенов, Директор Центра информации по правам человека, Эстония*

За последние 2 дня мы много говорили об участии меньшинств в интеграционных процессах, об их политическом участии. Но прежде давайте определимся, что же такое политическое участие. Во-первых, это некое нормативное требование международных документов, во-вторых, это одно из фундаментальных прав человека, право участвовать в политической жизни страны проживания. В третьих, это эмпирическая необходимость, т.к. ни одна группа не способна обеспечить свои интересы без того, чтобы не принимать участие в политике.

Проблема меньшинства - это проблема демократического общества. Она возникает там и тогда, где и когда имеют место демократические процедуры. Если этого нет, то фактически все люди, скажем, в абсолютной монархии или в тоталитарном государстве находятся в меньшинстве, т.к. источник власти имеется только один – либо диктатор, либо монарх. В этом случае все группы получают свои экономические, культурные и иные возможности лишь постольку, поскольку этот источник власти их ими наделяет. Тогда при доступе к власти все находятся в меньшинстве.

Как только мы начинаем говорить о демократии, то немедленно появляется проблема большинства и меньшинства, не обязательно этнического – любого. Под меньшинством можно понимать всех людей, кто не смог путем голосования вывести свои интересы на государственный уровень. Возникает проблема демократического дефицита, о котором писали мыслители еще позапрошлого века. Тирания большинства, которую впервые упомянул мыслитель Алексис де Теквиль, описывая демократию в Америке, является действительно серьезной проблемой. Каким образом обеспечить успешное, эффективное участие меньшинств в политическом процессе? Вот это, на мой взгляд, самая большая проблема, которая может или не может быть решена несколькими способами, и это зависит от многих обстоятельств.

Вот вчера, например, Борис Цилевич посетовал, что несмотря на большой успех на парламентских выборах в Латвии союза «За права человека в единой Латвии», где им было получено  $\frac{1}{4}$  мандатов, их участие в принятии решений даже уменьшилось. И это произошло несмотря на то, что они увеличили свое присутствие в парламенте на 50%. Это произошло по очень простой причине: во-первых, пришедшее к власти большинство имеет весьма слабое представление о политической культуре, а во-вторых, партии, которые представляют этническое большинство, имеют свойство автоматически выступать против любого предложения, исходящего от крупной, практически второй по величине фракции, представляющей меньшинства. Таким образом, соотношение 75% против 25% остается постоянным. Иными словами, несмотря на успешное участие меньшинств в политической жизни, их доступ к власти не увеличился, а наоборот сократился.

В Эстонии ситуация немного иная, здесь в настоящее время происходит дискуссия, инициированная Центристской партией, о том, нужны ли нам вообще этнические партии. Центристы утверждают: «Время этнических партий прошло и самому меньшинству легче защищать свои интересы, будучи частью партий титульной нации». Теоретически это совершенно справедливо, однако если наше общество де-факто разделено на 2 общества, причем это разделение проявляется практически во всех сферах, может ли простое участие этнического меньшинства в партиях большинства решить эту проблему? Я

думаю, что подобные шаги были бы слишком поспешными. Во-первых, потому что внутри этих партий меньшинство так и останется меньшинством и не сможет донести свою точку зрения до того уровня, где начинают принимать решения. Во-вторых, возникает вопрос, а зачем тогда вообще нужны политические партии и что это такое.

Партия – политическая группа, инструмент, который представляет интересы какой-либо группы населения, выделенной по какому-то четко выраженному признаку. Если в обществе существует высокий уровень политической культуры, межнациональной или межъязыковой терпимости, если ценности мультикультурности институализированы, а не просто приняты на декларативном уровне, то очень возможно, что политические партии как таковые не нужны. Если же этого нет, то нет причин и оснований полагать, что партии, построенные по национальному признаку и призванные защищать интересы определенной группы людей, не нужны.

Приведу такой пример: во Франции существует Партия крестьян, а в Великобритании такой нет. Почему? Это говорит о том, что: 1) уровень культуры и соотношение меньшинство-большинство во Франции и Великобритании различны; 2) крестьяне во Франции образуют группу, интересы которой ни одна другая партия адекватно выразить не может и поэтому существует потребность в такой партии. Таким образом, этот пример показывает, что если есть потребность, то должна быть и соответствующая партия.

