

Консультативный комитет по Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств

ВТОРОЕ МНЕНИЕ ПО ЭСТОНИИ, ПРИНЯТОЕ 24 ФЕВРАЛЯ 2005 ГОДА

Резюме

После принятия Консультативным комитетом в сентябре 2001 года первого Мнения по Эстонии, а Комитетом министров соответствующей резолюции в июне 2002 года Эстония предприняла ряд шагов по улучшению ситуации с реализацией положений Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств. Данный процесс включал изменения в законодательстве в области выборного права, гражданства, а также в том, что касалось мониторинга законодательства о языке.

В реализации положений Рамочной Конвенции, однако, остаются недостатки. Следует и далее активнее принимать позитивные меры по ускорению и содействию процессу натурализации, принимая во внимание то, что, несмотря на постепенное снижение, количество лиц без гражданства остается чрезмерно высоким.

Законодательство, касающееся языка обучения в гимназиях, стало более гибким, однако реализация планируемой в стране реформы образования еще не была адекватно подготовлена властями. Имеется необходимость в поиске дополнительных путей содействия контактам между учениками из различных этнических групп на всех уровнях образования.

Несмотря на некоторые позитивные изменения в соответствующих областях административной практики, Закон о языке по-прежнему содержит элементы, проблемные с точки зрения Рамочной Конвенции.

Существует необходимость в принятии дополнительных целевых программ по преодолению социальной маргинализации лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Второе Мнение по Эстонии

1. 24 февраля 2005 года в соответствии со статьей 26 (1) Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств и Правил 23 резолюции Комитета министров (97) 10, Консультативный комитет принял второе Мнение по Эстонии. Сделанные выводы основываются на информации, содержащейся в полученном 16 июля 2004 года втором Государственном отчете Эстонии (далее Государственный отчет), на других письменных источниках, а также на информации, полученной в ходе правительственных и неправительственных встреч в рамках визита Консультативного комитета в Таллине, Йыхви, Кохтла-Ярве, Колкья и Тарту с 30 ноября по 2 декабря 2004 года.
2. Раздел I ниже содержит основные выводы Консультативного комитета по ключевым вопросам, касающимся реализации положений Рамочной Конвенции в Эстонии. Данные выводы отражают более детальные постатейные комментарии в разделе II, относящиеся к тем положениям Рамочной Конвенции, в отношении которых у Консультативного комитета возникли существенные вопросы.
3. В обоих разделах делаются обширные ссылки на изменения в свете выводов первого круга мониторинга по реализации положений Рамочной Конвенции, содержащихся в принятом 14 сентября 2001 года первом Мнении Консультативного комитета по Эстонии, а также в принятой 13 июня 2002 года соответствующей резолюции Комитета министров.
4. Заключительные замечания в разделе III смогут послужить основой для последующих выводов и рекомендаций Комитета министров в отношении Эстонии.
5. Консультативный комитет надеется на продолжение диалога с властями Эстонии, а также с представителями национальных меньшинств Эстонии и другими лицами, вовлеченными в процесс реализации положений Рамочной Конвенции. Для обеспечения широкого и транспарентного процесса Консультативный комитет настоятельно рекомендует властям по получении опубликовать данное Мнение.

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Процесс мониторинга

6. Эстония следовала конструктивному подходу в процессе мониторинга по Рамочной Конвенции. Она дала согласие на раннее опубликование первого Мнения Консультативного комитета, а также была одной из первых стран, организовавших в продолжение процесса семинар для обсуждения с представителями национальных меньшинств и Консультативного комитета того, как результаты первого круга мониторинга могли бы быть реализованы на практике.
7. В отличие от первого Государственного отчета Эстонии, который был составлен при весьма ограниченном участии в консультациях представителей национальных меньшинств, при подготовке второго Государственного отчета применялся широкий под-

ход. Так, власти проводили консультации с многими представителями национальных меньшинств и неправительственных организаций и включили некоторые высказанные ими озабоченности в Государственный отчет. Это безусловно положительно сказалось на качестве Государственного отчета. Более того, то обстоятельство, что второй Государственный отчет был подготовлен не только на английском, как в случае с первым Государственным отчетом, но и на государственном языке, помог сделать процесс более доступным.

Общая система законодательства

8. После принятия Консультативным комитетом первого Мнения Эстония предприняла ряд законодательных изменений в ключевых областях, касающихся национальных меньшинств. Однако общая система законодательства, специально принятого для национальных меньшинств, остается большей частью без изменений. Например, никакие изменения не коснулись Закона о культурной автономии национальных меньшинств, несмотря на то, что данный закон, хотя и привел в итоге к образованию одной национальной культурной автономии, в целом оценивался как неэффективный и непрактичный, что было обозначено в первом Мнении Консультативного комитета.
9. Находящиеся на рассмотрении предложения по принятию нового закона по национальным меньшинствам заслуживают внимательного рассмотрения со стороны властей, которые в этой связи могли бы подтвердить и консолидировать в законодательстве свой все более практический и широкий подход в отношении действия по кругу лиц системы правовой защиты национальных меньшинств. Эти новые инициативы могли бы способствовать усилиям Эстонии в проведении в отношении меньшинств политики и программ на продолжительной и долгосрочной основе.

Процессы в области гражданства

10. Следуя выработанным в первом круге мониторинга рекомендациям, Эстония предприняла ряд законодательных и административных шагов в целях повышения доступности и упрощения процесса натурализации, в том числе и для лиц с недостатками, и показатели натурализации недавно повысились. Однако число лиц без гражданства, а именно 150 536 человек по данным на 31 декабря 2004 года, остается чрезмерно высоким, что указывает на необходимость принятия дальнейших позитивных мер для облегчения и содействия процессу натурализации. Одна особенно ценная предложенная инициатива, которая в настоящее время находится на рассмотрении Правительства, предполагает освобождение пожилых заявителей на получение гражданства от необходимости сдавать экзамен по эстонскому языку. Среди прочего есть необходимость повышения доступности бесплатных курсов по изучению государственного языка для соответствующих лиц.

Мультикультурное образование и образование на языках меньшинств

11. Запланированное начало перехода гимназий к обучению на эстонском языке как на основном языке обучения в 2007/2008 учебном году является важнейшим вызовом, непосредственно затрагивающим реализацию статей 12 и 14 Рамочной Конвенции. Это должно проводиться способом, гарантирующим сохранение и развитие в гимназиях образования на языках меньшинств. Намеченный переход еще не был адекватно подготовлен властями по всей Эстонии, и существует потребность в интенсификации обучающих программ и других усилий для обеспечения того, чтобы учителя обладали достаточным уровнем знания эстонского языка и другими навыками, а ученики и другие лица, имеющие отношение к переходу, также были готовы к нему. При наличии во многих школах различных проблем, связанных с планируемым переходом, чрезвычайно позитивным является то, что Эстония проявила дополнительную гибкость, предоставив гимназиям возможность ходатайствовать об освобождении от требования к переходу к обучению на эстонском языке. Однако имеется острая необходимость в предоставлении большей информации и более четкого процедурного руководства в том, как школы и местные власти могли бы делать заявки о таком освобождении и как соответствующие решения будут приниматься центральным Правительством.
12. Что касается основных школ, в 2003 году Эстония приняла новые законодательные гарантии для создания факультативных классов для обучения на языке меньшинства для тех учеников, чьим родным языком не является язык обучения. Эти гарантии потенциально особенно важны для учеников, принадлежащих к малочисленным национальным меньшинствам, а также для тех русскоговорящих учеников, кто выбрал для себя школу с эстонским языком обучения. Однако на практике эти гарантии не дали значительных результатов. Следует определить обстоятельства, препятствующие созданию таких классов, а также пересмотреть существующие регулирующие нормы и процедуры в интересах обеспечения достижения связанных с новыми гарантиями целей.
13. Инициативы в сфере образования должны разрабатываться для того, чтобы они способствовали контактам между учениками из различных этнических групп на всех уровнях образования.

Полное и эффективное равноправие

14. Для обеспечения полного и эффективного равноправия Эстония признала необходимость принятия специальных мер для улучшения развития региона Ида-Вирумаа, где компактно проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам.
15. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, по-прежнему в значительно большей степени, нежели представители большинства, затронуты безработицей, а их количество в определенных секторах занятости, включая высшие уровни администрации, явно незначительно. Допуская влияние многих факторов на эту ситуацию, важно, чтобы власти гарантировали отсутствие прямой или косвенной дискриминации на рынке труда. В этой связи реализация и мониторинг за соблюдением новых правовых

гарантий от дискриминации в Законе о трудовом договоре имеют особое значение. Принятие находящегося на стадии рассмотрения всеобъемлющего законодательства о равноправии внесло бы дальнейший вклад в эти усилия.

16. В дополнение к безработице лица, относящиеся к национальным меньшинствам, несо-размерно затронуты рядом иных проблем, связанных с социальной маргинализацией (например, отсутствие какого-либо жилища и прием наркотиков), для решения кото-рых требуется принятие специальных программ. Особое беспокойство вызывает край-не высокий процент больных ВИЧ/СПИДом среди лиц, принадлежащих к националь-ным меньшинствам. Всячески приветствуется усиление со стороны властей мер, на-правленных на профилактику и лечение ВИЧ/СПИДа; судя по всему относительно не-отложности этого вопроса также достигнуто согласие на широкой основе. Очень важ-но, чтобы соответствующий спектр услуг и документация последовательно предостав-лялись бы на русском языке.

