

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

## **Baltimaade dilemmad: seminari ettekanded etnopolitiikast**

Kogumiku toimetaja: Vadim Poleštšuk

## **Балтийские дилеммы: выступления по вопросам этнополитики**

Редактор: Вадим Полещук

## **The Baltic Dilemmas: Seminar Presentations on Ethnic Policies**

Edited by Vadim Poleshchuk

TALLINN 2003 ТАЛЛИН

---

***Baltimaade dilemmad: seminari ettekanded etnoliitikast***  
***Kogumiku toimetaja: Vadim Poleštšuk***

***Балтийские дилеммы: выступления по вопросам этнополитики***  
***Редактор: Вадим Полещук***

***The Baltic Dilemmas: Seminar Presentations on Ethnic Policies***  
***Edited by Vadim Poleshchuk***

*Kogumik on avaldatud Euroopa Nõukogu Confidence-building Measures programmi toetusel.*

*Опубликовано при финансовой поддержке Совета Европы по программе Confidence-building Measures.*

*Published with the financial support of the Council of Europe Confidence-building Measures Programme.*

*Kirjastaja / Издатель / Publisher*



**INIMÕIGUSTE TEABEKESKUS**

**LEGAL INFORMATION CENTRE FOR HUMAN RIGHTS**

**ЦЕНТР ИНФОРМАЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Nunne 2  
Tallinn 10133  
Estonia

Tel./Тел./Phone 372 (0) 64 64 270  
Faks/Факс/Fax 372 (0) 64 64 272  
E-mail: [centre@lichr.ee](mailto:centre@lichr.ee)  
[www.lichr.ee](http://www.lichr.ee)

**ISBN 9985-9410-3-9**

**© Inimõiguste teabekeskus, 2003**

---

---

## Hea lugeja!

*Kogumikus on avaldatud mõned ettekanded, millega esinesid Inimõiguste teabekeskuse 2002. aasta seminaride osavõtjad. Need seminarid olid läbi viidud projekti "Etnilise integreerimise tugevdamine Eestis inimõiguslase dialoogi kaudu" raames Euroopa Nõukogu Confidence-building Measures programmi toetusel. Valitud materjale võivad kasutada nii eksperdid Eesti ja teiste Balti riikide integratsiooni- ja rahvuspoliitikas kui ka kõik selle problemaatika vastu huvi tundvad inimesed.*

*Kogumiku toimetaja*

## Дорогой читатель!

*В настоящий сборник вошли некоторые выступления участников двух семинаров, которые Центр информации по правам человека провел в 2002 году в рамках проекта "Укрепление межэтнической интеграции в Эстонии посредством диалога в сфере прав человека" при финансовой поддержке Совета Европы по программе Confidence-building Measures. Представлены прежде всего материалы, которые могут оказаться полезными для специалистов и всех интересующихся проблемами интеграционной и национальной политики в Эстонии и других странах Балтии.*

*Редактор*

## Dear reader,

*The compendium includes presentations of the participants of two seminars that were organised by the Legal Information Centre for Human Rights in 2002 within the project Strengthening the Inter-ethnic Integration in Estonia through the Dialogue in the Field of Human Rights (financially supported by the Council of Europe Confidence-building Measures Programme). The materials selected may be useful for experts and all interested in the problems of integration and ethnic policies in Estonia and other Baltic States.*

*Editor*

---

---

---

# Sisukord / Содержание / Contents

<b>Борис Цилевич</b>	<b>Права меньшинств: кто носитель этих прав?</b>	<b>9</b>
<b>Вадим Полещук</b>	<b>Негласное дипломатическое вмешательство международного сообщества в Эстонии и Латвии</b>	<b>15</b>
<b>Carmen Thiele</b>	<b>The Right to Use a Minority Language: International Commitments and Domestic Regulation of Estonia</b>	<b>25</b>
<b>Alexei Dimitrov</b>	<b>Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Baltic States</b>	<b>37</b>
<b>Klara Hallik</b>	<b>Riiklik integratsiooniprogramm: ametilikud hinnangud ja avaliku arvamuse monitooring</b>	<b>43</b>

---

---

---

# Права меньшинств: кто носитель этих прав?

**Борис ЦИЛЕВИЧ, член Сейма Латвии и ПАСЕ**

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

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

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

В повседневной работе мы очень часто встречаемся с такими терминами, как "исторические меньшинства", "традиционные меньшинства" и даже с некоторыми дефинициями этих понятий. Мы также встречаемся с утверждениями, что традиционные и нетрадиционные меньшинства имеют разные права и раз-

ный статус. Все это, к сожалению, остается на уровне политических предположений и международными юридическими документами никак не регулируется, хотя, например, Рамочная конвенция в некоторых своих статьях и использует подобную терминологию. Например, говоря о праве меньшинств на использование своего языка при общении с публичными властями, используется понятие "территорий, которые лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, населяют исторически или в значительном количестве" (*areas inhabited by persons belonging to national minorities historically or in substantial numbers*). Тут ключевой аспект - это самое "или". Видимо это следует понимать так, что если меньшинство "историческое", т.е. давно живет на этой территории, то количество лиц, принадлежащих к этому меньшинству, может быть относительно небольшим.

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

Многие в Совете Европы воспринимают эти слова как ссылку на определение, содержащееся в знаменитой Рекомендации 1201, принятой Парламентской Ассамблеей в 1993 году. Собственно, эту же позицию относительно того, кто принадлежит к национальным меньшинствам, Парламентская Ассамблея подтверждала уже неоднократно. В последний раз это было сделано в Рекомендации 1492, принятой в январе 2001 года. Рекомендация 1201, направленная Комитету министров, рекомендует ему разработать дополнительный протокол к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и предлагает текст этого протокола. В контексте моей сегодняшней темы нам наиболее интересно определение меньшинства, которое предлагает Парламентская Ассамблея. В принципе, это определение совпадает с многочисленными проектами, много лет рассматривавшимися в рамках ООН: там все те же критерии, я не буду их повторять. В чем состоит разница? В этом определении упоминается гражданство, причем, в некоторых определениях ООН оно также упоминалось. Есть и такой критерий, что меньшинство должно иметь долговременные, прочные и продолжающиеся связи с государством. В то же время Рекомендация 1492 содержит наряду с подтверждением этого определения параграф, который говорит о "новых меньшинствах" - то есть ас-



самблея через восемь лет признала, что так называемые новые меньшинства тоже могут претендовать на определенные права, которые должны уважаться, хотя они и могут в чем-то отличаться от прав, предусмотренных для "старых" традиционных меньшинств и закрепленных в Рамочной конвенции. Для этой цели предлагается разработать новый документ, новую конвенцию Совета Европы. В то же время следует отметить, что Рекомендация 1492 содержит достаточно настойчивые, я бы сказал необычайно настойчивые для Парламентской Ассамблеи призывы в адрес тех государств, которые отрицают наличие меньшинств на своей территории.