Если мы осознали, что наше общество разделено по этническому признаку, причем одна часть «равнее» другой, то у группы людей, которая не равна, появляются особые интересы, которые необходимо защищать. Мне кажется, что торопиться с отказом от этнических партий на данном этапе нельзя. Кроме того, достижение политиками из меньшинств парламентского уровня, вхождение в правительство, правящую коалицию – все это хорошо, но существование этнической партии само по себе является положительным фактором привлечения внимания к существующим проблемам, в том числе и на международной арене. Мы несколько раз убеждались в том, что пока проблема не вынесена на суд международной общественности, ожидать ее решения внутри страны не приходится, либо она решается крайне неэффективно.

Возможно ли политическое участие вне парламентского процесса? Да, конечно возможно, и в основных международных документах об этом говорится. Здесь имеются в виду различные комитеты, конгрессы, форумы и т.д., которые существуют для поддержания диалога. Такие структуры существуют практически во всех Восточно-европейских странах, имеются они и в Эстонии, в частности Круглый стол национальных меньшинств при президенте, членами или гостями которого являются многие из присутствующих здесь. По-видимому, этот форум и есть та форма обеспечения прав меньшинств, особенно когда политические партии либо вообще отсутствуют, либо слишком слабы, или правовая ситуация такова, что меньшинства не имеют доступа к высокой трибуне.

Однако существование такой структуры имеет свои положительные и отрицательные стороны. Положительные стороны: достаточно большая свобода в постановке проблем и дискуссии. На таких форумах меньшинство и большинство не связаны какими-либо обязательствами, т.е. ситуация для диалога достаточно свободная. Представители меньшинств не должны представлять интересы какой-либо партии, настаивать на своих позициях, они могут ставить принципиальные вопросы, вопросы в более широкой форме и вызывать на диалог. Отрицательные стороны: свобода означает на практике свободу от ответственности, свободу от достижения каких-либо результатов. Форум не может принимать решения, они должны приниматься где-то вовне, а это значит, что в очередной раз возникает вопрос о политической культуре.



Если такие форумы рассматривать как инструмент поиска решения проблем, тогда нестрашно, что, например, Круглый стол не имеет функций, закрепленных в законе: достаточно, что он ставит проблему, предлагает пути ее решения в диалоге с официальными структурами, а уж потом официальные структуры в ходе этого диалога принимают решения. Но результат в большей степени зависит от официальной структуры, насколько она готова и готова увеличивать в ходе диалога багаж своих знаний.

Я бы сказал, что здесь могут быть проблемы, и Круглый стол тому примером. Первые полгода его работы ушло только на то, чтобы выработать «привычку» к диалогу. Было очень забавно, когда вначале официальные представители приходили на заседания «читать лекции» национальным меньшинствам и объяснять официальную точку зрения, потому что установка была такова, что если они «против», то они попросту чего-то не понимают. Когда оказалось, что это не так, то на какой-то момент репутация членов Круглого стола необычайно поднялась. И это породило у нас иллюзорные мечты, что политика, в конце концов, изменится, однако ничего такого не произошло. Более того, вплоть до 1998 года ни одна рекомендация Круглого стола не была принята, вернее не была использована хотя бы частично. Ситуация немного изменилась в последние годы, почему - не знаю. Может быть, свою роль сыграл своеобразный политический демарш нескольких членов Круглого стола, когда 4 человека попросту ушли, хлопнув дверью, предварительно сделав заявление. Они протестовали прежде всего против того, что ни одна рекомендация не то что не используется, но даже не рассматривается властями. Они восстали против декоративного представительства. После этого что-то изменилось, и за последние годы уже несколько рекомендаций превратились либо в законы, либо в поправки, т.е. в этом смысле политический диалог в Эстонии развивается, хотя и очень странно, но все же скорее в лучшую сторону, чем худшую.

Меня беспокоит печальный пример Латвии: у них после выборов к власти пришла новая партия и новые политики, они не готовы к диалогу, они не имеют навыков такого общения, и наши латвийские коллеги оказались в некотором смысле отброшенными на несколько лет назад. У нас может произойти тоже самое. Умение слушать оппонентов и прислушиваться к их точке зрения, навыки диалога не являются сильной стороной Центристской партии, которая сейчас рвется к власти. Поэтому, мы опасаемся, что и наше развитие может быть отброшено назад.