Законодательство о языке

17. Эстония урегулировала ряд вопросов, вызвавших озабоченность Консультативного ко-митета в ходе первого круга мониторинга и связанных с различными требованиями за-конодательства о языке. Например, она отменила требования о знании языка для кан-дидатов на выборах, а также продлила действие сертификатов о знании эстонского язы-ка в профессиональных целях, которые были выданы в соответствии с прежними нор-мами о языке. Различные области деятельности Инспекции по языку также претерпели позитивные изменения, доказательством чего служит тот факт, что Инспекция прекра-тила налагать санкции за публичное размещение частных вывесок, выполненных так-же на языке меньшинства. Важно, чтобы такие положительные изменения продолжа-лись и имели прочную законодательную основу, а также чтобы не применялся подход чрезмерного регулирования, например, в том, что касается стимулирования знания эс-тонского языка в сфере занятости.
18. Внесением в 2002 году изменений в Закон о языке Эстония дополнительно урегулиро-вала вопрос использования языков меньшинств в контактах с органами госуправления. Являясь позитивным шагом в верном направлении, содействующим реализации поло-жений статьи 10 Рамочной Конвенции, новое законодательство, тем не менее, остав-ляет за отдельными чиновниками чрезмерно широкие возможности решать по собс-твенному усмотрению вопрос, могут ли лица, принадлежащие к национальному мень-шинству, использовать свой язык в контактах с властями. Более существенные гаран-тии действуют только в отношении тех местных самоуправлений, где по меньшей мере половина постоянных жителей принадлежит к национальному меньшинству, что явля-ется высоким барьером. Более того, реальную доступность этих гарантий трудно оце-нить вследствие правовой неопределенности, касающейся законодательного опреде-ления понятия национального меньшинства в Эстонии.

СМИ

19. Лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, была оказана некоторая государственная помощь в том, что касается их доступа к СМИ, но, принимая во внимание соотношение количества лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с числом всего населения, подобная помощь является ограниченной. Поддержка внутренних печатных и электронных СМИ для национальных меньшинств, включая двуязычные инициативы, должно рассматриваться в качестве центрального элемента в усилиях по интеграции в Эстонии, где большое число лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во многом продолжает прибегать к услугам СМИ, базирующимся в Российской Федерации.

Поддержка инициатив в области культуры

20. Эстония продолжает оказывать существенную поддержку проектам в области культуры и иным проектам, касающимся национальных меньшинств. Однако существует необходимость выработки плана финансирования тех сфер активной деятельности, которые трудно поддерживать на основе строгого проектного финансирования, например, добровольные языковые школы («воскресные школы»), основанные национальными меньшинствами. В то же время следует подчеркнуть, что подобные частные инициативы, даже получающие государственное финансирование, не устраняют необходимость обеспечения в государственной системе образования адекватного доступа к образованию на языке меньшинства.
21. Так как Европейский Союз становится все более важным источником финансирования инициатив в области культуры и других инициатив гражданского общества, важно, чтобы связанные с этим процедуры были полностью доступны лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в Ида-Вирумаа и остальной Эстонии, а также чтобы все соответствующие обучающие проекты и материалы были доступны и на языках меньшинств.

Участие в процессе принятия решений

22. В 2003 году структура Круглого стола при президенте была изменена в связи с включением в нее палаты представителей национальных меньшинств. Этот шаг способствовал повышению представительности Круглого стола, которая вызывала озабоченность в ходе первого круга мониторинга по статье 15 Рамочной Конвенции. Однако остается необходимость закрепления порядка, в котором Круглый стол и другие соответствующие консультативные организации привлекаются к процессу принятия решений, прямо или косвенно касающихся национальных меньшинств. Этого можно достичь с принятием предложенного законодательства о национальных меньшинствах.
23. Привлечение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к деятельности в публичном секторе является еще одним существенным фактором обеспечения их полного участия в процессе принятия решений; существует необходимость в усилении мер в данной сфере.

II. ПОСТАТЕЙНЫЕ КОММЕНТАРИИ

СТАТЬЯ 3 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Определение понятия национального меньшинства

Выводы первого круга

24. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет отметил, что де-факто Эстония придерживается более широкого подхода к вопросу о защите национальных меньшинств, нежели это следует из декларации в документе о ратификации. Консультативный комитет выразил мнение, что Эстонии следует пересмотреть закрепленный в декларации подход в пользу дополнительного включения иных лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том числе неграждан, в область применения Рамочной Конвенции.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

25. Эстонские власти признают, что вышеупомянутая декларация имеет в сегодняшней Эстонии в основном «политико-историческое» значение, нежели служит ориентиром для политического курса и практики. В важном заявлении во втором Государственном отчете власти открыто подтверждают свою приверженность широкому подходу, указывая, что хотя декларация определяет лиц, непосредственно пользующихся защитой Конвенции, «очевидно, что на практике все положения Рамочной Конвенции применяются без существенных ограничений и нормы Рамочной Конвенции в равной степени распространяются на всех лиц, относящих себя к национальным меньшинствам».

б) Нерешенные вопросы

26. Хотя в настоящее время декларация имеет лишь ограниченное воздействие на практику, она, тем не менее, продолжает иметь символическое значение для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Более того, существуют сферы деятельности, где декларация способствует сохранению господствующей правовой неопределенности, например, при определении наличия права на использование языка меньшинства в контактах с органами госуправления (см. комментарии к статье 10 Рамочной Конвенции ниже). Также заслуживает упоминания, что реализация Закона о культурной автономии национальных меньшинств, на который власти ссылаются как на образец в ходе подготовки ограничительной декларации, затруднена, кроме прочего, вследствие ограничительного подхода к сфере применения данного закона (см. также комментарии к статье 5 ниже).

Рекомендации

27. Властям следует и далее придерживаться широкого подхода при выработке законодательных норм, политического курса и практики, касающихся лиц, принадлежащих к

национальным меньшинствам. Предложенные к Закону о культурной автономии национальных меньшинств изменения и/или предложенное новое законодательство о национальных меньшинствах создали бы подходящий контекст для консолидирования такой практики в законодательстве. Это стало бы заметным сигналом о вовлечении для лиц без гражданства и иных принадлежащих к меньшинствам лиц, которые в настоящее время формально находятся за рамками применения декларации, принятой Эстонией в связи с ратификацией Рамочной Конвенции.

Сбор данных

Выводы первого круга

28. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет рекомендовал властям обратить особое внимание на защиту данных, а также на право рассматриваться или не рассматриваться в качестве лица, принадлежащего к национальному меньшинству, в том, что касается сбора данных об этническом происхождении лица.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

29. Эстония предприняла ряд законодательных реформ в области защиты данных, прежде всего приняв новый Закон о защите личных данных, который вступил в силу в октябре 2003 года, а также новый уголовно-процессуальный кодекс, вступивший в силу в июле 2004 года и отменивший обязанность обвиняемого указывать свое этническое происхождение в записях допроса, а также отменил право требовать подобную информацию в ходе уголовного судопроизводства.

б) Нерешенные вопросы

30. Законная цель обеспечения защиты личных данных временами достигается способами, полностью исключаящими возможность сбора данных, связанных с этническим происхождением. Во многих ключевых областях, как, например, правоохранительная деятельность, участие в работе выборных органов и в экономической жизни, для проведения анализа ситуации с реализацией различных статей Рамочной Конвенции требуются более полные данные по лицам, относящимся к национальным меньшинствам, сортированные по полу, месту проживания и другим соответствующим признакам.

Рекомендации

31. Власти должны обозначить дальнейшие пути получения более надежных и свежих детализированных данных по национальным меньшинствам, одновременно учитывая принципы, содержащиеся в статье 3 Рамочной Конвенции.

СТАТЬЯ 4 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Законодательные изменения в области борьбы с дискриминацией

Выводы первого круга

32. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет призвал власти к разработке и применению законодательства, направленного против дискриминации в различных социальных сферах.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

33. Эстония улучшила ситуацию, связанную с предоставлением гарантий против дискриминации, в том числе путем внесения ряда поправок в статью 10 Закона о трудовых договорах, вступившего в силу в 2004 году. Эстония заявила о своем намерении и далее развивать нормативно-правовую базу, связанную с вопросами дискриминации, в частности, был внесен законопроект о равенстве и равном обращении. (Для получения большей информации о тех трудностях, с которыми сталкиваются лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, особенно молодые женщины, на рынке труда, см. комментарии к статье 15 ниже).

34. Согласно вступившим в силу в январе 2004 года поправкам к Закону о Канцлере права, каждый вправе обратиться к Канцлеру права с просьбой о проведении согласительной процедуры, если данное лицо считает, что в отношении него со стороны физического или частного юридического лица имела место дискриминация, в том числе, по признаку языка или этнического происхождения. Признавая, что эффективность новой процедуры частично зависит от находящегося в настоящее время на стадии принятия Закона о равенстве и равном обращении, вышеупомянутая процедура может оказать существенную помощь лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, а также дополнить проводимую в этой области важную деятельность Канцлера права.

35. Закон об оказании государственной правовой помощи, который вступает в силу с 1 марта 2005 года, будет другим важным шагом, имеющим особенное значение для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые зачастую, особенно вследствие языковых причин, встречают трудности в доступе к правовой документации и процедурам.

б) Нерешенные вопросы

36. Принятие Закона о равенстве и равном обращении было отложено. В результате этого в системе существующих правовых гарантий против дискриминации по-прежнему имеются серьезные недостатки и потенциал вышеупомянутой новой согласительной процедуры не раскрывается полностью.