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

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

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

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

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

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

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

Определение меньшинства в терминах групповых прав практически неприменимо на практике, особенно в Восточной и Центральной Европе. Это хорошо видно на примере Эстонии и Латвии. В Латвии 42% этнических русских - граждане по рождению, т.е. это те лица, которые полностью соответствуют всем самым жестким критериям Рекомендации 1201. Среди поляков таких 63%, среди евреев 40%. Здесь возникает серьезный вопрос: почему значительному количеству лиц должно быть отказано в их правах меньшинств, хотя они полностью соответствуют всем критериям? Только потому, что значительное

число лиц, принадлежащих к той же этнической группе, иммигрировало в эту страну позже? Но разве они в этом виноваты? Вот тут возникают очень серьезные правовые и политические проблемы.

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

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

Имеется целый ряд работ, которые пытаются социологически обосновать подобный подход, например, работы, принадлежащие Уиллу Кимлика. Его основная идея заключается в том, что между национальными меньшинствами и иммигрантскими меньшинствами существует принципиальное различие. Если национальные меньшинства как люди, которые живут на данной территории много веков, заинтересованы в первую очередь в сохранении своей идентичности, то иммигрантские меньшинства заинтересованы в максимально быстрой интеграции и даже ассимиляции. Поэтому различия в правах вполне обоснованны с социологической точки зрения, и ничего страшного тут нет. Надо сказать, что подход Кимлика разработан, в первую очередь, для амери-

канского континента, и в какой-то мере, хотя тоже не полностью, он является для него обоснованным. Что же касается Европы, особенно Восточной и Центральной ее части, то тут работают принципиально иные механизмы формирования меньшинств. Те меньшинства, которые появились на территории государства недавно, как правило, появились не в результате иммиграции, как она понимается в той же Америке. Это не был сознательный акт конкретного индивида, который решил оставить одно государство и переселиться в другое. Как правило, людей никто не спрашивал, ведь обычно в нашей части света перемещались границы, а не люди. Например, в какой-нибудь деревне в Карпатах люди за время своей жизни не по своей воле принадлежали к трем-четырем разным государственным образованиям. И в этой ситуации подход к меньшинствам с этой же меркой, как это делает Кимлика для Америки, мне кажется необоснованным.

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

*ноябрь 2002 года*

---

# Негласное дипломатическое вмешательство международного сообщества в Эстонии и Латвии

Вадим ПОЛЕЩУК, аналитик Центра информации по правам человека

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

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

Итак, применение в Эстонии и Латвии принципа реституции после восстановления независимости привело к ситуации, когда около трети всего населения или большинство представителей меньшинств оказались без местного гражданства. Понятно, что у них имелись очень ограниченные возможности влиять на процесс принятия решений, в том числе решений, непосредственно их касающихся. Проблема массового безгражданства в Эстонии и Латвии, равно как и прочие связанные с меньшинствами проблемы находились в центре внимания международных организаций, которые в меру своих возможностей пытались воздействовать на ситуацию.

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

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

*Источник: Департамент статистики Эстонии*

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

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

*Источник: Департамент статистики Эстонии*

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

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

*Источник: Центральное статистическое бюро Латвии*

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

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

*Источник: Управление натурализации Латвии*

Другой важный момент. Положение так называемого русскоязычного населения Эстонии и Латвии интересовало также Россию. Руководство Российской Федерации предпринимало в этом направлении определенные дипломатические шаги, которые в Эстонии и Латвии воспринимались крайне болезненно. В Таллине и Риге проводившаяся в отношении меньшинств политика считалась справедливой с точки зрения соблюдения интересов титульного населения, а позиция Москвы трактовалась как рецидив империализма. Запад обычно демонстрировал, что понимает опасения Эстонии и Латвии в

отношении России, и многие организации явно видели своей задачей, кроме прочего, нейтрализацию влияния России в регионе. Однако открыто игнорировать интересы Москвы никто не решался, и любое обсуждение проблем эстонских и латвийских меньшинств явно или неявно предполагало участие России.

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

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

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

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

пенгагенском Совете 1993 года были установлены чисто политические критерии для членства в ЕС, включающие "уважение и защиту прав меньшинств".

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

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

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

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

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

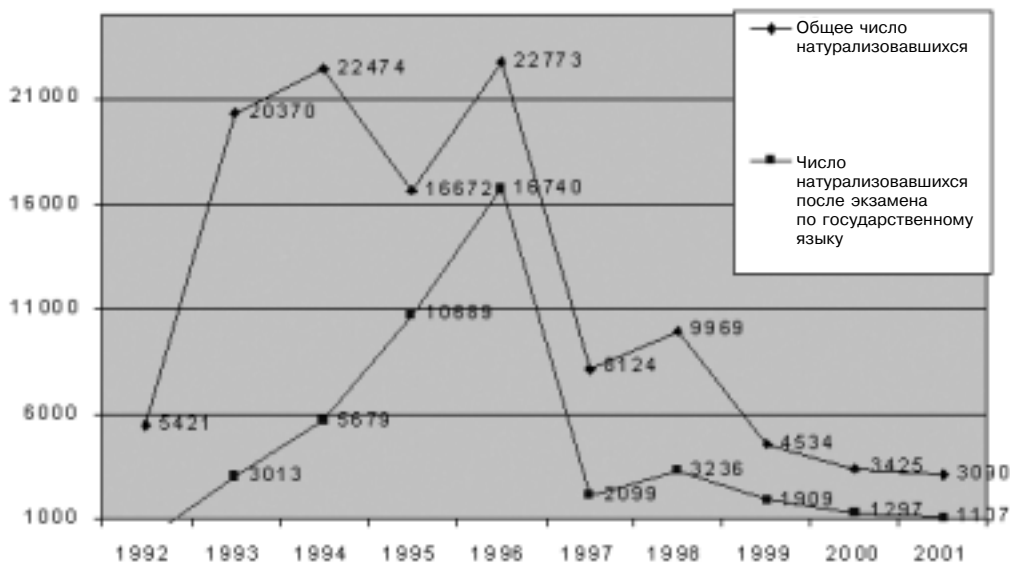


ному уровню. Натурализационные требования неизменно рассматривались представителями меньшинств как завышенные.