В ходе обсуждения Борис Цилевич сказал, что ускоренная натурализация, т.е. увеличение электората за счет меньшинств, частью латышской элиты воспринимается как политическое самоубийство. Я должен сказать, что в этом смысле у Эстонии имеется позитивный опыт. Известно, что у нас на местных выборах голосуют и граждане, и неграждане, т.е. на местных выборах расширение электората уже произошло, причем еще в 1993 году. И то же произошло? Да ровным счетом ничего, никакого урезания возможностей титульной нации в доступе к власти, даже в Таллине, где соотношение эстонцев и неэстонцев 50 на 50: фактически здесь с 1993 года в правящую коалицию входят либо кандидаты-неэстонцы, либо целые фракции, но ничего особенного здесь не наблюдается. Это означает, что все эти страхи сильно преувеличены, либо это даже не страхи, а лицемерные обоснования.

Хочу также отметить, что по данным, которые привела нам Клара, а также согласно некоторым иным социологическим исследованиям вырисовывается такая картина, что меньшинства охотно поддерживают либеральные начинания и либерально-демократические ценности. Для меньшинства, находящегося в ущемленном положении, такая позиция естественна. Между прочим, точно такая же позиция была у депутатов Верховного Совета СССР из Прибалтики. Практически вся эстонская делегация входила в либерально-демократическую фракцию этого совета. Из этого совершенно не следует,

однако, что все эти либеральные политики остались верны своим убеждениям. После достижения независимости часть из членов этой самой группы стали национал-радикалами и благополучно начали выступать за ограничение прав меньшинств. Из этого всего следует весьма оптимистичный вывод, что меньшинства среди либерально-демократических союзников имеются практически в любой стране.

Ну, и последнее замечание на счет конфликта. Клара говорила, что если потребности не реализуются, если участие в политической жизни является неадекватным, то возможно нарастание напряженности, межэтнический конфликт в обществе и иные «черные» сценарии типа конфликта на Балканах и т.д.. Я все время так думал, но в последнее время мне кажется это весьма маловероятным, и не потому только, что «любая аналогия хромает», а потому, что у нас открывается новый клапан для выпуска пара - Евросоюз. Это значит, что вместо нарастания конфликта у нас произойдет демократическое «голосование ногами», и люди вместо того, чтобы вступить в конфликт, попросту покинут ту территорию, где с ними не считаются и их права не реализуются. И это будет относиться как к негражданам, так и к гражданам. Хорошо ли это будет для Эстонии - ответ на этот вопрос может быть весьма противоречивым и зависит от вкуса и пристрастий отвечающего. Я лично в последнее время считаю, что пугать конфликтом больше не стоит. Мы, наверное, свое дело сделали: за счет уступок и диалога нам удалось избежать насилия. Сейчас речь идет о другой угрозе – об утечке мозгов, квалифицированных рабочих, иммиграции всех тех, кто на данный момент уже лоялен к Эстонскому государству. А вот кто придет на их место – этого пока не может знать никто.

## Вопросы/Questions

### Дискуссия/Discussion

**Мати Луйк:** Какие обязанности возлагаются законом на местные самоуправления в отношении национальных меньшинств? На сколько я знаю законодательство - никаких. Но тогда о чем мы здесь сейчас говорим?

**Кармен Тиле:** Вчера мы говорили о защите прав национальных меньшинств и пришли к выводу, что защиты таких прав на региональном и универсальном уровне недостаточно. Это означает, что не существует такого международного договора, в котором содержалось бы обязательство государства обеспечивать, охранять права меньшинств на уровне местного самоуправления. Однако каждое самоуправление вправе самостоятельно решать, какие права оно хотело бы обеспечивать на своей территории.

**Лейви Шер:** Два года назад я принимал участие на конференции в Италии, где один из докладчиков рассказывал о районе на границе Италии с Францией, где местное самоуправление самостоятельно ввело второй официальный язык, чтобы дать возможность достаточно большой группе проживающих там французов, принадлежащих соответственно к меньшинству, использовать свой родной язык. Напомню, что в Италии один государственный язык - итальянский. Это была инициатива местного самоуправления. Более того, там обсуждался и вопрос о введении второго официального языка в другой местности, где проживает всего около 400 человек, говорящих на каком-то средневековом диалекте. Разве можем мы мечтать о чем-то похожем у нас в Эстонии?