37. Вышеупомянутые законопроекты, касающиеся вопросов равенства, прямо не включают критерий гражданства в качестве запрещенного основания для дискриминации. Это относится и к праву на обращение к канцлеру права с целью инициировать согласительную процедуру в случае заявления об имеющей место дискриминации. Консультативный комитет напоминает, что в контексте Эстонии, где большое число

постоянных жителей не имеют эстонского гражданства, наличие правовой защиты от дискриминации по признаку гражданства, не исключаящей случаи дифференцированного обращения вследствие объективных и разумных причин, имело бы прямое отношение к большей части общества.

38. Следует также подчеркнуть, что вышеупомянутая статья 10 Закона о трудовых договорах, а именно часть 2, говорит о том, что этой статье не противоречит «требование о знании языка, необходимого в работе, и выплате соответствующего вознаграждения за знание языков». Важно, чтобы данное положение, само по себе имеющее законную цель, не толковалось бы слишком широко и/или таким образом, чтобы это приводило к появлению неприемлемых препятствий для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в их доступе к занятости.

Рекомендации

39. Властям и законодательному органу следует ускорить процесс прохождения нового законодательства против дискриминации, обеспечивая также наличие адекватных правовых гарантий и процедур в отношении дискриминации по признаку гражданства.
40. Властям следует внимательно следить за реализацией положений параграфа 2 статьи 10 Закона о трудовых договорах, чтобы гарантировать, что это не приводит к возникновению неприемлемых препятствий для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в их доступе к занятости.

Закон об иностранцах

Выводы первого круга

41. В первом Мнении Консультативный комитет призвал власти обеспечивать выполнение требований по иммиграционным квотам, не допуская чрезмерных ограничений при воссоединении семей.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

42. Консультативный комитет приветствует внесение в июне 2002 года поправок в Закон об иностранцах, что было предпринято для решения вопроса о воссоединении семей, вызывавшего озабоченность Консультативного комитета. В результате в иммиграционную квоту не включаются в частности супруг/а гражданина/гражданки Эстонии, а также иностранцы, проживающие в Эстонии на основании вида на жительство.

б) Нерешенные вопросы

43. В настоящее время продолжают правовые и политические дискуссии по вопросу о видах на жительство для бывших военнослужащих, их супругов и несовершеннолетних детей, в том числе в свете вступивших в силу в январе 2004 года поправок к Закону об иностранцах, которые прямо исключили выдачу видов на жительство вышеупомянутой категории лиц.

Рекомендации

44. При принятии решений, касающихся выдачи временных или постоянных видов на жительство, властям следует продолжить усилия с целью обеспечения должного внимания к правам затронутых лиц, включая их право на уважение частной жизни и жилища.

Процесс натурализации

Выводы первого круга

45. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет выразил сожаление по поводу относительно медленных темпов натурализации и призвал к принятию дополнительных мер, чтобы сделать ее более доступной. В этой связи Консультативный комитет также рекомендовал властям больше внимания уделять проблеме наличия и доступности программ языкового обучения. Комитет министров в своей резолюции также подчеркнул необходимость оказания содействия процессу натурализации.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

46. Эстония предприняла ряд позитивных мер для облегчения процесса натурализации. В частности, была упрощена административная процедура на стадии между регистрацией ходатайства о получении гражданства и принятием по нему решения. Были сделаны некоторые шаги в направлении повышения доступа к процессу получения гражданства школьниками, а также повышения уровня осведомленности о важности гражданства. Помимо этого, вследствие вынесенного верховным судом решения, в 2004 году в ускоренном порядке были приняты дальнейшие изменения, освобождающие нетрудоспособных лиц от тестов в соответствии с Законом о гражданстве.
47. Принятие этих и иных усилий для облегчения натурализации вместе со вступлением Эстонии в Европейский Союз в мае 2004 года дало определенные результаты. В 2004 году был отмечен заметный рост показателя натурализации.

б) Нерешенные вопросы

48. Несмотря на недавний рост, число лиц, постоянно проживающих в Эстонии и не имеющих гражданства, остается тревожно высоким (по данным на 31 декабря 2004 года в Эстонии было зарегистрировано 150 536 лиц, не имеющих гражданства). Признается, что у части этих людей отсутствует мотивация для получения гражданства. В то же время исследования дают возможность предположить, что многие люди приняли решение не добиваться получения гражданства, так как находили, что связанные с получением гражданства тесты слишком трудны и/или затрагивают чувство самоуважения. Несмотря на вышеупомянутые позитивные сдвиги в отношении некоторых категорий потенциальных заявителей на получение гражданства, основной набор норм Закона о гражданстве, касающийся языковых тестов, остается без изменений, и это создает реальные препятствия на пути натурализации для множества людей, особенно для лиц пожилого возраста, среди которых те, что были рождены до 1930 года, были освобождены от письменного, но не от устного экзамена по эстонскому языку. В силу этих причин поощряется проводимая в настоящее время деятельность властей по рассмотрению предложения о внесении поправок в Закон о гражданстве с целью освободить всех лиц

пожилого возраста от необходимости сдавать экзамен по эстонскому языку. Комиссар Совета Европы по правам человека также сделал ценные рекомендации относительно повышения доступности процесса натурализации.¹

49. Что касается доступности программ языкового обучения, поправка к Закону о гражданстве, вступившая в силу в январе 2004 года, предусматривает возможность полной компенсации затрат на языковые обучающие курсы. Это само по себе позитивное изменение, однако, предусматривает выплату таких компенсаций только для тех, кто впоследствии согласно положениям Закона о гражданстве сдает экзамены по государственному языку и на знание Конституции. Предложения по дальнейшему расширению системы компенсаций были отклонены парламентом в октябре 2004 года. Помимо отдельных проектов, часто имеющих иностранные источники финансирования, следует отметить нехватку систематических бесплатных программ языкового обучения для взрослых, принадлежащих к национальным меньшинствам. И это несмотря на тот факт, что улучшение ситуации со знанием эстонского языка среди лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является центральным фактором не только для доступа к получению гражданства, но также для возможностей занятости и в целом для интеграционных усилий правительства.

Рекомендации

50. Эстонии и далее следует предпринимать шаги для повышения доступности натурализации, в том числе принятием предложений об освобождении лиц пожилого возраста от языковых требований по Закону о гражданстве.
51. Эстонии следует создать больше возможностей участия в бесплатных программах языкового обучения для лиц с ограниченными финансовыми средствами, которые собираются сдать экзамены на гражданство или улучшить знание государственного языка по иным причинам, что способствовало бы процессу интеграции.

Социальная маргинализация и ее последствия

Ситуация в настоящем

52. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, сталкиваются с определенными проблемами, связанным с социальной маргинализацией. Помимо того, что они несоразмерно затронуты безработицей (см. также комментарии к статье 15 ниже), лица из числа национальных меньшинств, относящиеся к социально уязвимым группам, сталкиваются с проблемами отсутствия какого-либо жилья и наркомании.
53. Особую тревогу вызывает тревожно высокий процент больных ВИЧ/СПИДом среди лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Приветствуется усиление мер со стороны властей для профилактики и лечения ВИЧ/СПИДа. Здесь, судя по всему, в отношении неотложности проблемы также достигнуто единогласие.
54. В Эстонии доля лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в тюрьмах несоразмерно велика, хотя у правительства по этому вопросу нет достоверных данных.

¹ См. Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Estonia on 27-30 October 2003, CommDH (2004) 5.

Рекомендации

55. Существенно, чтобы власти разработали и осуществили специальные программы по борьбе с социальной маргинализацией и ее последствиями, особенно ощутимых среди национальных меньшинств. Правительству и далее следует ставить профилактику и лечение ВИЧ/СПИДа в качестве приоритетной задачи, а также обеспечивать полный доступ лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к необходимому спектру услуг и соответствующей документации, в том числе на русском языке.
56. Имеется необходимость получения более полных данных и дальнейшего анализа причин высокой доли заключенных, принадлежащих к национальным меньшинствам, среди всех заключенных в тюрьмах, а также в этой связи следует изучить, какое отражение получили статья 4 и иные принципы Рамочной Конвенции на различных стадиях правоохранительной деятельности (см. также комментарии к статье 3 о защите данных, а также комментарии к статье 15, касающиеся требований к знанию языка тюремным персоналом).

СТАТЬЯ 5 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Поддержка культур меньшинств

Выводы первого круга

57. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет призвал власти уделить особое внимание поддержке культур меньшинств, в том числе, в связи с выполнением государственной программы по интеграции, а также подчеркнул важность участия национальных меньшинств в распределении такой помощи.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

58. Эстония продолжает оказывать существенную поддержку проектам национальных меньшинств в области культуры, другим проектам, а также предприняла ряд шагов по увеличению роли объединений организаций национальных меньшинств в процессе принятия решений. Новый план действий, одобренный в мае 2004 года в рамках государственной программы интеграции, предусматривает также постепенный рост поддержки культурных организаций национальных меньшинств.
59. Более того, приветствуется, что интеграционные проекты рассматриваются в качестве инструмента, способствующего более открытому и терпимому отношению к мультикультурализму; их следует использовать для обострения восприятия этнических различий в качестве позитивного феномена, который обогащает общество.

б) Нерешенные вопросы

60. Поддержка, оказываемая проектам меньшинств в области культуры, в большей степени основывается на проектах, что порой создает сложности для поддержки тех видов деятельности, которые требуют более последовательной помощи и основательного финансирования, например, добровольные языковые школы («воскресные школы»), ос-

нованные национальными меньшинствами (см. ниже также соответствующие комментарии к статье 13).