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

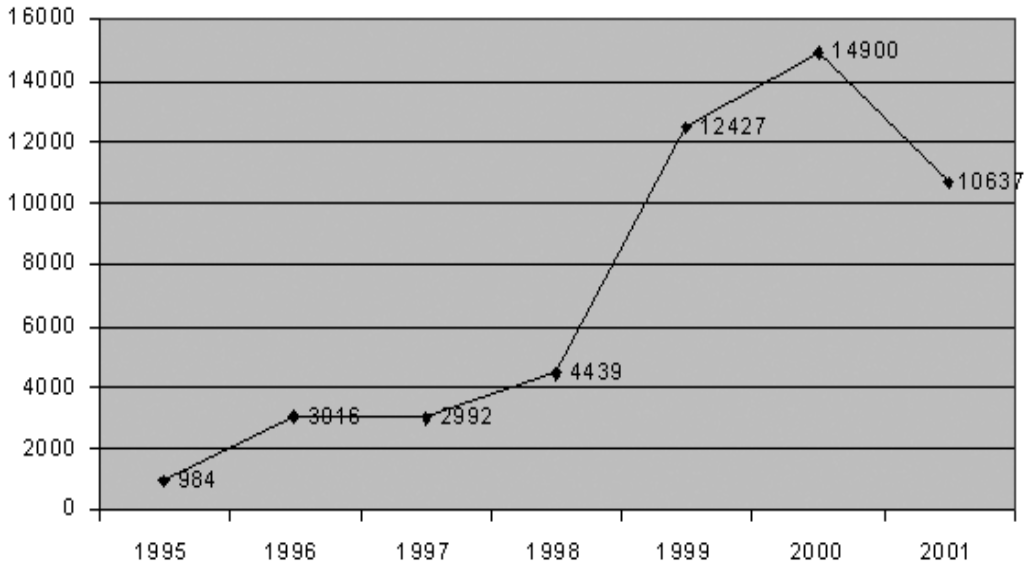
Как повлияли означенные перемены на темпы натурализации? Повлияли крайне незначительно, потому что процедура для подавляющего большинства неграждан, по сути, изменена не была. Натурализационный потенциал в рамках нынешнего эстонского и латвийского законодательства практически исчерпан и будет определяться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

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



*Источник: Департамент гражданства и миграции Эстонии*

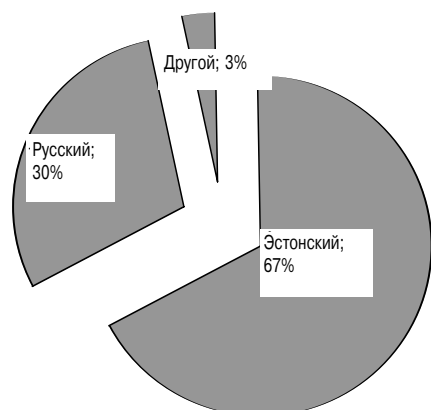
**ГРАФИК 2.**  
**Натурализация в Латвии в 1995-2001 гг.**



*Источник: Управление натурализации Латвии*

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

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

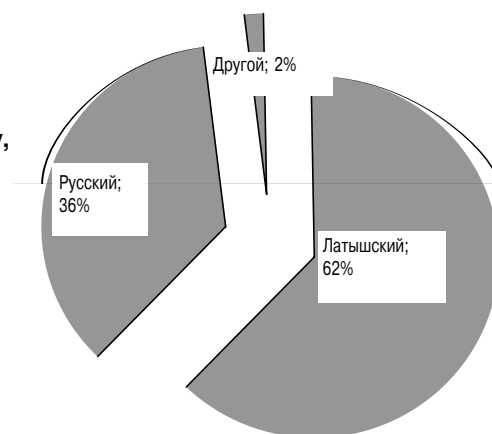
**ДИАГРАММА 1.**

**Население Эстонии по родному языку, данные переписи 2000 года**

*Источник: Департамент статистики Эстонии*

**ДИАГРАММА 2.**

**Население Латвии по родному языку, данные переписи 2000 года**



*Источник:*

*Центральное статистическое бюро Латвии*

Языковое регулирование (принятое или, как в Латвии, планируемое к принятию в 1999 году) явно находилось в противоречии с рядом международных договоров о правах человека. Это послужило поводом для критики со стороны международных структур. Это регулирование также ограничивало возможности иностранного бизнеса в Эстонии и Латвии. С точки зрения Европейского Союза это могло привести к нарушению положений Европейского договора. В итоге, в законы о языке были внесены положения, которые провозглашали возможность установления языковых требований в частной сфере, только если это оправдано в общественных интересах. Данные положения явно формулировались совместно с органами ОБСЕ, поскольку раскрытие понятия "оправданные общественные интересы" напоминает некоторые пункты Ословских рекомендаций о языковых правах национальных меньшинств. Далее уже само определение понятия "оправданные общественные интересы" получило в законах и подзаконных актах Эстонии и Латвии максимально широкое толкование.

Тем самым, вопрос об обоснованности языковых требований - это теперь не вопрос о положениях в тексте закона, но проблема толкования этихложе-

ний. Это, кстати, очень удобно в том случае, если Латвия и Эстония захотят отказаться от сдержанной политики в вопросах языкового регулирования, и это не пустые опасения. В Эстонии и Латвии недавно под давлением из-за рубежа был отменен языковой ценз для кандидатов в депутаты. Одновременно с этим, например, в Эстонии, другие поправки сделали практически невозможным использование на собраниях местного самоуправления любого другого языка, кроме государственного, даже в местах компактного проживания меньшинств. Тем самым означенная либерализация произвела малый практический эффект.

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

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

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

Какая из упомянутых нами организаций будет в будущем оказывать наибольшее влияние на ситуацию в Эстонии и Латвии? Конечно же, Европейский Союз. Остается только надеяться, что в его рамках будут приняты четкие

стандарты, касающиеся прав меньшинств, а также механизмы мониторинга ситуации не только в государствах-кандидатах, но и в государствах-членах. Принятое недавно в рамках ЕС законодательство по борьбе с дискриминацией внушает определенные надежды.

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

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

*ноябрь 2002 года*

---

---

---

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

Carmen THIELE,  
Assistant Professor, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder), Germany

## Introduction

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

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

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

### 1. International regulation

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

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

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

## **2. Estonian regulation**

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

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

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

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

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

### **1. International regulation**

The use of a minority language in private and in public constitutes the minimal standard of linguistic protection of minorities. The right to use a minority language in Article 27 CCPR includes the oral and written use of minority languages in private and in public. The states shall not prohibit the use of



minority languages between persons belonging to minorities. An analogue provision for children contains Article 30 of the Convention on the Rights of the Child.

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

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

As it is stated in the Preamble of the European Charter for Regional or Minority Languages the right to use a minority language in private and public life is an inalienable right. Article 7 para. 1 lit. d) EChRML regulates the facilitation of the use of minority languages in speech and writing in public and private life. But Article 7 stipulates the objects and principles of the Charter, which the states parties should follow in their policy and legislation and not rights for persons belonging to minorities. Within the measures to promote the use of minority languages in public life Article 10 EChRML should be mentioned. According to its para. 2 lit. g) the use or adoption of traditional place-names in a minority language should be allowed by the states in regions where the number of residents who are users of a minority language justifies the measure. Further in para. 5 the use or adoption of family names in minority languages should be considered. Pursuant to Article 2 para. 2 EChRML states parties can declare only one measure contained in Article 10 as binding in order to fulfil their obligations arising from the Charter.

## **2. Estonian regulation**

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

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

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

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

### **1. International regulation**

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

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

The European Charter for Regional or Minority Languages regulates in its Article 10 the use of minority languages with administrative authorities and public services. There it is stated that "[w]ithin the administrative district of the States in which the number of residents who are users of a regional or minority languages justifies the measures specified below and according to the situation of

each language, the Parties undertake, as far as this is reasonably possible, to..." followed by a catalogue of rights such as the use of a minority language by administrative authorities, the submission of oral or written applications in a minority language, the issuing of administrative texts and forms in a minority language or at least in bilingual version. According to Article 2 para. 2 EChRML states parties have to determine at the time of ratification to which languages they apply the provisions of the Charter. Apart from the widely formulated clauses of the Charter the states parties may not apply the EChRML to certain minority languages.