Теперь об обязательствах. На местное самоуправление возложено обязательство поддержания правопорядка в городе, борьба с наркоманией, общее состояние города и

т.д.. Если среди преступников 60% - представители нетитульной нации, объясняется ли это исключительно национальными особенностями? Если среди наркоманов, совершающих преступления, 84% - представители нетитульной нации, объясняется ли это только особенностями нетитульной нации? Вероятно, нет, вероятно, это объясняется той социальной и экономической политикой, которая проводится в государстве, в том числе в городе. Должен ли город заниматься решением этих проблем? Я думаю, что, безусловно, должен, и здесь, решая социально-экономические проблемы, мы не сможем обойти вниманием проблемы этнические. Далее, если в Таллине был реальный случай, когда больной девочке отказали во врачебной помощи на том лишь основании, что она не говорила по-эстонски, не является ли это проблемой города, который отвечает за организацию здравоохранения на своей территории? Какой бы мы аспект деятельности местного самоуправления не рассматривали, практически везде просматриваются этнические проблемы, даже когда дело касается водопровода. В нашем городе происходит своего рода "геттоизация", т.е. возникают целые кварталы, районы, где проживает беднейшее население города: там нет коммунальных удобств, это неблагоустроенные районы. Здесь проживает этнически однородное население, и это является результатом социальной политики, из-за которой некоренные жители находятся в экономически худшем положении. Вот и получается, что практически все "больные места" местных самоуправлений связаны с проблемами меньшинств, поэтому роль самоуправлений в решении этих вопросов чрезвычайно велика, а вот возможностей для законодательного и финансового обеспечения их решения явно недостаточно.

**Мирослав Митрофанов:** Что касается рижского муниципалитета. В связи с демографическими проблемами в Риге, как и в остальной Прибалтике, сокращается количество школьников и как результат закрываются школы, т.е. происходит "оптимизация школ". При принятии решения о том, какая школа должна быть закрыта поначалу возникали серьезные конфликты, которые иногда даже перерастали в уличные действия: пикеты, сбор подписей и т.д., и этот вопрос регулярно ставился перед депутатами городской думы. В начале решения выносились исключительно в пользу латышских школ. В последние годы, однако, благодаря участию ЗаПЧЕЛ, этот процесс стал происходить более цивилизованно, находятся всевозможные компромиссы.

Чего боится политическая элита в случае расширения участия меньшинств в выборах? Она боится тотальной смены власти в крупных городах Латвии, а власть в больших городах - это прежде всего деньги, причем очень большие. Угроза потери такого рода доходов вызывает большие опасения у политиков. С другой стороны, мы совсем недавно видели, как может произойти смена власти и без расширения электората: примером служат последние парламентские выборы в Латвии, когда политическая элита была существенно обновлена.

Сегодня в докладе Алексея обсуждался очень интересный вопрос о будущем этнических партий. Из опыта работы ЗаПЧЕЛ надо признать, что существует 2 основных объяснения разрушения партий, созданных на этнической основе. Во многом эти процессы объясняются постоянной маргинализацией меньшинства. За 10 лет отстранения от власти мы растеряли свой опыт. Когда ЗаПЧЕЛ очень удачно выступила на выборах в органы местного самоуправления в 2000 году, мы с трудом смогли подобрать несколько человек, специалистов, которые сочетали бы в себе политическую ориентацию и способность работать на государственном языке в рижском муниципалитете. Неравноправие сейчас порождает неравноправие и в будущем, т.е. создается некий замкнутый круг. Второе объяснение касается невозможности использовать родной язык в политической деятельности. Когда в 1998 году представители ЗаПЧЕЛ пришли в парламент, нам казалось, что достаточно знания языка на техническом уровне. В какой-то мере это так, но и деятельность в этом случае является формальной. Для достижения целей необходимо

владеть официальным языком как родным, необходимо понимать и чувствовать контекст, т.е. говорить на том языке, на котором общается между собой правящая коалиция. Для большинства русских политиков это оказалось невозможным. Во многом политический успех зависит от неофициальных связей, способности заводить такие связи с другими политиками, принадлежащими к большинству.