61. Так как Европейский Союз становится все более важным источником финансирования инициатив в области культуры и иных инициатив гражданского общества, исходящих в том числе и от лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, выказывается озабоченность в связи с тем, что связанные с этим процедуры стали более сложными и менее доступными для лиц, проживающих в таких регионах, как Ида-Вирумаа и Причудье.
62. Взгляд властей на Эстонию как на мультикультурное общество недостаточно последовательно отражен в терминологии, используемой в официальных документах и заявлениях. Например, использование термина «неэстонец» (*mitte-eesti*) для обозначения части населения, принадлежащей к меньшинству, хоть его используют лишь для отражения этнического происхождения, может создать впечатление, что население, принадлежащее к меньшинству, не является составной частью всего эстонского общества. Похожий вывод следует сделать в отношении использования термина «иностранные языки» для обозначения также языков национальных меньшинств.

Рекомендации

63. Эстонии и далее следует оказывать поддержку инициативам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также искать дальнейшие пути предоставления базового финансирования в тех сферах деятельности, где необходимо более основательное финансирование.
64. Эстонии следует обеспечить, чтобы в Ида-Вирумаа, в Причудье и по всей Эстонии обучающие проекты и материалы, относящиеся к системе соответствующего финансирования в рамках Европейского Союза, были бы полностью доступны лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в том числе на их языках.
65. Эстонским властям следует избегать использования терминологии, которая может быть истолкована как подразумевающая, что национальные меньшинства и их языки не являются составной частью эстонского общества.

Закон о культурной автономии национальных меньшинств

Выводы первого круга

66. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет констатировал, что Закон о культурной автономии национальных меньшинств не оказал существенного влияния в Эстонии и его следует пересмотреть или заменить нормами, которые в большей степени отражали бы имеющуюся ситуацию с меньшинствами в Эстонии.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

67. Закон о культурной автономии национальных меньшинств был впервые применен финнами-ингерманландцами, которые в мае 2004 года провели выборы в культурный совет.

b) Нерешенные вопросы

68. Закон о культурной автономии национальных меньшинств остается без изменений, несмотря на широко распространенное среди лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, мнение, что данный закон в своем нынешнем виде не может служить достижению поставленных целей, в частности вследствие слишком ограничительного подхода к сфере его применения. Общеизвестным является факт, что закон содержит различные недостатки; власти согласились, что следует рассмотреть вопрос о внесении в данный закон некоторых изменений. В то же время в рамках деятельности Круглого стола по делам национальных меньшинств при президенте было инициировано предложение о принятии нового закона о национальных меньшинствах, среди задач которого была бы консолидирующая поддержка объединений национальных меньшинств. Без ответа остается пока вопрос, будут ли задачи, поставленные перед Законом о культурной автономии национальных меньшинств, а также перед новым законодательством о национальных меньшинствах, лучше выполняться, если их объединить в одном всеобъемлющем законодательном акте.

Рекомендации

69. Эстонии следует внести изменения в законодательство, касающееся культурной автономии национальных меньшинств. Это должно осуществляться параллельно и с учетом находящихся на рассмотрении предложений о принятии нового закона о национальных меньшинствах. В этой связи Эстонии следует подтвердить и закрепить более практический и широкий подход в отношении действия по кругу лиц системы правовой защиты национальных меньшинств.

СТАТЬЯ 6 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Межкультурный диалог и стереотипы, в том числе в СМИ

Выводы первого круга

70. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет приветствовал усиление межкультурного диалога, однако заключил, что следует и далее принимать меры в области СМИ для преодоления чрезмерно резкого разделения на СМИ для большинства населения и на СМИ для меньшинств.

Ситуация в настоящем

a) Позитивные изменения

71. Эстония продолжает предпринимать различные инициативы для содействия межкультурному диалогу, в том числе в области СМИ. В исследованиях, предпринятых Фондом интеграции, а также в рамках иных ценных инициатив, касающихся мониторинга в этой области, были выявлены некоторые улучшения в том, что касается сообщений о ходе интеграционного процесса со стороны СМИ, вещающих на эстонском и русском языках.

b) Нерешенные вопросы

72. Несмотря на взаимную терпимость, в различных областях жизни общества сохраняется определенная степень сепарации между большинством населения и наиболее многочисленными группами меньшинств (см. также ниже комментарии к статье 12 по вопросам образования). Помимо этого, межкультурный диалог в области СМИ по-прежнему затруднен вследствие того факта, что большинство лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, продолжает пользоваться услугами иностранных СМИ, особенно телевидения, что часто оставляет их за рамками внутренней системы информирования.
73. По-прежнему отмечается факт, что некоторые сообщения СМИ закрепляют существующие в отношении национальных меньшинств негативные стереотипы, в частности, в отношении цыган (ромов).

Рекомендации

74. Эстонии и далее следует оказывать поддержку тем инициативам, целью которых является содействие межкультурному диалогу, контактам в области СМИ и в других соответствующих областях, а также инициативам по проведению мониторинга развития ситуации в данной сфере.

Инциденты на этнической почве

Выводы первого круга

75. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет призвал к принятию дополнительных мер для противоборства инцидентам на этнической почве, хотя количество таких было ограниченным.

Ситуация в настоящем

Позитивные изменения

76. Инциденты на этнической почве являются редким явлением, и вступивший в сентябре 2002 года в силу новый Уголовный кодекс содержит новые санкции за публичное разжигание ненависти и насилия в частности по расовому, языковому или этническому основанию. Первые приговоры на основании этих положений были вынесены в 2003 году.

Рекомендации

77. Эстонии следует и далее прилагать усилия для обеспечения того, чтобы преступления на этнической почве последовательно квалифицировались как таковые и решительно преследовались со стороны правоохранительных органов.

СТАТЬЯ 8 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Религиозные общины

Выводы первого круга

78. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет выразил сожаление по поводу того факта, что Эстонская Православная Церковь Московского Патриархата не была зарегистрирована Министерством внутренних дел, и призвал усилить меры для решения этого вопроса.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

79. Важным решением Министерства внутренних дел Эстонии 17 апреля 2002 года была регистрация Эстонской Православной Церкви Московского Патриархата; законодательство в области религиозных организаций претерпело изменения вследствие принятия нового Закона о церквях и общинах, который вступил в силу в июле 2002 года.

б) Нерешенные вопросы

80. Вслед за регистрацией Эстонской Православной Церкви Московского Патриархата правительство одобрило протокол, касающийся организации отношений собственности между государством и вышеупомянутой церковью, однако выполнение соглашения все еще находится в процессе.

81. Статья 7 Закона о церквях и общинах содержит положение о том, что наименование религиозного объединения должно писаться латинскими буквами. Требование об использовании (также) латинского шрифта может быть оправдано в целях регистрации, а также в рамках официальных контактов, однако его распространение на иные ситуации, включая внутренние дела религиозного объединения, выглядит проблематичным с точки зрения статей 8 и 10 Рамочной Конвенции.

Рекомендации

82. Эстонии следует стремиться к выполнению вышеупомянутого протокола об организации отношений собственности. Необходимо обеспечить такое толкование соответствующих положений закона, чтобы религиозные объединения были вправе писать свои наименования, используя свободно выбранный ими алфавит, за исключением тех случаев, когда по законной причине следует применять также латинский алфавит.

СТАТЬЯ 9 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Правовые гарантии и объем вещания для меньшинств

Выводы первого круга

83. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет констатировал, что наличие дополнительных правовых гарантий в отношении вещания для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, способствовало бы реализации статьи 9 Рамочной

Конвенции. Также он отметил, что объем вещания на языке меньшинств на публичном телевидении, видимо, недостаточный и требует пересмотра.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

84. Хотя специально принятые законодательные нормы, касающиеся национальных меньшинств, остались без изменений, позитивным шагом является то, что план развития Эстонского радио и Эстонского телевидения на 2003-2005 годы, одобренный Рийгигогу в июне 2002 года, признает, что количество программ, ориентированных на группы меньшинств, было недостаточным, и данный вопрос заслуживает большего внимания. Внушающие оптимизм изменения отмечаются и на практике, в частности, на Радио-4 было увеличено количество программ для малочисленных групп меньшинств, которые дополняют ряд полезных русскоязычных программ на данной радиостанции.

б) Нерешенные вопросы

85. К сожалению, обязательство обращать большее внимание на наличие телевизионных программ, ориентированных на меньшинства, не получило должного отражения в решениях по бюджету. Объем местных программ для меньшинств остается ограниченным и существенно более скромным, нежели это было запланировано в вышеупомянутом плане развития, и подготовленные программы зачастую имели источники финансирования вне рамок текущего бюджета Эстонского телевидения. Количество зрителей каналов общественного эстонского телевидения среди лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, остается очень низким (см. также соответствующие комментарии к статье 6 выше).

Рекомендации

86. Необходимо и впредь принимать меры (включая увеличение бюджетной поддержки) для расширения объема общественного вещания для национальных меньшинств, что особенно касается производства местных программ. Этот вопрос заслуживает особого внимания при составлении нового проекта финансирования для Эстонского телевидения. Сохраняется необходимость в усилении соответствующих правовых гарантий, что должно быть отражено в разрабатываемых законопроектах, касающихся общественного вещания.