## **2. Estonian regulation**

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

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

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

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

Article 8 of the Law on Language permits to state authorities and local self-administrations the use of foreign languages, including minority languages. After mutual agreement persons without Estonian language proficiency are permitted to make use of a foreign language in the oral communication with state authorities and local self-administrations, spoken by public servants. In case of the lack of an agreement with a public servant, an interpreter can be used. The costs are to be paid by the person not mastering Estonian language. This regulation not only applies to the language proficiency of public servants but also to their willingness to make use of it, which may lead to arbitrariness. Public servants are not only required to have very good Estonian language proficiency but also depending on their grouping adequate proficiencies in one or two foreign languages. This language requirement does not essentially refer to a locally spoken

minority language. Precarious is also the allocation of the costs of the interpreter to the person not proficient in Estonian that may extend to national minorities. In this context, it has to be referred to the regulation of Article 10 para. 4 EChRML, whereupon the states commit themselves to translate and to mind the proficiency in minority languages of public servants. The regulations of the Charter are under international law non-binding for Estonia and furthermore it is up to the parties to the Charter, which measures of Article 10 they adopt. Section III of the Law on Language is dedicated to the use of a minority language in the cultural self-administrations of national minorities. According to Article 14 para. 1 of the Law on Language they are permitted to make use of their minority language as internal working language.

Estonia has regulated by the Constitution and other laws the use of minority languages between persons belonging to national minorities and administrative authorities. Being a party of the Framework Convention for the Protection of National Minorities it meets its international obligation stipulated in Article 10 para. 2 of the Convention. Estonia's regulations correspond furthermore to the provisions of Article 10 in conjunction with Article 2 para. 2 of the non-binding for Estonia European Charter for Regional or Minority Languages.

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

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

### **1. International regulation**

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

Persons belonging to minorities also fall under these rights according to Article 10 para. 3 FCNM. The special provision for minorities contained in the Framework Convention does not go beyond the minimal standard of the

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

## **2. Estonian regulation**

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

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

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

### **1. International regulation**

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

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

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

## **2. Estonian regulation**

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

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

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

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

## **1. International regulation**

Education is an important sphere for passing ethnic, cultural, linguistic and religious identity of minorities to their young generations that prevents non-desired assimilation. Article 27 CCPR also stipulates that the states parties shall

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

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

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

## **2. Estonian regulation**

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

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

From the academic year 2007/2008, minority upper schools should start transition to Estonian language of instruction (Article 52). Therewith a right to education in a minority language will not be assured to the national minorities any longer on any level of education. The remaining option would only be to found private schools in accordance with Article 25 of the Law on Cultural Autonomy of National Minorities in conjunction with the Law on Private Schools.

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

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

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

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

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

### **1. International regulation**

The political representation and participation is one of the most debated topics in the field of minority protection. The participation in or the exclusion from the political decision-making process influence the representation or under-representation of the interests of national minorities in the society. In order to guarantee minorities taking part in the political life of a democratic



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

On the European level, Article 3 of the First Additional Protocol to the ECHR regulates the obligation of the states parties to uphold regular, free and secret elections. Special provisions for national minorities contains Article 15 FCNM. According to these provisions the states shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in public affairs, in particular those affecting them. As already mentioned above, the Framework Convention contains only state obligations, not rights for minorities.

## **2. Estonian regulation**

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

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

## Conclusions

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

November 2002

## Appendix

### INTERNATIONAL TREATIES RELATING TO MINORITY LANGUAGES

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

---

# Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Baltic States

**Alexei DIMITROV,**  
**Secretary Executive, Latvian Human Rights Committee**

Eleven years ago three Baltic States have regained their independence. All of them have ethnically heterogeneous population. However, they have never witnessed violent ethnic conflicts and managed this diversity quite successfully.

Estonia and Lithuania have already ratified the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM). Latvia signed the Convention in 1995, but did not ratify it (see Appendix). The draft law on ratification of the Convention submitted by the Latvian parliamentary opposition has been rejected several times.

In Estonia, only citizens are considered as persons belonging to national minorities (non-citizens make up 40% of the minority population or 20% of the total population). This approach is stipulated in the Law on the Ratification of the FCNM. The same definition can be found in the Law on Cultural Autonomy of National Minorities (1993). In its Opinion on Estonia of 14 September 2001 the Advisory Committee on the FCNM considered the declaration of Estonia concerning the citizenship criteria for national minorities as restrictive, although it welcomed *de facto* more inclusive approach of the Government.

In Latvia the valid legislation (e.g. the Constitution or the Law on Unrestricted Development of National and Ethnic Groups of Latvia and the Rights to Cultural Autonomy) does not stipulate citizenship criteria for minorities and this approach can be considered as traditional for the country. However, several mainstream parties called to limit access to minority rights under the FCNM only to nationals. Additionally they support the ratification of the Convention with numerous declarations and reservations. There is a serious risk that some of these reservations may be incompatible with the object and purpose of the Convention. Additionally, some provisions of the new Law on Education (1998) and the Law on the State Language (1999) can be recognised as defeating the object and purpose of the Convention. As far as they were adopted after Latvia had signed the FCNM, it could violate Article 18 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

## Implementation of the FCNM

In Latvia the Law on Change of Name, Surname and Ethnicity Record establishes the "blood" principle of ethnic determination; those seeking to alter their ethnicity record are required to provide evidence that his or her ancestor was of desired ethnicity. To receive a new record on Latvian ethnicity an applicant should demonstrate an advanced level of proficiency in the State language. It is hardly in line with the principle established in Article 3 para. 1 of the Convention (the right to choose freely to be treated or not to be treated as a national minority member).

Article 9 of the Convention stipulates the right to freedom of expression and access to media. There could be significant problems regarding the language quotas on radio and TV in both Estonia and Latvia.

Article 10 para. 1 (use of a minority language in private and public). Latvian is the only State language in Latvia. In October 1998 the Parliament amended Article 4 of the Constitution with the clause that "[t]he State language of the Republic of Latvia is Latvian language". The Law on the State Language has officially recognised Liv language and considered all other languages as "foreign". In April 2002 the Constitution was supplemented with few provisions aimed at strengthening the status of Latvian language. Article 18 provides that all MPs are obliged to swear to be loyal to Latvia, strengthen its sovereignty and Latvian language as the only State language.

The Constitutions of Estonia and Lithuania have also enshrined the status of State languages. The Estonian Law on Language considers languages other than Estonian as "foreign". At the same time it stipulates that minority languages are foreign languages historically spoken by a local national minority. The Law on the state language of Lithuania does not mention minority languages at all. At the same time, they are normally mentioned in minority-related legal acts.