**Борис Цилевич:** К списку чувствительных в этническом плане проблем стоит добавить еще и вопрос о названии улиц. В частности, в настоящее время в Латвии все еще обсуждается вопрос о переименовании улицы Дудаева. К Риге этот человек не имеет вообще никакого отношения, и само переименование улицы когда-то носило явно выраженный политический характер. После последнего террористического акта в Москве вопрос о переименовании снова был поднят. И еще один комментарий к тому, о чем говорил Мирослав. Действительно, в начале 1990-х гг. мы сталкивались с волонтаристской демократией, но сейчас, можно сказать, она уже переросла в институционную. Сегодня в силу ранее проводившейся политики русские объективно имеют худшие профессиональные навыки и более низкую квалификацию, а значит становятся менее конкурентоспособными. Это касается не только государственных учреждений, но и просто больших предприятий. Среди руководителей огромных, богатых компаний можно зачастую увидеть музыкантов, художников, филологов, кого угодно. Это произошло в результате того, что несколько лет назад, когда эти компании основывались, государство имело контрольный пакет акций, а значит во многом диктовало свою политику, и в результате люди, не имевшие ни опыта, ни соответствующего образования, получали работу и назначались на высокие посты. В течение десятилетия их обучали, тренировали, тратили на это огромные деньги и в конце концов добились того, что сейчас они стали хорошими специалистами в своей области, более квалифицированными, чем их русскоязычные конкуренты, которые остались на том же уровне.

**Яана Кримпе:** Одной из проблем в Эстонии сейчас является неучастие в политике. Этнические партии в Эстонии потеряли свой электорат в результате того, что они не оправдывают ожидания своих избирателей. Что касается Центристской партии, то она достаточно быстро сориентировалась в сложившейся ситуации. Многие из тех, кто сейчас голосовал за центристов, являются представителями меньшинств, которые до этого поддерживали этнические партии, но после разочаровались, потеряли веру и надежду. Такие «центристские партии» могут быть очень опасны. Очень важно, насколько точно продумана их политика и насколько их высказывания и обещания будут выполнены. Если мы просмотрим эстонские и русские газеты, то увидим совершенно разные, даже противоположные по содержанию и значению лозунги и обещания Центристской партии. И в этом как раз и заключается самая большая опасность. Если русский электорат разочаруется еще раз, то встанет вопрос о неучастии. Я думаю, что когда люди идут протестовать, то это намного лучше, чем когда они вообще ничего не делают.

**Прийт Ярве:** Если посмотреть на все те годы, на протяжении которых в Прибалтике существует проблема национальных меньшинств, то я вспоминаю одно известное высказывание - «создание препятствий для их успешного преодоления» или damage control. Если вернуться к социально-демографическим показателям 1989 года, то можно увидеть, что в то время не наблюдалось особых различий в социально-экономическом положении среди эстонцев и неэстонцев. Даже можно сказать, что неэстонцы имели лучшие квартирные условия и уровень их образования был выше. Хотя некоторая разделенность существовала, например, по информационному фактору в силу языковых различий. Потом началась языковая политика, далее добавилась политика гражданства, и первоначальные цели с точки зрения эстонской правящей элиты, можно сказать, были выполнены. Что касается более отдаленного эффекта этой политики, то мы с ними

сталкиваемся только сейчас и они не такие уж положительные. В связи с этим хочу обратить внимание на то, что в настоящее время этнические различия, хотя это нигде и не подчеркиваются, проводятся на основании языка, и далее они уже перерастают в социально-экономические различия. Изначально, я думаю, политики этого не хотели. Кому нужны были гетто, из которых отправляются в свои походы наркоманы и преступники? Этого никто не планировал, просто в силу некоторых обстоятельств так получилось. Мы слышали заявление 26 социологов о разделенности Эстонии на 2 общества, где одно общество эстонское (и это группа победителей), а второе - общество неэстонцев (и это группа "лузеров"), чей уровень жизни очень низкий, среди них много безработных, наркоманов, ВИЧ-инфицированных. Несколько лет назад я беседовал с одним иностранным дипломатом в одном из прибалтийских государств, и он поделился со мной своим ощущением, что, несмотря на то, что здесь все с первого взгляда нормально, т.е. имеется парламент, выборы и т.д., на самом деле нет политического диалога. Одна из слабых сторон наших политиков - это то, что они не способны открыто ставить вопросы и принимать по ним решения.