Требования к вещанию

Выводы первого круга

87. В первом Мнении Консультативный комитет, ссылаясь на статью 25 Закона о языке, констатировал, что сопровождение программ на языке меньшинств субтитрами на государственном языке должно достигаться преимущественно методами, основанными на добровольном желании, нежели путем жестких требований к трансляции. Он также призвал проследить влияние статьи 25 Закона о языке на вещание для национальных меньшинств.

Ситуация в настоящем

Нерешенные вопросы

88. Статья 25 Закона о языке остается без изменений, и Консультативный комитет не получил никакой информации о каких-либо усилиях с целью анализа ее влияния на вещание для национальных меньшинств. Инспекция по языку провела мониторинг за соблюдением обязательств по вещанию, особенно в области кабельного вещания, и в сентябре 2004 года обнаружила, что русскоязычный канал «Orsent TV» нарушил вышеупомянутое положение. «Orsent TV» получил от Инспекции по языку письменное предписание привести свое вещание в соответствие с положениями статьи 25 Закона о языке. Позже трансляция программ канала была временно прекращена владельцем лицензии на вещание вплоть до того момента, когда канал начал переводить свои программы.

Рекомендации

89. В качестве приоритетной задачи Эстонии следует пересмотреть положения статьи 25 Закона о языке для обеспечения ее соответствия положениям статьи 9 Рамочной Конвенции, и в свете возможных поправок в эту статью обеспечить, чтобы меры, принимаемые в связи с мониторингом реализации вышеупомянутого положения, были пропорциональны преследуемой законной цели.

СТАТЬЯ 10 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Объем защиты государственного языка

Выводы первого круга

90. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет подчеркнул, что защита государственного языка является законной целью, однако очень важно, чтобы такая защита, включая деятельность Инспекции по языку, полностью учитывала бы принципы Рамочной Конвенции.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

91. Некоторые положения Закона о языке были изменены с тем, чтобы они в большей степени учитывали трудности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, хотя со времени первого круга мониторинга основные принципы законодательства остались преимущественно за рамками изменений. Имели место позитивные изменения в некоторых областях практической деятельности Инспекции по языку (см. также комментарии к статье 11 ниже). Конституционный суд сделал важную ссылку среди прочего на необходимость обеспечения того, чтобы в согласии с нормами Закона о языке меры, принимаемые для гарантирования владения работниками языком, были бы пропорциональными.

б) Нерешенные вопросы

92. Признавая необходимость поддержки и развития эстонского языка, Консультативный комитет полагает, что остается риск того, что продолжающийся упор на применении

регулятивного подхода для поддержки государственного языка, – иногда за счет основанных на мотивировании добровольных методов, – ведет к возникновению проблем на пути реализации лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, права на использование своего языка в частных контактах и публично, письменно и устно. Этот риск увеличился в связи с тем, что одобренная правительством в августе 2004 год Стратегия развития эстонского языка на 2004-2010 годы, преследуя важную цель защиты эстонского языка, помимо того, что содержит ряд ценных инициатив, также призывает к принятию дополнительных правовых норм, регулирующих его использование, и к контролю за использованием государственного языка, среди прочего, в сфере бизнеса, рекламы и во многих других областях. В то же время Стратегия уделяет лишь ограниченное внимание некоторым вопросам, например, необходимости развития образования на эстонском языке для взрослых, что имеет центральное значение для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Для обеспечения сбалансированного подхода важно, чтобы положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и их языков в большей степени принималось бы во внимание в данном контексте.

Рекомендации

93. Эстонии и далее следует прилагать усилия для обеспечения того, чтобы защита и поддержка государственного языка не осуществлялась на основе чрезмерно регулятивного подхода и за счет защиты национальных меньшинств и их языков.

Использование языков меньшинств в отношениях с властями

Выводы первого круга

94. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет заключил, что законодательству, касающемуся использования языков меньшинств в контактах с органами государственного управления, не хватает четкости, и оно предусматривает высокий порог для реализации права на получение ответа на языке меньшинства.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

95. Согласно поправкам к статье 9 Закона о языке, которые вступили в силу в январе 2002 года, в настоящее время использование «иностранный язык» в устных контактах с представителями государственных органов и органов местных самоуправлений «на основе взаимного согласия сторон» не противоречит закону. Это закрепляет законное основание для обычной в некоторых регионах практики использования русского языка при таких контактах.

б) Нерешенные вопросы

96. Несмотря на повышение правовой определенности, данные поправки содержат лишь ограниченные гарантии для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, так как оставляют отдельным чиновникам чрезмерно широкие возможности действовать по собственному усмотрению относительно того, могут ли лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, использовать свой язык при контактах с властями, не неся

издержек на перевод. Это следует из того факта, что в случаях, когда чиновник не соглашается на использование «иностранный язык», перевод организуется за счет лица, «не владеющего в должной степени эстонским языком».

97. Более существенные гарантии, касающиеся также подачи властям письменной документации на языке меньшинства, применяются только в отношении тех местных самоуправлений, где по меньшей мере половина постоянных жителей принадлежат к национальным меньшинствам, что, как было отмечено в первом Мнении Консультативного комитета, является высоким порогом. Более того, реальную доступность этих гарантий трудно оценить вследствие правовой неопределенности, касающейся законодательного определения понятия национального меньшинства в Эстонии (см. также соответствующие комментарии к статье 3 выше).

Рекомендации

98. В процессе реализации законодательства Эстония должна обеспечить, чтобы в тех районах, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживают традиционно или в значительном количестве, у них имелась бы действительная и эффективная возможность использования своего языка меньшинства при контактах с органами государственного управления. Эстонии следует устранить все обозначенные проблемы в области законодательства и на практике, включая те, что могут возникать вследствие наложения финансовых обязательств или вследствие остаточного влияния ограничительного определения понятия национального меньшинства.

СТАТЬЯ 11 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Топографические указатели

Выводы первого круга

99. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет призвал правительство выяснить, осведомлены ли соответствующие муниципалитеты о возможности размещать местные географические названия на языках меньшинств, а также оказывать поддержку таким инициативам.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

100. Вступивший 1 июля 2001 года в законную силу новый Закон о географических названиях, сохранив основные принципы, применявшиеся относительно топонимов на языках меньшинств во время первого круга мониторинга, упростил требуемые процедуры. Власти сообщили, что были приложены усилия для побуждения соответствующих муниципалитетов к использованию возможности размещения топонимов на языках меньшинств, однако это не имело каких-либо последствий на местном уровне.

b) Нерешенные вопросы

101. Видимо, несмотря на усилия правительства, по-прежнему наблюдается недостаточная осведомленность относительно соответствующих правовых возможностей и процедур, в частности, муниципалитетов в Причудье, где традиционно проживают русскоговорящие староверы. Более того, есть основания полагать, что использование кириллицы (наряду с латиницей), что в настоящее время исключено согласно статье 10 Закона о географических названиях, могло бы повысить заинтересованность в размещении традиционных местных географических названий на языке меньшинств, что в большей степени отвечало бы духу статьи 10 Рамочной Конвенции.

Рекомендации

102. Эстонским властям следует и далее прилагать усилия к поощрению местных властей в размещении топонимов на языках меньшинств. Следует рассмотреть возможность разрешения дополнительного использования алфавита, помимо латинского, для написания таких названий.

Частные указатели на языках меньшинств

Выводы первого круга

103. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет заключил, что статья 23 Закона о языке противоречит статье 11 Рамочной Конвенции в том объеме, в каком она препятствует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, публично размещать вывески и другую информацию частного характера на языке меньшинств, и настоятельно рекомендовал Эстонии пересмотреть соответствующее законодательство и практику.

Ситуация в настоящем

a) Позитивные изменения

104. Следуя комментариям, сделанным Консультативным комитетом в рамках первого круга мониторинга, Инспекция по языку существенно улучшила свою практику в данной области. Исходя из предположения, что требование к любой публично размещаемой информации быть только на эстонском языке противоречит принятым на себя Эстонией международным обязательствам, Инспекция по языку больше не рассматривает использование наряду с эстонским другого языка в таких вывесках, объявлениях и рекламе в качестве нарушения существующего законодательства. Это позитивное изменение действует и в такой важной области, как избирательная реклама.

b) Нерешенные вопросы

105. Содержание статьи 23 Закона о языке остается без изменений, несмотря на сделанные, в том числе со стороны Инспекции по языку, предложения о внесении поправок, которые бы прямо санкционировали использование другого, наряду с эстонским, языка при публичном размещении частных вывесок, объявлений и рекламы.

Рекомендации

106. Позитивные изменения в практической деятельности Инспекции по языку, касающиеся размещения вывесок, объявлений и рекламы на языках меньшинств, следует прямо закрепить в законодательстве путем внесения поправок в статью 23 Закона о языке.

Регистрация отчества

Ситуация в настоящем

107. Государственный отчет ссылается на факт, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не имеют возможности внести свои отчества как таковые в официальные удостоверяющие личность документы, однако далее в Отчете утверждается, что ввиду того, что существует возможность регистрации отчества в качестве второго имени, текущая практика не противоречит положениям Рамочной Конвенции.
108. Консультативный комитет одобряет тот факт, что Государственный отчет прямо обсуждает эту проблему, поднятую Центром информации по правам человека в ходе подготовки Государственного отчета. Комитет признает, что положения Рамочной Конвенции, касающиеся личных имен, должны применяться в свете своих особых обстоятельств каждой отдельной Стороны, а также то, что прилагаются усилия для решения проблемы относительно регистрации отчеств, хотя найденное решение не встретило одобрения у всех заинтересованных лиц. В то же время Консультативный комитет полагает, что могут быть найдены другие решения, которые более адекватно решали бы вызывающие озабоченность вопросы, возможно, в связи с текущей реформой законодательства о личных именах.