To a certain extent, the use of minority languages in private sphere is officially regulated in the Baltics. Nevertheless, in Estonia and Latvia State intervention should now be based on "legitimate public interest" (e.g. in the matters concerning public health, public safety and public order) and on the principle of proportionality. Until recently, State interference into private sphere was a real problem in Estonia and Latvia.

Article 10 para. 2 (communication between administrative authorities and persons in minority languages). Article 104 of the Constitution of Latvia establishes that "[a]ny person has the right to address the state or local government institutions with applications and receive answers on points of fact". Since April 2002 this article has been supplemented with the provision that everyone has the right to receive an answer in Latvian. It is not clear, how this provision will be implemented in practice. The Latvian Law on the State Language prohibits State, municipal and judicial institutions from accepting written applications, statements and complaints from private persons in any language other than Latvian except for some emergency situations. Documents in foreign languages can be accepted only if a notary-certified translation or

other certified translation into the State language is attached. Translation and certification are very costly procedures. In fact, this provision deprives many persons belonging to national minorities of an opportunity to protect their rights in State institutions. The Law on Civil Procedure establishes the same requirements.

In Estonia the Law on Language stipulates that in oral communication with public servants and employees of State and municipal agencies persons who are not proficient in Estonian may by agreement of the parties use a "foreign" language or use the services of an interpreter. In the local governments where at least half of permanent residents speak a minority language, everyone has the right to receive from local State agencies and municipal offices answers in this minority language.

In Lithuania all the transactions of legal and natural persons of the Republic of Lithuania shall be conducted in the State language. Translations into one or more languages may be attached to them. At the same time the Law on Ethnic Minorities provides that in offices and organisations located in the areas where a substantial number of residents speaks another language, this language shall be used in addition to Lithuanian.

Article 10 para. 3 (a language of legal proceedings). The Code of Criminal Procedure in Latvia establishes that legal proceedings in criminal matters are conducted in the State language, but the court, judge, prosecutor and investigation service can allow conducting the proceedings in other languages. All documents, which are to be issued to a person not proficient in the State language, shall be translated into a language he or she understands. Similar provisions regarding a language of proceedings are stipulated in Estonia and Lithuania.

Article 11 para. 1 (the right to use personal names in minority languages and the right to official recognition). According to the recently elaborated draft regulations on passports in Latvia, the original form of personal names in Latin transliteration may be written on page 4 of the passport (instead of page 14 as provided now). In Estonia, personal names of national minorities are written in documents in Latin transliteration without changes. In Lithuania, a name can be written without Lithuanian endings by Lithuanian characters upon written request of a person.

Article 11 para. 2 (public signs in minority languages). The legislation currently in force in Latvia does not prohibit displaying inscriptions and other information of a private nature visible to the public in minority languages. It should be mentioned that the positive changes allowing businessmen to display inscriptions in minority languages were adopted in 2000 (after long period of prohibition). In fact, it is a good achievement but the process of getting permits to display these new inscriptions goes rather slowly even now. Some politicians and public officials sharply criticised displaying of information in minority languages as "signs of disloyalty" that "can hinder integration of the society". The Law on Ethnic Minorities of Lithuania provides that signs in the administrative-territorial units with a compact national minority residing therein in addition to Lithuanian language may also be in a language of that national minority (in a local language). However, in Estonia the Law on

Language provides that public signs, signposts, announcements, notices and advertisements shall be (only) in Estonian (with some insignificant exceptions).

Article 11 para. 3 (the right to use topographical names in minority languages). The Law on the State Language in Latvia envisages that "place names shall be created and used in the State language in the Republic of Latvia". The Cabinet made the exception to this rule only for the territory of the Liv Coast. In Estonia the Law on Place Names provides a possibility to introduce historical place names and to display topographical indications in a minority language. However, there is a complicated procedure of restoration of a historical name. In Lithuania the law stipulates that topographical indications in the administrative-territorial units with a compact national minority residing therein in addition to Lithuanian language may also be in a language of that national minority (in a local language).

Article 14 para. 2 (the right to study in minority languages). In all three Baltic States Russian-speakers enjoy access to education in their mother tongue in elementary, basic and secondary schools. However, the domestic legislation foresees a transition of minority upper secondary schools to the (predominantly) State language as a means of instruction in Estonia (since 2007) and Latvia (2004). The envisaged education reforms are officially justified in the interests of society integration. However, a substantial number of minority members in both countries opposes the reforms as unfounded and poorly prepared.

## **Comparisons and conclusions**

There are some differences in approach to minority protection in the Baltics. Thus, Lithuanian approach is based on minority rights while the governments of Latvia and Estonia normally use the term "society integration". However, social integration measures will be productive only if based on minority rights. Unfortunately, Latvia and Estonia often understand integration as a substitute for minority rights.

It is interesting to compare Latvia and Estonia, which are countries with similar systems of minority protection. As a rule, Estonia enforces good things earlier than Latvia. At the same time, Latvia can actively use Estonian experience (also regarding implementation of the FCNM).

There are some conceptual problems we have to solve in order to implement successfully the FCNM standards in the Baltics. First, we need a real dialog of State authorities and national minorities. Second, we need a competent State institution in charge of minority affairs. The dialog should be based on mutual respect. It is contra-productive to look only for convenient dialogue partners. The authorities should speak with people who enjoy real support of national minorities, including politicians with minority background.

We have to remember about priority of international treaties over domestic legislation. This principle is established in local constitutions but it is often

overlooked in practice. We have to train Baltic lawyers to use international standards and we have to train our judiciary to take decisions with reference to international legal principles. We also need to recognise that everyone has a right to apply to international institutions without stigmatisation as an "enemy of the state".

States sign and ratify international treaties voluntarily. We can see that the process of implementation of the FCNM standards in the Baltics is going on. Yes, we have done a lot. Nevertheless, we can do much more.

*June 2002*

## Appendix

### How quickly is the Framework Convention for the Protection of National Minorities working in the Baltics?

States	Date of signature	Date of ratification	Date of entry into force	First report due	First report received	Advisory Committee opinion adopted	Advisory Committee opinion published	Committee of Ministers resolution adopted
Estonia	02/02/95	06/01/97	01/02/98	01/02/99	22/12/99	14/09/01	12/04/02	13/06/02
Latvia	11/05/95							
Lithuania	01/02/95	23/03/00	01/07/00	01/02/01	31/10/01			

*Source: Council of Europe, November 2002*

*Table compiled by Priit Järve, European Centre for Minority Issues, Flensburg, Germany*

---

---



---

# Riiklik integratsiooniprogramm: ametilikud hinnangud ja avaliku arvamuse monitooring

Klara HALLIK,  
erakorraline vanemteadur, TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut

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

## 1. Integratsiooniprogrammi hinnangust

1.1. Riikliku programmi täitmise kohta on tänaseks koostatud kaks aruannet, 2000. ja 2001.a kohta. Kuna programmi rahastamiseks vajalikud kulud on suuremas osas katnud rahvusvahelised sponsorid EU Phare, UNDP, Põhjamaad ja UK, siis on programmi täitmist nende poolt ka korduvalt hinnatud, ning antud pädevuse raames on programmi täitmine saanud positiivse hinnangu. Sisulised märkused, mida programmi täitmise monitooringu käigus on välja öeldud, taanduvad järgmisele:

- rühmadel, kellele on programm suunatud, pole olnud suurt võimalust kaasa rääkida ei programmi sisulisel koostamisel ega mõjutada selle täitmise käiku;
- soovitatud on, et kõrvuti eesti keele õpetamise alaprogrammidega paigutataks enam ressursse kodaniku (poliitilise) ja sotsiaalmajandusliku integratsiooni tarvis (*Mid-term Evaluation of Social Integration Projects in Estonia, 2000, p.7*).