**Вадим Полещук:** Прият переключил нас с политической темы, а я вернусь к ней, поскольку думаю, что мы неслучайно заговорили на интеграционном семинаре о политике. Если вспомнить, что творилось в начале 1990-х гг., то мы ясно увидим, что на меньшинства в Прибалтике смотрели не иначе как на политизированные меньшинства. Доводы были такого плана: вот имеется меньшинство, а вдруг произойдет его политическая мобилизация, кошмар! Мобилизованное политически меньшинство может очень четко предъявлять свои претензии на что-то, на какие-то ресурсы, а так как ресурсов всегда не хватает, то это немедленно может привести к какому-либо конфликту с негативными последствиями. Сейчас, по крайней мере в Эстонии, все эти страхи не столь сильны, т.к. политики из меньшинств не играют здесь значительной роли. Этот вопрос больше уже не обсуждается, хотя зря. Если посмотреть на результаты местных выборов 1999 года, то можно увидеть, что поддержка этнических партий в некоторых районах была 25-50%, и это очень много. На парламентских выборах эта цифра была меньше, но не намного. Мы несколько раз сегодня уже говорили о том, что в Эстонии неэстонский электорат во многом поддерживает эстонские партии. На последних выборах в местные самоуправления жесточайший напор русские испытывали со стороны эстонских партий. Представьте мое удивление, когда я в своем почтовом ящике в Ласнамяэ обнаружил даже не листовку, а целый журнал, отпечатанный на очень качественной бумаге Союзом Отечества, в котором печально знаменитый в русской общине Март Нуттъ знакомил меня на русском языке со своей программой и предлагал голосовать за него. Да, многие русские голосовали за эстонские партии, но во многом это был протест против безынициативности русских партий. Что это - кризис идеологии или институциональный кризис русских партий? Возможна ли поддержка идеологии русских партий в Эстонии с учетом латвийского опыта? Это вопрос к Борису.

**Борис Цилевич:** Отвечая на вопрос Вадима, я бы высказал 3 соображения. Во-первых, в Латвии тоже был такой период, когда попытки продемонстрировать хорошее отношение к русским, обращение к ним как к избирателям на русском языке увеличивало поддержку таких партий со стороны меньшинств. Это можно было наблюдать, в частности, на выборах в парламент в 1995 году, когда убедительно выиграла одна из демократических партии. Никаких серьезных плодов это не принесло, потому что после неудачной попытки создать свое правительство эта партия создала коалицию с крайними радикалами, националистами и уже на следующих выборах набрала всего 1,5% голосов. В 2001 году на муниципальных выборах кампания на русском языке была крайне интенсивной, но это ничего не дало и абсолютное большинство среди меньшинств собрала ЗаПЧЕЛ. На последних парламентских выборах большинство партий сделали выводы и не стали зря тратить деньги. Конечно, реклама на русском языке была, но не в таких объемах. Опыт

показывает, что простого обращения на русском уже недостаточно. Если в программе не пообещать того, в чем заинтересованы русские, то толку не будет, а если пообещать, то это грозит потерей латышского электората, а латышей среди всех избирателей - 80%, а русских - всего 20%. Большинство латышских партий решило не рисковать. С другой стороны, эта значимость русского электората сделала возможным появление большого числа мелких русских партий, в том числе марионеточных, «принадлежащих» крупным латышским партиям. Я думаю, что ваша нынешняя проблема и наши проблемы 1995 года объясняются не столько слабостью рекламы, сколько слабостью альтернативы: в 2001 году русскоязычная компания латышских партий не сработала потому, что ЗаПЧЕЛ представила реальную альтернативу. Нынешнее поражение не означает конец идеи. Во-вторых, необходимо определить, что вообще мы понимаем под этническими партиями? 18% избирателей ЗаПЧЕЛ - латыши. Слово «русский» нигде у ЗаПЧЕЛ не фигурирует, т.е. мы свою "русскость" не подчеркиваем. Да, мы поддерживаем национальные меньшинства и это часть нашей социал-демократической программы. И последний, самый сложный вопрос о том, где выход из этого положения. Если честно, то я думаю, что демонстрация лояльности никогда не принесет успеха партиям меньшинств. Эти партии могут получать какие-то результаты только при условии этнической мобилизации, а она невозможна без определенной конфронтации, которая в свою очередь провоцирует недоверие, подозрение в отсутствии лояльности. Давайте вспомним, как получилось, что меньшинства в Эстонии получили право голоса на местных выборах? Я считаю, что этот факт имеет в основе кризис 1993 года, когда самоуправления Северо-востока объявили о намерении провести референдум, что вызвало серьезные опасения в первую очередь у Верховного комиссара ОБСЕ и других международных организаций. Тогда многие забеспокоились, что в Эстонии может повториться, например, приднестровский вариант. Началось очень сильное давление на эстонские власти, был смягчен Закон об иностранцах, создан Круглый стол национальных меньшинств при президенте, и в этой ситуации под давлением европейских организаций "прошло" и предоставление голоса негражданам. К сожалению, договориться "по-хорошему" нельзя, всегда должен произойти конфликт или, по крайней мере, возникнуть его угроза, и тогда под давлением международной общественности что-то может решиться.