Рекомендации

109. Консультативный комитет рекомендует властям изыскать новые решения проблемы регистрации отчеств в официальных личных документах, прибегая к консультациям с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам.

СТАТЬЯ 12 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Школьная учебная программа

Выводы первого круга

110. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет подчеркнул, что идентичность всех этнических групп, проживающих в Эстонии, должна отражаться в школе в рамках государственной учебной программы. Далее Комитет отметил важность оказания поддержки преподаванию языков меньшинств лицам, относящимся к большинству населения.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

111. В рамках Программы интеграции были выдвинуты инициативы относительно сотрудничества между школами с эстонским и русским языками обучения для развития учебной программы. Помимо этого, был написан ряд учебников для детей, обучающихся в классах языкового погружения, где уделяется внимание культуре лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, причем избегаются гендерные стереотипы.

б) Нерешенные вопросы

112. Несмотря на принятие некоторых мер, исследования показывают, что мультикультурный элемент в учебной программе школ Эстонии остается сравнительно небольшим. Более того, хотя в ряде школ имеются возможности для преподавания языков меньшинств для учеников – представителей большинства, исследования свидетельствуют, что важность изучения языков меньшинств не осознается значительной частью таких учеников.

113. В октябре 2004 года правительство объявило о создании новой комиссии по изучению вопросов истории. Поставленные перед Комиссией задачи, в том числе пересмотр содержания учебников по истории в школах с эстонским и русским языками обучения, имеют непосредственное отношение к реализации положений статьи 12 Рамочной Конвенции. Важно, чтобы деятельность вышеупомянутой комиссии имела межкультурную составляющую и чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, также участвовали в этом процессе.

Рекомендации

114. Следует прилагать дальнейшие усилия к тому, чтобы обеспечить адекватное отражение мультикультурного подхода в учебных программах школ. Эстонии следует сделать дальнейшие шаги для поощрения учеников – представителей большинства к изучению языков меньшинств. Работа новой комиссии по изучению вопросов истории должна иметь межкультурную составляющую.

Обучение учителей

Выводы первого круга

115. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет призвал увеличить объем языковых и иных обучающих программ для учителей.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

116. Эстония инициировала ряд обучающих программ, в частности программы для учителей по повышению квалификации с изучением эстонского языка, а также приняла ряд многообещающих инициатив по обмену учителями между школами с эстонским и русским языком обучения.

б) Нерешенные вопросы

117. Имеется четкая необходимость в увеличении обучающих программ для учителей, включая курсы по языку и методологии, а также в учебных материалах, подходящих для возрастающего двуязычия в школах. Это также поможет гарантировать, что ка-

чество обучения не пострадает вследствие увеличения объема преподавания на эстонском языке в школах с русским языком обучения, а также то, что учительский состав школ и далее будет отражать этническое и языковое многообразие эстонского общества. Требование об организации дополнительных обучающих курсов и о принятии других мер является особенно актуальным во многих гимназиях, в которых ожидается введение с 2007 года эстонского языка в качестве основного языка преподавания, однако этот вопрос заслуживает большого внимания на других уровнях системы образования, включая дошкольное обучение, особенно в Ида-Вирумаа.

Рекомендации

118. С целью обеспечения качества образования Эстонии следует усилить принимаемые меры в области обучающих программ для учителей и выпуска учебных материалов для возрастающего двуязычия в школах.

Контакты между учениками

Выводы первого круга

119. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет призвал к появлению дальнейших инициатив по интенсификации контактов между учениками школ с преподаванием на языке меньшинств и школ с эстонским языком обучения.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

120. Были инициированы проекты, направленные на оказание содействия контактам между детьми, принадлежащими к национальным меньшинствам, и эстоноговорящими детьми, включая организацию лагерей с эстонским языком общения и программы по семейному обмену.

б) Нерешенные вопросы

121. Вышеупомянутые меры дали некоторые позитивные результаты, однако частота контактов между учениками эстоноязычных классов и теми, кто обучается на языке меньшинства, остается весьма незначительной. Вместе с тем вышеупомянутые программы по обмену, а также другие похожие инициативы направлены почти исключительно на то, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, получили представление о культурной среде большинства населения, но не наоборот.
122. Более того, ни одна из множества моделей, разработанных для увеличения объема обучения на эстонском языке в дошкольных учреждениях и основных школах, видимо, не подразумевает четкой политики, направленной на поощрение создания двуязычных классов путем соединения учеников из эстоноговорящих семей и учеников из среды говорящих на языке меньшинства, и не предусматривает мер для обеспечения того, чтобы школьные помещения располагались способом, благоприятствующим контактам между учениками.
123. Все большее количество родителей, принадлежащих к национальным меньшинствам, просит, чтобы их дети были приняты в обычные эстоноязычные дошкольные учреждения и школы. Консультативный комитет полагает, что создание классов, состоящих

из учеников, принадлежащих как к общине большинства, так и к общине меньшинства могло бы оказаться полезным не только для улучшения языковых навыков учеников, но и для поощрения межкультурного диалога при условии, что будет обеспечен необходимый уровень специальных педагогических навыков и средств, а также тщательное планирование. Остается необходимость в дальнейшем поощрении инициатив такого характера. Для этого может потребоваться внесение изменений в имеющуюся систему регулирования, которая в частности предполагает, что для принятия ученика в школу от него требуется достаточный уровень знания языка, на котором ведется обучение в соответствующей школе.²

Рекомендации

124. Эстонии следует и далее развивать двусторонние контакты между учениками, принадлежащими к большинству населения, и учениками, принадлежащими к национальным меньшинствам. Важность подобных контактов должна быть учтена при разработке и реализации различных моделей образования, начиная с дошкольных учреждений и включая планировку образовательных учреждений.

Доступ к дошкольным учреждениям

Выводы первого круга

125. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет подчеркнул, что доступ к дошкольным учреждениям с преподаванием на эстонском языке должен быть организован таким образом, чтобы у лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, были равные шансы на получение такого обучения.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

126. Эстонский язык вводился постепенно и таким образом, что это не устраняло доступность обучения в дошкольных учреждениях на русском языке.

б) Нерешенные вопросы

127. Наличие учителей с адекватным знанием языка и другими навыками должно обеспечиваться так, чтобы была обеспечена реальная возможность выбора в пользу дошкольных учреждений с преподаванием на языках меньшинств, уровень качества которых был бы сравним с качеством других альтернативных моделей обучения, в том числе языкового погружения.

Рекомендации

128. Эстонии следует и далее решительно следовать своим обязательствам для обеспечения такого положения, чтобы дети, принадлежащие к национальным меньшинствам, имели равные возможности в доступе к дошкольному обучению.

² Постановление № 10 (1994) министра образования «Порядок приема, перевода, выбытия и исключения из школы учеников основной школы и гимназии».

Доступ к высшему образованию

Выводы первого круга

129. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет призвал к принятию мер для обеспечения того, чтобы ограниченные возможности обучения на русском языке не создавали бы трудностей для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том, что касается равенства возможностей при доступе к высшему образованию.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

130. Эстония по-прежнему предусматривает для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, возможность посвятить первый год обучения в университете достижению хорошего уровня владения эстонским языком. В дополнение к частным институтам, государственные университеты продолжают предлагать ограниченный набор программ на русском языке.

б) Нерешенные вопросы

131. Языковые сложности продолжают оставаться серьезным препятствием для многих лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на пути к получению высшего образования; это также способствует относительно высокому проценту отчислений. Более того, на основании данных переписи можно заключить, что у лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, гораздо меньше шансов получить степень магистра или доктора, нежели у лиц, принадлежащих к большинству населения.

Рекомендации

132. Эстонии следует и далее принимать меры для содействия и облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в высшие учебные заведения. В этой связи важно гарантировать, чтобы увеличение объема обучения на государственном языке на уровне среднего образования не сказывалось бы негативным образом на качестве образования в школах, посещаемых лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, тем самым ограничивая их возможности к получению высшего образования.

СТАТЬЯ 13 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

«Воскресные школы» национальных меньшинств

Выводы первого круга

133. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет призвал к оказанию дополнительной поддержки частным инициативам в области образования лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

134. В рамках интеграционной программы ряд добровольных языковых школ («воскресных школ»), основанных в основном культурными объединениями национальных меньшинств, получали государственную поддержку. Ведется оживленная дискуссия относительно выработки удовлетворительного плана финансирования таких школ, которые имеют особое значение для малочисленных групп национальных меньшинств.

б) Нерешенные вопросы

135. В настоящее время вследствие наличия недостатков в действующем законодательстве и практике «воскресные школы» не получают государственной помощи в оптимальном объеме, а множество таких школ вообще не имеет государственной поддержки (см. также соответствующие комментарии к статье 5 выше).

Рекомендации

136. Эстонии и далее следует прилагать усилия для выработки улучшенной системы финансирования «воскресных школ» национальных меньшинств, одновременно обеспечивая, чтобы такая поддержка частных инициатив сопровождалась принятием адекватных мер в области государственной системы образования.

