

**Центр информации по правам человека**



# **ЭСТОНСКАЯ ЭТНОПОЛИТИКА:**

## **Взгляд со стороны**

СБОРНИК ДОКУМЕНТОВ

Таллин  
2007

---

ЭСТОНСКАЯ ЭТНОПОЛИТИКА: ВЗГЛЯД СО СТОРОНЫ  
Сборник документов

*Верстка и дизайн обложки: Инесса Заболотная*

*На обложке: Иеронимус Босх, «Сотворение Мира», 1504 год*

Издано при поддержке программы MATRA/KAP  
(малые проекты посольства Нидерландов)

Publication is supported by MATRA Small Embassy Projects Programme  
(MATRA/KAP), The Netherlands

ISBN 978-9985-9542-6-3

© Центр информации по правам человека, 2007



Издатель:

Центр информации по правам человека, LICHR

Почтовый адрес: Nunne 2, 10133 Tallinn, Estonia

Телефон: (372) 64 64 270

Факс: (372) 64 64 272

Электронная почта: [centre@lichr.ee](mailto:centre@lichr.ee)

Интернет: [www.lichr.ee](http://www.lichr.ee)

---

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В рамках международной системы защиты прав национальных меньшинств были созданы различные механизмы мониторинга, когда независимыми экспертами проводится анализ ситуации в какой-либо стране на основании общепризнанных критериев. В настоящий сборник вошли переводы трех документов, принятых в 2005-2006 годах, в которых зафиксировано мнение экспертов о положительных и негативных моментах этнополитики в нашей стране.

Первые два документа приняты структурами, созданными в рамках Совета Европы (СЕ). Первый – Консультативный комитет по Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств – отслеживает прежде всего, как ратифицировавшее конвенцию государство выполняет ее положения. В Эстонии Рамочная Конвенция вступила в силу в феврале 1998 года. В 2005 году Консультативный комитет составил уже второе т. н. мнение по Эстонии. Во-вторых, в СЕ имеется Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью. Третий отчет по Эстонии был одобрен комиссией также в 2005 году. И, наконец, в сборник включены заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации, принятые в 2006 году. Эта структура создана для мониторинга выполнения ооновской Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (вступила в силу в независимой Эстонии в ноябре 1991 года).

Консультативному комитету по Рамочной Конвенции и ооновскому Комитету по ликвидации всех форм расовой дискриминации Эстония подает периодические отчеты о выполнении положений конвенций. При вынесении решения эксперты всех трех органов исходят как из предоставленных властями сведений (особенно в виде отчетов), так и из данных, полученных из других заслуживающих доверия источников (прежде всего от неправительственных организаций и академического сообщества).

В настоящий сборник не вошли комментарии эстонского правительства к первым двум документам. С ними можно ознакомиться на эстонском или английском языке на сайте Министерства иностранных дел в разделе «Международные договора» (<http://www.vm.ee>).

Ценность результатов мониторинга заключается в том, что они составляются беспристрастными специалистами (как бы взгляд со стороны). Выраженные в соответствующих документах советы предоставляют эстонским властям ценное руководство к действию, поскольку они делаются с учетом многолетней практики и опыта других стран. Понимая это, эстонское правительство выполняло многие (но далеко не все) международные рекомендации. К сожалению, не всегда принятые иностранными экспертами мнения находили правильное отражение в СМИ или в высказываниях чиновников. Именно желание предоставить широкому кругу лиц возможность ознакомиться с мнениями и взглядами международных органов по первоисточникам и побудило нас начать данный издательский проект.

Перевод документов на русский язык осуществлен Центром информации по правам человека с английских версий первоисточников. В основу русского перевода заключи-

тельных замечаний Комитета по ликвидации расовой дискриминации положена ооновская версия перевода, в которой были исправлены некоторые термины, прежде всего названия эстонских официальных органов и законодательных актов (это сделано, чтобы облегчить читателю сравнительный анализ всех документов сборника). Также следует иметь в виду, что в русском языке официально используемый термин «лицо без гражданства» соответствует английскому «stateless» (т. е. лицо без какого-либо гражданства, апатрид).

Настоящая публикация стала возможной благодаря поддержке MATRA/KAP (программы малых проектов посольства Нидерландов). Центр информации по правам человека выражает признательность голландским властям, а также Светлане Ивановой, Марианне Илляшевич и Антсу Пихлаку за ценную помощь в реализации данного проекта.