1.2. Programmile on õigustatult ette heidetud, et ta on keelekeskne, ehk vaatamata sõnastatud eesmärgile – saavutada ühiskonna ühtsus koos selle mitmekultuurilise iseloomu tunnistamisega, on reaalselt täidetav peamiselt eesti keele õppe osas. Õeldu ei tähenda, et pingutused eesti keele õpetamiseks oleksid valed või põhjendamatud, vaid seda, et niisugune praktika soodustab integratsiooni mõistmist nii eestlaste kui mitte-eestlaste poolt kui ühemõõtmelist ja ühesuunalist protsessi. Vahemärkusena olgu öeldud, et suures osas ka Programmi toel, on Eestis keelesituatsioon muutunud märgatavalt paremaks. Kui 1989.a suutis eesti keeles kõnelda 67% vabariigi alalistest elanikest (eestlasi rahvastikus toona 62,5%), siis 2000.a loenduse andmeil – 80%; sealjuures 15-19-aastastest mitte-eestlastest valdab eesti keelt ligi 60%.

**1.3.** Programmi strateegiliste eesmärkide püstitamise iseloom sõltus toonasest poliitiliste jõudude vahekorra. Selles mõttes on alust öelda, et Programm peegeldab eesti valdavalt parempoolsete poliitikute konsensust integratsioonist arusaamisest ning jääb etnilise rõhuasetusega rahvusriigi paradigma raamesse. Seda vaatamata tekstis deklareeritud eesmärgile, et integratsiooni peaeesmärgiks on poliitilise rahvusliku identiteedi kujundamine, aktsepteerides ühiskonna multikultuurilist iseloomu. Probleem on selles, et riikliku identiteedi kujunemise esmaeelduseks on kõigi riigi alaliste elanike õiguslikult võrdne suhe riigiga, ehk kitsamalt, kuulumine kodanikkonda, avaramalt aga - kõigi võrdne osalemine ühiskonna asjades ja otsuste langetamises. Kuna eeldatud rahvuspoliitika õigusliku ja poliitilise reguleerimise tingimused pole Programmi vastuvõtmise ajast alates muutunud, jäi Programmi realiseerimiseks tarvilik poliitiline keskkond kitsaks. Siit tulenevalt sai Programmi ideestik algusest peale kriitika osaliseks, ning see näib olevat üks põhjus, miks suur osa mitte-eestlastest suhtub programmi mitte kui rahvusliku koostöö projekti vaid kui ühepoolse doktriini. Vähemuste nimel toona programmi korrektiive nõudnud vene poliitikud, eelkõige Riigikogu liikmed, rõhutasid laiemal ühiskondliku konsensusi saavutamise vajadust ja vähemuste jaoks kõige olulisemate kodakondsuse, poliitilise osaluse, diskrimineerimisvastaste meetmete rakendamist ning ühemõttelist otsust venekeelse keskkorralduse säilitamiseks.

**1.4.** Eesti vähemuspoliitika rahvusvahelised hinnangud keskenduvad suurel määral nende probleemidele, mis pole leidnud keeletöoga võrdväärset kajastamist ei programmis, seadusandluses ega praktikas. Meie käsutuses on viimasest pooleteisest aastast kaks dokumenti – Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjoni 2.aruanne Eesti kohta (22.juuni 2001) ja Euroopa rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandva komitee arvamus Eesti kohta ning sellel põhinev Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee hinnang (13.juuni 2002). Kolmas dokument – Vähemuste kaitse Eestis – Euroopa Liiduga ühinemise monitooring, tuleb esitamisele 25.novembril 2002 Brüsselis Euroopa Komisjonile. Kokkuvõtvalt on neis rahvusvahelistes monitooringutes palju ühist, ning märkused, küsimused ja soovitud keskenduvad järgmistele probleemidele:

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

## 2. Integratsiooni monitooringust 2002

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

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

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

- Prof. Kruusvall kasutas andmete tõlgendamiseks 'integratsiooni pidurdavat indeksit'. Eestlaste puhul tõusevad esiplaanile kultuurilise sallivuse/sallimatuse ja muulaste poliitilise usaldamise/usaldamatuse näitajad. Mitte-eestlaste puhul on integratsiooni pidurdavad hoiakud enam seotud vajaduste rahuldamatuse ja ebavõrdsuse tajumisega. Eesti kodakondsuse puudumine või selle olemasolu on mitte-eestlaste psühholoogilise integratsioonivalmiduse tegurite seas tunduvalt tugevama mõjuga kui eesti keele valdamine või eesti keeles suhtlemine. Siin on mingil määral vastus küsimusele, kas integreeruda enne kodanikuks saamist ja olla siis elu lõpuni 'valmiskodanik' ja lojalne, või on tegemist protsessiga ja ühiskondliku suhtega, mida taastuakse pidevalt.
- Iris Pettai sallivustüpoloogia analüüs näitab, et eestlaste hoiakud siinsete venekeelsete kaasmaalaste suhtes on 'seinast sina': stabiilne on rahvusradikaalne rühm (1/5), kes esindab tüüpilist etnotsentristlikku ja välistavat vaadet; nagu ikka sellistel puhkudel – tegemist on marginaalsete rühmadega, keda ei saa määratleda struktuurselt, vaid ainult maailmavaateliselt; teine viiendik – empaatiline ja avatud kõikvõimalikuks koostööks, suhtlemiseks ja võrdseks kohtlemiseks; ülejäänud 60% ei ole suletud koostööks, aruteludeks ja kontaktideks, ja need valikuid alluvad ratsionaalsetele kaalutlustele ja argumentidele; uuring näitab, et müüt eestlaste totaalselt eksklusiivsetest hoiakutest muulaste suhtes on suuresti üle paisutatud. Mitte-eestlaste valmisolek kohaneda riigi ja eestlastega on arvestatavalt kõrge; Iris Pettai hinnangul on kaks kolmandikku neist mentaalselt integratsioonialdid ja nende

---

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

etnilised hoiakud eestlaste suhtes tolerantsed. Samas on alust 1/5 määratleda vähetolerantseina ja enam kui iga kaheksandat – tõrjuva ja eksklusiivsena. Sellel osal on suuri raskusi kohanemiseks Eesti elu ja uute oludega, mida mõjutab ka isoleeritus eestlastest, nõukogudeaegsed stereotüübid ning tugev mentaalne side konservatiivse Venemaaga. Võibolla on see rühm just need Venemaa 'kaasmaalased' (tõsi Eestis on see kategooria, otsustades sellenimelise ühenduse järgi – veelgi marginaalsem).