СТАТЬЯ 14 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Языки меньшинств в среднем образовании

Выводы первого круга

137. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет подчеркнул, что имеющиеся инициативы в области системы образования должны выполняться таким образом, чтобы это содействовало интеграции, а не ассимиляции лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Кроме того, Консультативный комитет заключил, что соответствующее постановление о реализации Закона об основной школе и гимназии должно быть сформулировано таким образом, чтобы четко гарантировать адекватный уровень двуязычного среднего образования для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

138. В марте 2002 года внесением поправки в статью 9 Закона об основной школе и гимназии Эстония сделала значительный шаг для принятия во внимание нарастающей озабоченности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, относительно среднего образования их представителей. Данная поправка позволяет гимназиям при наличии разрешения правительства оставить язык меньшинства в качестве языка обучения даже после 2007 года, когда запланировано начало перехода гимназий на эстонский язык в качестве основного языка обучения (минимум 60 процентов обучения

на эстонском языке). Поправка добавляет реформе образования весьма необходимую гибкость и содержит механизм преодоления определенных проблем, которые могли бы возникнуть вследствие жесткого подхода к запланированным обязательствам по переходу, принимая во внимание, в частности, вывод, содержащийся в Стратегии развития эстонского языка, что «подготовка к переходу не была адекватной» (см. также выше соответствующие комментарии к статье 12 по поводу обучающих курсов для учителей).

б) Нерешенные вопросы

139. Претерпевшая изменения статья 9 предусматривает, что просьба об использовании не эстонского языка в качестве языка обучения направляется советом попечителей гимназии собранию местного самоуправления, которое затем обращается за разрешением к правительству. До сих пор правительством не было принято ни одного решения на основе этих норм, и, учитывая, что ряд предложений был получен Министерством образования непосредственно от школ, можно предположить, что школы и иные заинтересованные лица недостаточно информированы о соответствующих процедурах. Судя по всему, власти также еще не выработали четкого подхода относительно рассмотрения будущих заявлений.

Рекомендации

140. Имеется явная необходимость дополнительно снабдить школы, местные власти и других заинтересованных лиц процедурным и иным руководством о том, как можно воспользоваться возможностью сохранить язык меньшинства в качестве основного языка обучения после 2007 года. Более того, центральным властям необходимо принять в этом вопросе более активные меры, а также выработать четкий подход к процессу прохождения будущих заявлений и принятию возможных решений в соответствии с принципами Рамочной Конвенции.

Языки меньшинств в основных школах

Выводы первого круга

141. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет заключил, что возможность сохранить язык меньшинства в качестве основного языка обучения существует, однако законодательство не содержит никаких гарантий или положений о содействии реализации такой возможности. Консультативный комитет также отметил, что отсутствуют детальные гарантии относительно роли языков меньшинств в основных школах с эстонским языком в качестве основного языка обучения.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

142. В 2002/2003 учебном году в Эстонии было 89 основных школ с русским языком обучения в качестве основного, и, хотя в этой области не были приняты новые законодательные гарантии, Государственный отчет признает необходимость сохранять школы с русским языком обучения, «принимая во внимание этнический состав населения».

143. Более того, в 2003 году Эстония приняла новые законодательные гарантии обучения на языках меньшинств, которые не являются языками обучения в означенных школах. Согласно поправкам к Закону об основной школе и гимназии, а также соответствующим постановлениям правительства, по просьбе родителей хотя бы 10 учеников в школе должны быть организованы факультативные уроки по культуре и языку, который не является языком обучения в данной школе, в объеме не менее 2 часов в неделю. Такие гарантии потенциально особенно важны для учеников, принадлежащих к малочисленным группам национальных меньшинств, а также для тех русскоговорящих учеников, которые выбрали обучение в эстоноязычных школах.

b) Нерешенные вопросы

144. На практике, однако, вышеупомянутые новые гарантии осуществляются без особого успеха. На данный момент был создан лишь один класс (с украинским языком обучения в Силламяэ). Власти признают незначительность достигнутых до сих пор результатов и называют в качестве возможного объяснения различные причины, начиная от финансовой обеспеченности имеющихся «воскресных школ» и заканчивая указанием на то, что большое число затронутых меньшинств живет дисперсно и что подобные уроки могут совпадать с уроками популярных иностранных языков.

Рекомендации

145. Следует выявить обстоятельства, препятствующие созданию вышеупомянутых классов, и пересмотреть имеющиеся регулирующие нормы и процедуры, чтобы обеспечить достижение связанных с новыми гарантиями положительных результатов.

Программы языкового погружения

Выводы первого круга

146. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет подчеркнул, что следует сохранить полностью добровольную основу программ «языкового погружения».

Ситуация в настоящем

a) Позитивные изменения

147. Несмотря на создание классов языкового погружения на эстонском языке во все большем числе русскоязычных школ, это рассматривается скорее как добровольная альтернатива, нежели как замена классов с русским языком обучения. Это важно, имея в виду, что языковое погружение, хотя оно и находит одобрение среди определенного числа родителей, не рассматривается в качестве подходящей модели обучения всеми лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам.

b) Нерешенные вопросы

148. Так как количество классов языкового погружения постоянно растет и на этот метод обучения затрачиваются значительные средства, важно обеспечить, чтобы и иные модели обучения получали сопоставимое финансирование.

Рекомендации

149. Власти должны обеспечить отсутствие каких-либо необоснованных преимуществ у программ языкового погружения при принятии решения о финансировании для обеспечения того, чтобы качество образования в рамках иных моделей обучения, включая учебники и помещения, было сопоставимым.

СТАТЬЯ 15 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Требования к знанию языка на выборах

Выводы первого круга

150. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет заключил, что требования к знанию языка для кандидатов на местных и парламентских выборах противоречат статье 15 Рамочной Конвенции, и призвал Эстонию к упразднению этих требований в качестве первоочередной задачи.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

151. Эстония полностью учла вышеупомянутую озабоченность Консультативного комитета, упразднив требования в отношении кандидатов на местных и парламентских выборах путем внесения 21 ноября 2001 года поправок в Закон о выборах в Рийгигогу и в Закон о выборах в собрания местного самоуправления.

Консультативные организации, представляющие национальные меньшинства

Выводы первого круга

152. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет пришел к выводу, что необходимы новые консультативные структуры, так как Круглый стол при президенте является преимущественно экспертным органом.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

153. С введением в 2003 году палаты представителей национальных меньшинств структура Круглого стола при президенте была изменена. Эта мера способствовала повышению представительности Круглого стола. На региональном и местном уровнях также выдвигались многообещающие инициативы по созданию новых консультативных структур для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Совсем недавно было принято решение о создании нового совета национальных меньшинств в городе Таллине.

b) Нерешенные вопросы

154. Несмотря на определенный прогресс, и статус, и роль консультативных органов в процессе принятия решений могли бы еще развиваться и укрепляться. В этой связи Консультативный комитет отметил, что ряд инициатив, оказывающих не прямое, но существенное влияние на защиту меньшинств, в частности Стратегия развития эстонского языка, не обсуждались должным образом с представителями национальных меньшинств. Имеются предложения о включении в инициированное новое законодательство о национальных меньшинствах гарантий относительно создания на широкой основе и адекватно финансируемых консультативных структур.

Рекомендации

155. Эстонии следует делать дальнейшие шаги по укреплению роли консультативных организаций, представляющих национальные меньшинства, а также рассмотреть этот вопрос в свете дискуссий относительно предложенного законодательства о национальных меньшинствах.

Эффективное участие в экономической жизни

Выводы первого круга

156. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет заключил, что проблема безработицы несоразмерно затрагивает лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и призвал правительство к принятию решительных мер для противодействия этому явлению.

Ситуация в настоящем

a) Позитивные изменения

157. Эстония признала необходимость принятия особых мер для улучшения развития Ида-Вирумаа, который является регионом с большим числом жителей, принадлежащих к национальным меньшинствам, и где процент безработицы самый высокий по стране. Позитивным шагом стало также то, что при разработке плана развития этого региона были проведены консультации с Круглым столом по делам национальных меньшинств Ида-Вирумаа. По данным властей, в регионе Ида-Вирумаа в 2004 году в ситуации с безработицей произошло небольшое улучшение.

b) Нерешенные вопросы

158. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, продолжают страдать от безработицы в гораздо большей степени, нежели лица, принадлежащие к большинству населения, кроме того, их число в определенных сферах занятости, включая высшее звено администрации, остается явно незначительным. Процент безработицы среди молодых женщин, принадлежащих к национальным меньшинствам, особенно велик, и в свете этого позитивным является то, что на эту проблему будет обращено особое внимание в рамках реализации инициативы EQUAL, предложенной Европейским Союзом для содействия равным возможностям на рынке труда.
159. Существует множество факторов, оказывающих влияние на ситуацию с занятостью лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, но важно, чтобы власти гаран-

тировали отсутствие прямой или косвенной дискриминации на рынке труда. В этой связи реализация и мониторинг за соблюдением новых правовых гарантий от дискриминации в Законе о трудовом договоре имеют особое значение (см. также соответствующие комментарии к статье 4 выше).

Рекомендации

160. Властям и далее следует прилагать усилия для преодоления чрезмерно высокого процента безработных среди лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в Ида-Вирумаа и по всей стране путем принятия инициатив регионального развития и мер по борьбе с прямой и косвенной дискриминацией на рынке труда. Это предполагает, помимо прочего, привлечение на публичную службу квалифицированных кадров, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Требования к знанию языка в сфере занятости

Выводы первого круга

161. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет подчеркнул, что требования к знанию языка должны предъявляться только тогда, когда это необходимо для защиты общественных интересов, а также привлек внимание к ситуации людей, которые в соответствии с ранее действовавшими нормами уже получили сертификаты о знании языка. Комитет призвал также к организации курсов по правам человека для персонала учреждений, занимающихся реализацией соответствующих положений.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

162. Важным решением Рийгикогу от 10 декабря 2003 года было внесение изменений в статью 28 Закона о языке с целью продлить на неопределенное время действие «старых» сертификатов о знании языка в профессиональных целях. Более того, Инспекция по языку осознает факт того, что в частной сфере ее сотрудники вправе следить за знанием языка лишь тех работников, требования к знаниям которых тесно связаны с общественными интересами.

