

7 декабря 2006 г

Эстония

Языковые меньшинства в Эстонии: Дискриминации необходимо положить конец

Краткая справка

В Эстонии проживает значительное русскоязычное меньшинство, составляющее примерно треть населения страны. Права лиц, принадлежащих к этому меньшинству, существенно ограничены в языковом плане, а также в иных отношениях. Эти лица нередко оказываются *де-факто* лишены доступа на рынок труда и права на получение образования по причине жёстких языковых требований и необходимости иметь гражданство страны для поступления на работу, а также из-за ограниченных возможностей получения высшего образования на языках меньшинств. Подобные всеобъемлющие и жёсткие требования к наличию гражданства для получения работы, как в государственном, так и в частном секторе, наряду с отказом Эстонии обеспечить целый ряд прав в области языка и образования, привели к возникновению непропорционально высокого уровня безработицы среди представителей русскоязычного меньшинства. Это, в свою очередь, стало причиной дальнейшей социальной изоляции и уязвимости с точки зрения нарушений других прав человека. В результате многие представители этой группы населения оказались фактически лишены возможности пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами (ЭСКП).

Несмотря на ряд важных шагов, сделанных властями Эстонии в последние годы, Amnesty International полагает, что существующая политика не создает последовательных ориентиров, которые могли бы гарантировать ЭСКП представителей русскоговорящего меньшинства. По этой причине Amnesty International призывает власти Эстонии устранить барьеры к полному и всестороннему осуществлению ЭСКП.

Частью процесса устранения барьеров должен, по мнению Amnesty International, стать активный поиск эстонскими властями прагматичных и основанных на реальных представлениях политических решений проблем меньшинств. Для этого, в частности, Эстонии придётся пересмотреть существующее в стране определение понятия «национальное меньшинство», т.к., согласно действующему определению, большинство лиц, фактически принадлежащих к меньшинству, остаются за рамками этого понятия, без соответствующих прав и защиты. Эстонии следует также пересмотреть языковые требования для лиц, занятых в частном секторе, а также изыскать возможности для доступного либо бесплатного обучения эстонскому языку представителей русскоязычного меньшинства. Кроме того, Эстонии необходимо более активно искать пути к снижению безработицы среди представителей меньшинств, а также правовые и практические предпосылки к приобщению меньшинств к основным сферам общественной жизни страны. Недавние законодательные изменения системы образования также нуждаются в

пересмотре. Это необходимо для того, чтобы исключить возможность ущемления прав некоторых представителей меньшинств и не усугублять социальную изоляцию уязвимых слоёв населения.

Воспоминания о Второй мировой войне и послевоенном советском периоде по-прежнему свежи в памяти многих эстонцев.

Права меньшинств

Доля представителей меньшинств в населении городов¹

Таллинн	46%
Нарва	95%
Кохтла-Ярве	82%

Согласно «Закону о культурной автономии национальных меньшинств», для того чтобы быть признанными меньшинством, члены общины должны:

- быть гражданами Эстонии;
- проживать в Эстонии;
- иметь длительные, постоянные и крепкие связи с Эстонией;
- отличаться от этнических эстонцев по этнической принадлежности, культурным и религиозным традициям, или языковым особенностям; а также
- руководствоваться желанием общими усилиями сохранить свои культурные традиции, религию и язык, основываясь на общем происхождении.

Эстония приводит аналогичное определение² национального меньшинства в своей декларации, сделанной при ратификации Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств.³

Согласно принятому в действующем эстонском законодательстве определению меньшинства, значительная часть русскоговорящих жителей страны под это определение не подпадает. Поскольку большая часть представителей русскоязычной общины не имеют долгосрочных связей с Эстонией (большинство из них поселились в Эстонии после 1940 года), и многие не имеют гражданства страны, они не подпадают под определение представителя меньшинства. По мнению Amnesty International, существование русскоязычного меньшинства в Эстонии есть свершившийся факт, установленный на основании обоснованных и объективных критериев, принятых международным правом и нормами. Статья 27 МПГПП, государством-участником которого является Эстония, гласит, что «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться родным языком».⁴ Более того, согласно разъяснению, данному Комитетом по правам человека, «наличие этнического, религиозного или языкового меньшинства в конкретном

¹ *Перепись населения и жилья*, Статистический комитет Эстонии, 2000 г.