### **Integratsiooni poliitilised aspektid**

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

### **Osalemisest poliitilises võimuses**

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

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

TABEL 1.

## Vastuste jaotus küsimusele:

"Mitte-eestlaste osakaal Eestis on üks kolmandik rahvastikust.

Kui suur peaks olema mitte-eestlaste osakaal järgmistes riigiametites ja asutustes?" (%)

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

- 1/5 eestlasi on valmis pooldama muulaste osalemist võimustruktuurides kas liberaalsel või proportsionaalse esindatuse põhimõttel, sealhulgas ¼ pooldab poliitilises võimuses, 30% jõustruktuurides osalemist ja 1/3 on nõus jagama muulastega ka majanduslikku võimu.
- Muulaste osalemise suurimaid piiranguid eelistavad eestlased enim neis valdkondades, kus langetatakse kogu ühiskonna käekäiku mõjutavaid otsuseid (eriti valituse tasandil), seega neis valdkondades, mis teoreetiliste ettekujutuste kohaselt peaksid looma integratsiooniprotsessi üldise keskkonna ja 'ühishüve' või 'tugeva ühisosa' arengu institutsionaalse võrgustiku.
- Eestlaste hinnangutes äratab tähelepanu suur respondentide osakaal, kes pooldavad muulaste võimustruktuurides osalemise limiteerimist ühe neljandiku ja ühe kümnendiku vahemikus (ligi pooled parlamendi, ja 40% teiste struktuuride puhul; ühelt poolt annab see tunnistust sellest, et eestlaskonnas on kasvamas arusaam muulaste jätkuva juhtimisest eemalhoidmise ebaotstarbekusest, muulaste 'limiteeritud' kaasamise tsoon (üle 40%) avab võimaluse poliitiliseks dialoogiks antud küsimuses, tingimusel, kui selleks on poliitiline tahe. Teisalt näitab see samuti kas usaldamatust muulastest kaaskodanike suhtes, või miks mitte ka egoismi ja rahvuskorporatiivsete huvide eelistamist; eelnev analüüs viitab pigem teisele võimalusele, kuna muulaste osalemise limiteerimine kombineerub küllalt ulatuslikult muulasi võimust välistava hoiakuga.

## Katse seletada

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

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

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

## Riigist ja lojaalsusest

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

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

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

Kodakondasus	Praegune Kord		Presidendi Võimu suurendamine		Karmim kord		Sotsialistlik kord	
	'99	'02	'99	'02	'99	'02	'99	'02
Eestlased / EV kodanikud	44	48	51	57	36	26	5	4
Mitte-eestlased / EV kodanikud	41	41	31	58	31	31	13	13
Kodakondsuseta	27	37	22	57	32	30	29	16
Venemaa kodanikud	28	37	31	55	29	29	38	37
Kokku	39	45	42	57	33	27	13	9

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

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

- 'Vana' korra sündroom on eelkõige mittekodanike (2002 andmeil peamiselt Venemaa kodanike) probleem. Kuid mitte niisugusel määral, et see kallutaks poliitiliste eelistuste jõujooni ühiskonnale ohtlikku tasakaalutusse. Nagu eelnevatelgi juhtudel, ei esinda nn sotsialistliku korra pooldajad mingit kindlapiirilist gruppi, vaid selle eelistajaid on nii nende

seas, kes on rahul olemasoleva korraga kui ka nende hulgas, kes on presidendivõimu laiendamise ja suurema 'korra' poolt. Praegu on raske öelda, on see kodakondsusetuse põhjus või tagajärg. Tõenäoliselt mõlemad.

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

## Riik ja isik. Kes mille eest vastutab?

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

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

Demokraatia areng ja poliitilise võimu stabiilsus sõltub suurel määral sellest, kas rahvas peab olemasolevat võimu legitiimseks ja kas annab talle oma moraalse toetuse. Eelnev üldiste poliitiliste hoiakute analüüs näitab, et enamus eestlasi ja teisi rahvusi määratleb end üldjoontes sarnaselt makropoliitilises keskkonnas. Samas on suur osa eestimaalastest (veerand küsitletud eestlasi ja kaks viiendikku teisi rahvusi) poliitikast ja võimust võõrandunud niisugusel määral, et igasugune poliitika kutsub esile vaid negatiivse reaktsiooni. Taoline negatiivne distantseerumine riigist ja võimust ei soodusta mistahes pluralistliku ühiskonna integreerumist, kuna ta piirab ühiste poliitiliste koordinaatide kujunemist. Võimude ja rahva vahelise lõhe põhjustele on sotsiaalteadlased ammendavalt viidanud ('kahe Eesti' sündroom). Mitte-eestlaste nii ulatuslikku negativismi on alust tõlgendada kui subjektiivset kinnitust selle ühiskonnaosa väljalülitatuse kohta riigi poliitilisest elust. Postmodernismile apelleerivad seisukohad 'mida vähem riiki, seda parem' ei leia meie uuringu andmeil kinnitust. 'Vähem riiki' kompenseerib arenenud demokraatiates tugev kodanikuühiskond, mida Eestis pole piisavalt ei eestlastel ega eriti muulastel. See seletab mõlema rahvusühikotsiaalmajanduslike hoiakute riigikesksust. Meie uuringu oluline järeldus on samuti, et eestimaalased väärtustavad kõrgelt sotsiaalset võrdsust. Kui ebavõrdsust teadvustatakse rahvusliku ebavõrdsusena (mida meie uuring näitab), on see konfliktiohtlik ja ühiskonda destabiliseeriv.

*November 2002*



---

# Inimõiguste teabekeskuse avaldatud materjalid

## Публикации Центра информации по правам человека

### LICHR Publications

1. Erik André Andersen, *Erastamine Eestis ühiskonna etnilist jagunemist*. Tallinn, 1997; ISBN 9985-9165-4-9
  2. Эрик Андре Андерсен, *Этнически разделенное общество как результат приватизации в Эстонии*. Таллин, 1997; ISBN 9985-9165-5-7
  3. *Rahvusvähemused Eestis: siseriiklikud seadused ja rahvusvahelise õiguse sätted*. Rahvusvahelise seminari aruanne. Tallinn, 25-26.04.1997.a.; ISBN 9985-9165-2-2
  4. *Ethnic Minorities in Estonia: Domestic Law and International Instruments*. Report of the International Seminar. Tallinn, 25-26.04.1997; ISBN 9985-9165-0-6
  5. *Этнические меньшинства в Эстонии: внутреннее законодательство и международные инструменты*. Отчет международного семинара. Таллин, 25-26.04.1997г.; ISBN 9985-9165-1-4
  6. *Identiteedi kujunemise probleemid post-sotsialistlikus keskkonnas (Tallinna rahvusvähemuste kogemuse alusel)*. Uuringu aruanne. Tallinn 1999-2000; ISBN 9985-9165-7-3
  7. *Интеграция в Эстонии: проблемы и перспективы*. Отчет рабочего семинара. Таллин, май 2000 г. - *Eesti ühiskonnas integratsiooni protsessi probleemid ja arengusuunad*. Tööseminari aruanne. Tallinn, mai 2000.a.; ISBN 9985-9165-6-5
  8. *Международная практика использования прав национальных меньшинств в Эстонии*. Отчет регионального семинара. Маарду (Эстония), март 1998 г. - *Strengthening the Awareness on Minority Rights in Estonia*. Report of the Local Seminar. Maardu (Estonia), March 1998. Tallinn 1999; ISBN 9985-9165-8-1
  9. *Inimõigused: üksikisikute kaebused ÜRO-le ja Euroopa Nõukogule*. Materjalide kogumik. Tallinn 2000, 64 lk.; ISBN 9985-9319-0-4
  10. *Права человека: индивидуальные жалобы в ООН и Совет Европы*. Сборник материалов. Таллин 2000, 72 стр.; ISBN 9985-9319-1-2
-