**Мирослав Митрофанов:** Я вообще очень скептически отношусь к участию меньшинств в партиях большинства. Почему? Сами по себе эти партии в наше время не представляют из себя группы единомышленников, которые собираются, чтобы выполнить программы и работать во благо своих избирателей. Чаще всего новые партии, появляющиеся у нас в Латвии, это - коммерческие проекты, в которых имеется финансовое ядро, менеджеры, и все крутится вокруг них. Они не обладают собственными политическими взглядами. Чужой человек, попав в такую партию, не сможет сделать там карьеры, ему попросту не дадут.

**Прийт Ярве:** Если есть этнополитический конфликт, пусть даже слабой интенсивности, то есть и определенная ниша для этнических партий. Если представители меньшинств отказываются выступать в качестве лидеров, то тем самым они оставляют нишу для других.

**Борис Цилевич:** Очень интересно, на мой взгляд, что мы нарушили закономерность, о которой нам вчера поведал Прийт, и мы в конце обсуждения вышли не на обсуждение России или Европейского Союза, но на обсуждение национальной политики. Может быть это признак того, что все больше и больше вопросов у нас решается "дома", без выхода на международный уровень.

**Алексей Семенов:** Спасибо всем за участие, за равнодушное отношение к нашим проблемам.

**Список публикаций Центра информации по правам человека**  
**List of Publications of the Legal Information Centre for Human Rights**

1. Erik André Andersen, *Erastamine Eestis ühiskonna etnilist jagunemist*. Tallinn, 1997; ISBN 9985-9165-4-9
2. Эрик Андре Андерсен, *Этнически разделенное общество как результат приватизации в Эстонии*. Таллин, 1997; ISBN 9985-9165-5-7
3. *Rahvusvahemused Eestis: siseriiklikud seadused ja rahvusvahelise õiguse sätted*. Rahvusvahelise seminari aruanne. Tallinn, 25-26.04.1997.a.; ISBN 9985-9165-2-2
4. *Ethnic Minorities in Estonia: Domestic Law and International Instruments*. Report of the International Seminar. Tallinn, 25-26.04.1997; ISBN 9985-9165-0-6
5. *Этнические меньшинства в Эстонии: внутреннее законодательство и международные инструменты*. Отчет международного семинара. Таллин, 25-26.04.1997г.; ISBN 9985-9165-1-4
6. *Identiteedi kujunemise probleemid post-sotsialistlikus keskkonnas (Tallinna rahvusvahemuste kogemuse alusel)*. Uuringu aruanne. Tallinn 1999-2000; ISBN 9985-9165-7-3
7. *Интеграция в Эстонии: проблемы и перспективы*. Отчет рабочего семинара. Таллин, май 2000 г. - *Eesti ühiskonnas integratsiooni protsessi probleemid ja arengusuunad*. Tööseminari aruanne. Tallinn, mai 2000.a.; ISBN 9985-9165-6-5
8. *Международная практика использования прав национальных меньшинств в Эстонии*. Отчет регионального семинара. Маарду (Эстония), март 1998 г. - *Strengthening the Awareness on Minority Rights in Estonia*. Report of the Local Seminar. Maardu (Estonia), March 1998. Tallinn 1999; ISBN 9985-9165-8-1
9. *Inimõigused: üksikisikute kaebused ÜRO-le ja Euroopa Nõukogule*. Materjalide kogumik. Tallinn 2000, 64 lk.; ISBN 9985-9319-0-4
10. *Права человека: индивидуальные жалобы в ООН и Совет Европы*. Сборник материалов. Таллин 2000, 72 стр.; ISBN 9985-9319-1-2
11. *Rahvusvahelised dokumendid, ratifitseeritud Eestis. Международные документы, ратифицированные Эстонией. International Treaties, ratified by Estonia*. Tallinn 2000; 300 lk./p.; ISBN 9985-9165-3-0
12. Институт открытого общества, Программа мониторинга расширения ЕС, *Охрана прав меньшинств в Эстонии 2001*, 50 стр.; ISBN 9985-9319-5-5 (бесплатное издание)
13. *Развитие принципов недискриминации и защиты меньшинств: задачи Эстонии*. Материалы международного семинара. Таллин (Эстония), 14-15.01.2002. - *Recent Developments in the Field of Non-Discrimination and Minority Protection and Challenges for Estonia*. Materials of International Seminar. Tallinn (Estonia), 14-15.01.2002; 80 стр./p.; ISBN 9985-9319-8-x
14. Алексей Семенов (ред.), *Интеграция в Таллине 2001, Анализ данных социологического исследования*, Таллин, 2002, 102 стр.; ISBN 9985-9319-7-1
15. Aleksei Semjonov (toim.), *Integratsioon Tallinnas 2001, Sotsioloogilise uuringu andmete analüüs*, Tallinn, 2002, 94 lk.; ISBN 9985-9319-6-3
16. *Национальные меньшинства в странах Балтии: процесс интеграции*. Материалы международного семинара Таллин (Эстония), 14-15 июня 2002 года. - *Minorities in the Baltics: Processes of Integration*. Materials of International Seminar. Tallinn (Estonia), 14-15 June 2002; 80 стр./p.; ISBN 9985-9410-2-0
17. *Выполнение Эстонией Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств*, Таллин, 2002, 87 стр; ISBN 9985-9410-0-4