² В декларации Эстонии сказано, что лица, принадлежащие к русскоязычному меньшинству, являются гражданами Эстонии, которые проживают на территории Эстонии; поддерживают долгосрочные, крепкие и продолжительные связи с Эстонией; отличаются от эстонцев по своим этническим, культурным, религиозным или лингвистическим признакам; ими движет стремление сохранить свои культурные традиции, религию и язык, являющиеся основой их общности.

³ Веб-сайт Совета Европы

⁴ Международный пакт по гражданским и политическим правам, Статья 27.

государстве-участнике не зависит от решения данного государства-участника, оно устанавливается на основании объективных критериев... и, следовательно, государство-участник не вправе единолично ограничивать права своих граждан, предоставленные им Статьей 27».⁵

В силу указанных причин Amnesty International призывает эстонские власти пересмотреть действующее в стране определение национального меньшинства таким образом, чтобы признать фактическое существование русскоязычного меньшинства в Эстонии. Это определение должно предоставить право всем, кто проживал в Эстонии до 1991 г, а также их потомкам, обрести статус представителей русскоязычного меньшинства, независимо от наличия или отсутствия у них гражданства страны. Признание русскоязычных жителей Эстонии национальным меньшинством не должно зависеть от того, будут ли они претендовать на культурную автономию, как предусмотрено Законом о культурных автономиях.

Право на образование

С 2007 г все средние школы должны перейти к преподаванию большинства предметов на эстонском языке, что послужит первым шагом к стопроцентному обучению на эстонском языке в тех школах, где ранее в качестве языка обучения использовался русский язык.⁶ По словам Министра по делам населения Пауля-Эрика Руммо, вначале на эстонском языке начнут преподавать неакадемические дисциплины (такие предметы как физкультура и художественное воспитание); таким образом, переход с русского языка на эстонский будет постепенным.⁷ Министр также сообщил Amnesty International о планах организовать курсы для учителей, с целью помочь им в обучении на эстонском языке учащихся неэстонской национальности.⁸

Предстоящая реформа образования вызвала беспокойство в различных кругах. В докладе о положении в Эстонии, опубликованном в 2004 г, тогдашний Комиссар Совета Европы по правам человека Альваро Жиль-Роблес выразил беспокойство по поводу возможных неблагоприятных последствий предстоящей реформы образования:

«Трудности, вызванные обучением на неродном языке, могут привести к увеличению числа учащихся, бросающих школу либо не сдающих выпускные экзамены, что, в свою очередь, приведёт к затруднениям в получении высшего образования. Это может также увеличить риск социальной изоляции. Особое внимание следует уделить потенциальным рискам и разработке программ по их предотвращению»⁹

Консультативный комитет Совета Европы по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств порекомендовал Эстонии «принять дополнительные меры по обеспечению доступа представителей национальных меньшинств в высшие учебные заведения. В этой связи, необходимо проводить работу по увеличению доли

⁵ Комитет по правам человека, Общее замечание 23: Права меньшинств (Статья 27), 8 апреля 1994 г.

⁶ Министр по делам населения Эстонии Пауль-Эрик Руммо заявил Amnesty International, что сам факт перехода к преподаванию большинства предметов на эстонском языке не обязательно означает, что обучение на этом языке будет вестись в большинстве классов.

⁷ Интервью Министра по делам населения Пауля-Эрика Руммо и членов его администрации (1 сентября 2006 г)

⁸ Там же.

⁹ Жиль-Роблес Альваро, Доклад Комиссара по правам человека о посещении Эстонии 27-30 октября 2003 г, Совет Европы, Страсбург, 12 февраля 2004 г.