- 
- 11.** *Rahvusvahelised dokumendid, ratifitseeritud Eestis. Международные документы, ратифицированные Эстонией. International Treaties, ratified by Estonia.* Tallinn 2000; 300 lk./p.; ISBN 9985-9165-3-0
- 12.** Институт открытого общества, Программа мониторинга расширения ЕС, *Охрана прав меньшинств в Эстонии 2001*, 50 стр.; ISBN 9985-9319-5-5 (бесплатное издание)
- 13.** *Развитие принципов недискриминации и защиты меньшинств: задачи Эстонии.* Материалы международного семинара. Таллин (Эстония), 14-15.01.2002. - *Recent Developments in the Field of Non-Discrimination and Minority Protection and Challenges for Estonia.* Materials of International Seminar. Tallinn (Estonia), 14-15.01.2002; 80 стр./р.; ISBN 9985-9319-8-x
- 14.** Алексей Семенов (ред.), *Интеграция в Таллине 2001, Анализ данных социологического исследования*, Таллин, 2002, 102 стр.; ISBN 9985-9319-7-1
- 15.** Aleksei Semjonov (toim.), *Integratsioon Tallinnas 2001, Sotsioloogilise uuringu andmete analüüs*, Tallinn, 2002, 94 lk.; ISBN 9985-9319-6-3
- 16.** *Национальные меньшинства в странах Балтии: процесс интеграции.* Материалы международного семинара Таллин (Эстония), 14-15 июня 2002 года. - *Minorities in the Baltics: Processes of Integration.* Materials of International Seminar. Tallinn (Estonia), 14-15 June 2002; 80 стр./р.; ISBN 9985-9410-2-0
- 17.** *Выполнение Эстонией Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств*, Таллин, 2002, 87 стр.; ISBN 9985-9410-0-4
-

---

# Inimõiguste Teabekeskus



Inimõiguste Teabekeskus on asutatud 2. mail 1994. a. Taani ja Eesti mittetulundusühingute toel.

Aktiivset tegevust alustati 1995. a. jaanuaris.

## Partnerid

Inimõiguste Teabekeskus tegutseb koostöös Vabariigi Valitsuse, Riigikogu, erakondade, mittetulundusühingute, õppe- ja teadusasutustega ning välispartneritega, milliste hulka kuuluvad Taani Inimõiguste Keskus, Hollandi Helsingi Komitee, Norra Inimõiguste Instituut, Rahvusvaheline Vähemuste Õiguste Grupp – London, OSI-Budapest, OSCE, Euroopa Komisjon, ÜRO põgenike ülemkomissari büroo jt.

Inimõiguste Teabekeskus on iseseisev valitsusväline mittetulundusühing, mis tegutseb projektide alusel.

## Tegevusvaldkonnad:

Inimõiguste Teabekeskuse peamisteks ülesanneteks on:

1. Konfliktide tõkestamine võimalike konfliktide avastamise, situatsiooni analüüsi, inimõiguste alase informatsiooni kogumise ning levitamise kaudu;
  2. Inimõiguste põhimõtetele rajaneva ühiskonna loomise soodustamine;
  3. Eesti seadusandluse vastavuse analüüs rahvusvaheliste õiguslike normide suhtes;
  4. Õigusalased konsultatsioonid füüsilistele isikutele, mis on suunatud nende inimõigustega seotud probleemide lahendamiseks. Konsultatsioone jagatakse vastuvõttudel või Interneti kaudu.
-

---

# Центр информации по правам человека



Центр информации по правам человека был учрежден 2 мая 1994 года при содействии неправительственных организаций Дании и Эстонии. Активную деятельность он начал в январе 1995 года.

## Партнеры

Центр поддерживает связи с правительством и парламентом Эстонии, политическими партиями, независимыми общественными организациями, учебными и научными учреждениями, а также с международной общественностью. Среди основных партнеров Центра - Датский центр по правам человека, Голландский Хельсинский комитет, Норвежский институт по правам человека, Международная группа прав меньшинств – Лондон, ОБСЕ, OSI Будапешт, Европейская Комиссия, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и др..

Центр является независимым неправительственным неформальным объединением, деятельность которого осуществляется по конкретным проектам.

## Основные сферы деятельности

Центр выделяет четыре приоритетные сферы своей деятельности:

1. Предотвращение конфликтов: выявление причин возможных конфликтов через анализ и распространение информации, повышение уровня знаний о правах человека;
  2. Содействие формированию общества, основанного на стандартах прав человека;
  3. Анализ эстонского законодательства в области прав человека на соответствие его международному праву;
  4. Оказание правовой помощи лицам, чьи права не гарантируются должным образом или нарушаются. Для этого юристы Центра ведут индивидуальный прием или отвечают на запросы через Интернет.
-

---

# The Legal Information Centre for Human Rights



The Legal Information Centre for Human Rights (LICHR) was founded on May 2, 1994. Intimately involved in the setting up and consolidation of the LICHR were the non-governmental organisations of Denmark and Estonia. The LICHR launched its activities at the beginning of January 1995.

## Partners

The LICHR operates in close contact and tight co-operation with the Government and Parliament of Estonia, the political parties, NGOs, educational and research institutions and the international public. Among its partners are the Danish Centre for Human Rights, Netherlands Helsinki Committee, Norwegian Institute of Human Rights, International Minority Rights Group - London, OSCE, OSI-Budapest, European Commission, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees etc.

The LICHR is an independent non-governmental NGO, which activities are based on projects.

## Spheres of activities

In its activities the LICHR has mapped four high priority strategic spheres:

1. Conflict prevention: identifying the causes of potential conflicts through analysis and dissemination of information, as well as by enhancement of awareness and knowledge about the human rights;
  2. Fostering the creation of the society based on human rights standards;
  3. Analysis of the Estonian legislation for its conformity with the international instruments on human rights;
  4. Provision of legal advice and aid to individuals, whose rights are not duly guaranteed or are violated.
-