б) Нерешенные вопросы

163. Судя по всему, нынешние требования к знанию языка в некоторых сферах занятости нереалистичны и не учитывают практическую ситуацию в полном объеме в соответствующих сферах, что можно предположить исходя из чрезвычайно высокого числа выявленных Инспекцией нарушений Закона о языке. В 2003 году Инспекция провела 2400 проверок и обнаружила нарушения положений Закона о языке в 1 899 случаях. В 2004 году в абсолютном большинстве случаев были выявлены нарушения, а количество процедур по административным правонарушениям значительно выросло, включая 257 случаев наложения штрафов на публичных служащих (в основном полицейские и сотрудники мест заключения) и 129 случаев с учителями русскоязычных школ.
164. Требования к знанию языка, видимо, также не учитывают адекватным образом региональную специфику. Например, в период с 1997 по 2003 годы Инспекция по языку проводила проверку на знание эстонского языка городских чиновников в Кохтла-Ярве

и заключила, что 83 процента чиновников не владели эстонским языком на должном уровне. В ходе последующей проверки Инспекция заключила, что 85 процентов указанных чиновников не улучшили свои знания эстонского языка.³ Очевидно, что жесткое выполнение языковых требований представляется нереалистичным в свете таких обстоятельств и может оказать негативное влияние на ситуацию с занятостью и функционированием ряда органов публичной власти.

165. В некоторых областях деятельность по реализации положений Закона о языке создает новые трудности. Например, сообщается, что в тюрьмах реализация задачи по обеспечению знания эстонского языка персоналом рискует повлечь за собой недостаточный уровень знания им русского языка; а это имеет существенное значение потому, что большинство заключенных являются русскоязычными.
166. Среди национальных меньшинств также отмечается некоторая степень неуверенности относительно требований о знании эстонского языка в частной сфере. Например, многим неясно, относится ли требование о знании эстонского языка на среднем уровне, установленное постановлением правительства 15 мая 2001 года в отношении некоторых категорий работников в сфере продажи товаров и услуг, ко всем тем, в чьи обязанности входит предоставление информации о качестве, цене и происхождении предлагаемых товаров и услуг, или же достаточно, чтобы на данном предприятии по продаже товаров и предоставлению услуг лишь один [из работников] обладал таким знанием языка.

Рекомендации

167. В целом властям следует обеспечить, чтобы знание эстонского языка работниками и публичными служащими не обеспечивалось посредством чрезмерно запретительного подхода в деятельности Инспекции по языку и других вовлеченных структур и чтобы защита национальных меньшинств в этой связи принималась во внимание в полном объеме.
168. В каждом отдельном секторе занятости адекватность существующих требований по языку, установленных большей частью в 2001 году, следует пересмотреть, чтобы обеспечить их реалистичность, четкость и пропорциональность поставленной цели, а также, чтобы они не препятствовали недолжным образом доступу и участию в трудовой занятости лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

СТАТЬИ 17 И 18 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

Трансграничные контакты

Выводы первого круга

169. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет подчеркнул, что новый визовый режим с Российской Федерацией должен действовать таким образом, чтобы у лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не возникало не оправдан-

³ См. Ilmar Tomusk, Director General of the National Language Inspectorate, «Kohtla-Järve – An Estonian Town in Ida Viru County» (2003).

ных ограничений права на установление и поддержание трансграничных контактов. Комитет также поддержал попытки, направленные на заключение дополнительных двусторонних соглашений, относящихся к защите национальных меньшинств.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

170. В октябре 2003 года Эстония и Российская Федерация заключили соглашение, направленное на упрощение визовых процедур для жителей приграничных регионов.
- б) Нерешенные вопросы
171. Имеется необходимость продлить действие упрощенного визового режима в отношении трансграничного района. Успешное окончание возобновленного с Российской Федерацией обсуждения вопроса о подписании договора о границе также может оказать позитивное влияние на трансграничные контакты лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.
172. Консультативный комитет хотел бы привлечь внимание к необходимости продолжения дальнейших двусторонних проектов относительно защиты окружающей среды в Причудье в сотрудничестве с лицами, проживающими в приозерных муниципалитетах, где рыболовство традиционно является ключевым видом деятельности.

Рекомендации

173. Эстонии и далее следует принимать инициативы, способствующие установлению трансграничных контактов между Эстонией и Российской Федерацией, а также привлекать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к участию в соответствующих двусторонних инициативах.

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

174. Консультативный комитет считает, что эти заключительные замечания могут послужить основанием для последующих выводов и рекомендаций Комитета министров в отношении Эстонии.

Позитивные изменения

175. После принятия в сентябре 2001 года первого Мнения Консультативного комитета и в июне 2002 года соответствующей резолюции Комитета министров Эстония предприняла ряд шагов, направленных на улучшение реализации положений Рамочной Конвенции. В различных ключевых областях власти сумели восполнить недостатки в законодательстве и на практике, сопровождая это оживлением диалога с представителями национальных меньшинств и гражданским обществом.

176. В отношении натурализации были предприняты определенные позитивные меры, направленные на повышение доступности и облегчение процесса. Следует отметить недавний рост показателей натурализации.
177. Эстония придала необходимую гибкость законодательству, касающемуся языка обучения в гимназиях, тем, что предоставила школам возможность подачи заявления об освобождении их от требования перехода на эстонский язык в качестве основного языка обучения с 2007 года.
178. Эстония преодолела ряд проблем в области законодательства о языке, в частности, отменив требования о знании эстонского языка в отношении кандидатов на выборах, а также продлив действие сертификатов о знании эстонского языка для профессиональных целей.
179. Путем изменений в практической деятельности Инспекции по языку были снижены преграды к размещению частных вывесок на языках меньшинств.

Вопросы, вызывающие озабоченность

180. Число лиц без гражданства по-прежнему остается чрезмерно высоким. Несмотря на положительные меры, предпринятые для содействия процессу натурализации, экзамен по языку и некоторые иные факторы по-прежнему являются для многих препятствием.
181. Намеченный переход на эстонский язык в качестве основного языка обучения в гимназиях, включая перевод на эстонский язык 60 процентов преподавания, еще не был адекватно подготовлен властями. В частности, это относится к вопросу обучающих программ для учителей, а также процедуры для освобождения от такого перехода.
182. Принятие новых законодательных положений о факультативных классах с обучением на языках меньшинств не принесло существенных результатов в основных школах. Более того, инициативы по содействию контактам между учениками из различных этнических групп на различных уровнях системы образования пока не получили достаточно широкой реализации.
183. Несмотря на некоторые позитивные изменения в соответствующей административной практике, Закон о языке по-прежнему содержит положения, проблемные с точки зрения Рамочной Конвенции, в частности, положения о частных вывесках.
184. Требования о знании государственного языка в сфере занятости не учитывают в полной мере существующую на практике ситуацию во всех затронутых областях, например, в правоохранительной деятельности и в соответствующих географических регионах.
185. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, особенно молодые женщины, проживающие в Ида-Вирумаа и в других местах, по-прежнему несоразмерно затронуты проблемой безработицы.
186. Процент лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, занятых на публичной службе, особенно в высшем звене администрации, является относительно низким.
187. Закон о культурной автономии национального меньшинства остается без изменений, несмотря на тот факт, что в целом он рассматривается как неэффективный.
188. Эстония увеличила гарантии против дискриминации в некоторых областях, однако предложенное всестороннее законодательство в этой сфере пока еще не принято.

Рекомендации

189. В дополнение к мерам, которые должны быть приняты для реализации детализированных рекомендаций, содержащихся в разделах I и II Мнения Консультативного комитета, властям для содействия дальнейшей реализации положений Рамочной Конвенции предлагается принять следующие меры:
- Принять ряд дальнейших позитивных мер для облегчения и содействия процессу натурализации, в частности, путем увеличения государственных бесплатных программ обучения государственному языку.
 - Улучшить учебную подготовку и иные меры, необходимые для перехода гимназий на эстонский язык в качестве основного языка обучения, а также выработать четкие процедуры для освобождения от вышеупомянутого перехода.
 - Проверить действие положений законодательства о факультативных классах с обучением на языках меньшинства в основных школах.
 - Принять ряд дальнейших мер для содействия контактам учеников из различных этнических групп.
 - Предпринять ряд шагов для обеспечения полного соответствия Закона о языке, включая положения о частных вывесках, требованиям Рамочной Конвенции.
 - Пересмотреть требования о знании государственного языка в различных сферах занятости с тем, чтобы обеспечить их реалистичность, четкость и пропорциональность.
 - Прилагать дальнейшие усилия для преодоления чрезмерно высокого процента безработицы среди лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с помощью региональных инициатив развития и путем принятия мер по борьбе с прямой и косвенной дискриминацией на рынке труда.
 - Улучшить привлечение на публичную службу квалифицированных кадров из лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.
 - Устранить недостатки Закона о культурной автономии национальных меньшинств путем принятия, с учетом консультаций с заинтересованными лицами, более включающего законодательства, которое более полно учитывало бы нынешнюю озабоченность лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.
 - Завершить работу по разработке всестороннего законодательства против дискриминации.