государственного языка в среднем образовании таким образом, чтобы не нанести ущерба качеству образования в школах, которые посещают представители национальных меньшинств, что ограничивает для них возможность получения высшего образования».¹⁰

В силу того, что право на образование наделяет индивида возможностью пользоваться всеми остальными своими правами, Amnesty International рекомендует эстонским властям отслеживать статистику отсева учащихся в тех средних школах, в которых эстонский язык пришёл на смену русскому в обучении. Организация также рекомендует обеспечить большую поддержку учителям, которых обязали перейти в преподавании с русского языка на эстонский; а также предоставить дополнительные и достаточные ресурсы (включая психологическую поддержку и помощь в обучении) всем учащимся, которые должны перейти с русского на эстонский язык в процессе обучения. Это необходимо для успешного завершения перехода.

Право на труд

Дмитрий

Дмитрию за пятьдесят и он лицо без гражданства. Он родился в России, но в ранней молодости переехал в Эстонию. Он получил профессию инженера в университете. В советское время он работал в нефтедобывающей отрасли на востоке Эстонии. Однако после того как Эстония обрела независимость, компания, в которой он работал, перестала существовать. Дмитрий надеялся получить должность инженера в одной из множества новых компаний, возникших в молодой рыночной экономике Эстонии.

«Однако я не владел эстонским языком. Я много раз пытался получить работу, но безуспешно. Мне говорили, что я не отвечаю языковым требованиям. Мне не раз говорили, что хотели бы нанять меня, т.к. у меня хорошая репутация квалифицированного и опытного инженера, но не могут этого сделать, поскольку это запрещено законом. Я не виню их в том, что мне отказали, законы необходимо соблюдать».

Дмитрий долгое время оставался без работы. В середине 90-х гг. он перебрался в поисках работы в Россию, где нашёл работу в небольшой инженерной фирме. Его жена и дети оставались в Эстонии. Через несколько лет Дмитрий вернулся в Эстонию, т.к. очень скучал по семье.

«Я принял решение приложить все усилия к тому, чтобы выстроить свою жизнь и жизнь моих родных в новой Эстонии. Я собирался выучить эстонский язык, получить эстонское гражданство, найти хорошую работу, которая позволит мне содержать семью и послужит хорошим примером для моих детей. Я поступил на курсы эстонского языка, но в моём возрасте трудно овладеть иностранным языком. У меня нет способностей к языкам, я инженер, у меня математический, а не языковедческий склад ума».

Дмитрий не сдал экзамен по языку и потерял средства, потраченные на оплату курсов. Это означало, что он не может получить эстонское гражданство, что закрыло ему возможность получить работу практически во всех сферах занятости в Эстонии. В настоящее время Дмитрий нашёл работу, которая не требует специального образования и владения эстонским языком.

«Я счастлив, что Эстония обрела независимость. Я вижу, что детей здесь ожидает более светлое будущее, нежели в России или в бывшем СССР. Но мне жаль себя. Я был инженером, гордился своей профессией и любил свою работу. Сейчас меня считают обузой для общества, бесполезным русским, который не говорит по-эстонски, у которого низкооплачиваемая работа, и который бесполезен для будущего этой страны. Я пытаюсь остаться оптимистом, но это нелегко».

¹⁰ Дополнительное заключение по Эстонии, принятое 24 февраля 2005 г Консультативным комитетом Совета Европы по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, параграф 132.

Уровень безработицы в 2005 г¹¹

Этнические эстонцы	5.3%
Представители меньшинств	12.9%

Требования в отношении гражданства в государственном секторе

Неграждан, к числу которых относятся как лица без гражданства, так и граждане иностранных государств, составляющих чуть менее 20% населения Эстонии, по закону запрещено принимать на государственную и муниципальную службу.¹² Amnesty International отмечает, что подобные ограничения негативно сказываются на возможности получить работу представителями русскоязычного меньшинства и являются косвенной формой дискриминации данной группы населения. В силу этого, организация призывает Эстонию принять во внимание негативные последствия действующих в настоящее время в государственном секторе требований в отношении гражданства при найме на работу неграждан в процессе разработки стратегии, направленной на снижение безработицы. Подобная стратегия может предусматривать возможность занятости неграждан в государственном секторе.