## ЦЕНТР ИНФОРМАЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

---

**ЦЕНТР ИНФОРМАЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА** (Центр) был создан в Таллине (Эстония) в сентябре 1994 года как независимая неправительственная организация (НПО) при финансовой поддержке ряда датских организаций: Датского центра по правам человека — основной партнер, Группы прав меньшинств (Дания) и Информационного центра Восточной Европы. Центр имеет постоянный штат из семи человек, совет и ряд помощников, работающих на добровольных началах или по контракту.

Цель деятельности Центра - способствовать конструктивному диалогу с правительством и парламентом Эстонии, с политическими партиями и НПО, работающими в области прав человека и, таким образом, дальнейшей интеграции всех жителей страны.

В настоящее время деятельность Центра сосредоточена на предоставлении бесплатных юридических консультаций, распространении информации по правовым вопросам, связанным с Законом о гражданстве, Законом об иностранцах, видами на жительство, паспортами иностранца, воссоединением семей и т.п.. Кроме того, Центр предоставляет отдельным лицам и организациям консультации по более широкому кругу проблем, касающихся прав человека и прав меньшинств (права в области языка, образования, права ребенка и т.п.). Центр имеет свои традиции работы с правительственными структурами и общественными организациями Эстонии, с НПО в республике и за ее пределами, с международными организациями по правам человека и правам меньшинств.

**THE LEGAL INFORMATION CENTRE FOR HUMAN RIGHTS (LICHR)** was established in September 1994 in Tallinn, Estonia, as an independent NGO with the assistance and financial support of several Danish organisations: the Danish Centre for Human Rights (main partner), the Minority Rights Group - Denmark, and the Information Centre on Eastern Europe. The LICHR has a permanent staff (now consisting of seven members), the Board and a number of supporters working on a voluntary or on the basis of contract.

The objective of the LICHR is to contribute to a constructive dialogue with the Government of Estonia as well as with the Parliament, political parties, and human rights NGOs and thereby furthering the integration of all inhabitants of the country.

The activities of LICHR have so far been focused on providing free legal counselling, dissemination of information on legal issues in connection with the Law on Citizenship, the Law on Aliens, residence permits, alien's passports, family re-unification, and related questions. In addition, LICHR members consult individuals and organisations on the more broad problems concerning human and minority rights, such as linguistic rights, educational rights, rights of the child and so on. LICHR has established a pattern of co-operation with governmental structures and public institutions in Estonia, with NGOs in Estonia and abroad, with international human rights and minority rights organisations.