Языковые требования в частном секторе

Статья 2(2) Закона Эстонии о языке устанавливает требования к владению эстонским языком для частного сектора. Этими требованиями предусмотрено, что для занятия многих должностей в частном секторе, особенно если служащему предстоит вступать в контакт с широкими слоями населения, представителю языкового меньшинства необходимо иметь сертификат владения эстонским языком.¹³ Согласно тексту закона, указанные языковые требования введены «в интересах общества», которые определены как «общественная безопасность, общественный порядок, общее управление, общественное здоровье, здравоохранение, защита потребителя и охрана труда».¹⁴ В настоящее время действуют три сертификата по эстонскому языку, причём каждый уровень предусматривает различную степень владения языком. Доля лиц, успешно сдающих языковой экзамен обычно варьируется в пределах 50 – 60% от числа участников.¹⁵ Для занятия различных должностей служащему необходимы различные языковые сертификаты. Как правило, чем большее число контактов с населением предстоит служащему, тем более высокий уровень языкового сертификата ему требуется для того, чтобы на законном основании получить работу в данном секторе.

Во многих областях Эстонии, в особенности на северо-востоке в районе Ида-Вирумаа, по-эстонски не говорит большинство жителей. Это означает, что для

¹¹ Веб-сайт Статистического комитета Эстонии: www.stat.ee (1 октября 2006 г.).

¹² Статья 8 Закона о высших учреждениях.

¹³ Требования в отношении найма в государственном секторе см. в распоряжении правительства № 249 от 16 августа 1999 г. О законодательном регулировании условий найма в частном секторе см. распоряжение правительства № 164 от 16 мая 2001 г.

¹⁴ Стоит отметить, что знание русского языка в городах и районах, где преобладает русскоязычное население, не рассматривается как «общественная необходимость».

¹⁵ Веб-сайт Государственного экзаменационно-квалификационного центра: www.ekk.edu.ee/.

большинства профессий необходимость владения эстонским языком отсутствует *де-факто*. Вследствие этого, несмотря на то, что многие представители русскоязычного меньшинства способны выполнять целый ряд трудовых функций без ущерба общественной безопасности и порядку, они оказываются безработными, и не могут рассчитывать (либо ограничены в возможности) на законном основании получить работу в официальном секторе, т.к. у них нет соответствующего языкового сертификата. Таким образом, множество представителей русскоязычного меньшинства вынуждены работать в неофициальном секторе, выполнять неквалифицированную работу в официальном секторе, или же оставаться без работы.

Для того чтобы достичь уровня владения эстонским языком, достаточного для сдачи экзамена по языку, большинству тех, кто не говорит по-эстонски, необходимо посещать языковые занятия. Подобные занятия стоят достаточно дорого, и представителям русскоязычного меньшинства приходится тратить одно-двухмесячное жалование на оплату языковых курсов. В то время как средства, затраченные лицами без гражданства на подготовку к экзамену на получение гражданства, могут быть возмещены кандидатам при условии успешной сдачи экзамена, нет аналогичного механизма для тех, кто посещает языковые курсы с целью совершенствования в эстонском языке.

Amnesty International призывает власти Эстонии изыскать практические и направленные на решение поставленных задач подходы к проблеме языковой политики в частном секторе. Amnesty International рекомендует эстонским властям предусмотреть возмещение оплаты любых учебных курсов эстонского языка (включая курсы, посещаемые с целью расширить перспективы трудоустройства).

5. Рекомендации

Ниже приводятся некоторые из основных рекомендаций Amnesty International эстонскому правительству. Перечень всех рекомендаций можно найти в полной версии настоящего доклада: «*Linguistic minorities in Estonia: Discrimination must end*», EUR 51/002/2006 (на английском языке).

Amnesty International призывает власти Эстонии:

- *Признать русскоязычное меньшинство языковым меньшинством и обеспечить его полноценную защиту согласно положениям Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств.*
- *Разрешить постоянным жителям, не имеющим гражданства, работать в государственном секторе, и внести поправки в языковые требования к занятым в частном секторе с тем, чтобы дать возможность лицам, не владеющим эстонским языком, работать в отраслях, предполагающих контакты с населением, в тех регионах, где русский язык является родным для подавляющего большинства клиентов/покупателей.*
- *Предусмотреть возмещение оплаты всех без исключения курсов эстонского языка, в том числе курсов, посещаемых представителями русскоязычного меньшинства с целью совершенствования в эстонском языке и получения необходимых для найма на работу сертификатов.*

Amnesty International рекомендует Эстонии принять следующие меры в отношении обеспечения трудовых прав:

- в процессе разработки и осуществления политики, направленной на снижение безработицы, учитывать тот факт, что нормы, регулирующие занятость в государственном секторе, негативно влияют на возможность получения работы негражданами и представителями русскоязычного меньшинства;
- включить в находящуюся в процессе разработки Программу национальной интеграции на 2008-2013 гг. существенные предпосылки для социально-экономической интеграции. Таковые должны предусматривать активные меры по борьбе с безработицей в среде русскоязычного меньшинства и стимулы для всех субъектов рынка труда, независимо от их этнического происхождения, к использованию многонациональной рабочей силы;
- увеличить финансирование программ интеграции.

Amnesty International рекомендует Эстонии принять следующие меры в отношении обеспечения прав меньшинств:

- пересмотреть действующее определение национального меньшинства в сторону признания *де-факто* существующего в Эстонии русскоязычного меньшинства. Определение должно дать возможность лицам, проживавшим в Эстонии до 1991 г, а также их потомкам приобрести статус представителей меньшинства, независимо от наличия у них гражданства. Признание русскоязычной общины национальным меньшинством не должно зависеть от того будет ли она ходатайствовать о признании её статуса меньшинства, как предусмотрено Законом о культурной автономии национальных меньшинств;
- обеспечить более широкую поддержку учителям, которые будут вынуждены перейти в процессе преподавания с русского на эстонский язык;
- вести учёт и принимать действенные меры по недопущению роста числа учащихся, не окончивших школу, в тех средних школах, которые перейдут в преподавании с русского на эстонский язык.

Amnesty International рекомендует Эстонии принять следующие меры в отношении дискриминации:

- обеспечить полную реализацию на практике законодательства, запрещающего дискриминацию при найме на работу и любую дискриминационную практику на рынке труда;
- наделить Ведомство Канцлера юстиции более эффективными средствами урегулирования споров, касающихся дискриминации.

Amnesty International рекомендует Эстонии принять следующие меры в отношении апатридов:

- присоединиться к Конвенции о сокращении числа лиц без гражданства и Конвенции о статусе апатридов.

В отношении защиты прав человека на территории Евросоюза, включая Эстонию, Amnesty International рекомендует:

Евросоюзу:

- напрямую включить положения о соблюдении и защите прав меньшинств в рамки законодательства ЕС;
- потребовать от Эстонии полного соблюдения обязательств, принятых на себя при вступлении в ЕС, обеспечив полное соблюдение, как законодательно, так и на практике, принятых в ЕС стандартов в области прав человека и противодействия дискриминации;

Еврокомиссии

- обратить особое внимание на положение языковых меньшинств в Эстонии в процессе мониторинга соблюдения Эстонией закона ЕС, запрещающего дискриминацию;
- продолжать участие в финансировании и мониторинге проектов, направленных на интеграцию меньшинств в Эстонии, в частности, Генеральной Дирекции по социальным вопросам и занятости населения, а также Генеральной Дирекции по образованию и культуре, контролировать соблюдение Эстонией своих обязательств в отношении расширения доступа представителей русскоязычного меньшинства на рынок труда; не оставлять усилий по поддержке мер, направленных на просвещение языковых меньшинств.