*Вадим Полецук*  
*Руководитель проекта*

---

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Консультативный комитет по рамочной конвенции по защите национальных меньшинств</b>	
<b>ВТОРОЕ МНЕНИЕ ПО ЭСТОНИИ, принятое 24 февраля 2005 года.</b>	<b>7</b>
Резюме	7
<b>I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ</b>	<b>8</b>
Процесс мониторинга	8
Общая система законодательства	9
Процессы в области гражданства	9
Мультикультурное образование и образование на языках меньшинств	10
Полное и эффективное равноправие	10
Законодательство о языке	11
СМИ	12
Поддержка инициатив в области культуры	12
Участие в процессе принятия решений	12
<b>II. ПОСТАТЕЙНЫЕ КОММЕНТАРИИ</b>	<b>13</b>
<b>СТАТЬЯ 3 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>13</b>
Определение понятия национального меньшинства	13
Сбор данных	14
<b>СТАТЬЯ 4 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>15</b>
Законодательные изменения в области борьбы с дискриминацией	15
Закон об иностранцах	16
Процесс натурализации	17
Социальная маргинализация и ее последствия	18
<b>СТАТЬЯ 5 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>19</b>
Поддержка культур меньшинств	19
Закон о культурной автономии национальных меньшинств	20
<b>СТАТЬЯ 6 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>21</b>
Межкультурный диалог и стереотипы, в том числе в СМИ	21
Инциденты на этнической почве	22
<b>СТАТЬЯ 8 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>23</b>
Религиозные общины	23
<b>СТАТЬЯ 9 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>23</b>
Правовые гарантии и объем вещания для меньшинств	23
Требования к вещанию	24
<b>СТАТЬЯ 10 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>25</b>
Объем защиты государственного языка	25
Использование языков меньшинств в отношениях с властями	26
<b>СТАТЬЯ 11 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>27</b>
Топографические указатели	27
Частные указатели на языках меньшинств	28
Регистрация отчества	29
<b>СТАТЬЯ 12 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ</b>	<b>29</b>
Школьная учебная программа	29
Обучение учителей	30
Контакты между учениками	31
Доступ к дошкольным учреждениям	32
Доступ к высшему образованию	33

СТАТЬЯ 13 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ . . . . .	33
«Воскресные школы» национальных меньшинств . . . . .	33
СТАТЬЯ 14 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ . . . . .	34
Языки меньшинств в среднем образовании . . . . .	34
Языки меньшинств в основных школах . . . . .	35
Программы языкового погружения . . . . .	36
СТАТЬЯ 15 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ . . . . .	37
Требования к знанию языка на выборах . . . . .	37
Консультативные организации, представляющие национальные меньшинства . . . . .	37
Эффективное участие в экономической жизни . . . . .	38
Требования к знанию языка в сфере занятости . . . . .	39
СТАТЬИ 17 И 18 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ . . . . .	40
Трансграничные контакты . . . . .	40
III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ . . . . .	41
Позитивные изменения . . . . .	41
Вопросы, вызывающие озабоченность. . . . .	42
Рекомендации . . . . .	43
<b>Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью</b>	
<b>ТРЕТИЙ ОТЧЕТ ПО ЭСТОНИИ, принятый 24 июня 2005 года . . . . .</b>	<b>44</b>
Введение . . . . .	44
Краткое изложение . . . . .	45
<b>1. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ ПОСЛЕ ВТОРОГО ОТЧЕТА ЕКРН ПО ЭСТОНИИ . . . . .</b>	<b>46</b>
Международно-правовые документы . . . . .	46
Конституционные и иные основополагающие положения . . . . .	48
Положения уголовного права . . . . .	52
Положения гражданского и административного права. . . . .	54
Специализированные органы и иные институты . . . . .	56
Образование и информирование . . . . .	58
Прием и правовой статус неграждан . . . . .	59
Доступ к общественным услугам. . . . .	66
Занятость . . . . .	68
Антисемитизм . . . . .	69
СМИ . . . . .	70
Поведение сотрудников правоохранительных органов. . . . .	71
Мониторинг ситуации. . . . .	71
<b>2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ . . . . .</b>	<b>72</b>
Лица без гражданства . . . . .	72
Русскоязычные меньшинства. . . . .	75
Цыганская (ромская) община. . . . .	76
<b>БИБЛИОГРАФИЯ . . . . .</b>	<b>78</b>
<b>Комитет по ликвидации расовой дискриминации</b>	
<b>ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ: ЭСТОНИЯ; приняты 22 августа 2006 года . 81</b>	<b>81</b>
A. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	81
B. ПОЗИТИВНЫЕ АСПЕКТЫ . . . . .	82
C. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЬ, И РЕКОМЕНДАЦИИ. . . . .	82

## **Консультативный комитет по Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств**

### **ВТОРОЕ МНЕНИЕ ПО ЭСТОНИИ, ПРИНЯТОЕ 24 ФЕВРАЛЯ 2005 ГОДА**

#### **Резюме**

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

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

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

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

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

## **Второе Мнение по Эстонии**

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

## **I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

### **Процесс мониторинга**

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



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

## **Общая система законодательства**

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

## **Процессы в области гражданства**

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

## **Мультикультурное образование и образование на языках меньшинств**

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

## **Полное и эффективное равноправие**

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

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

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

## **Законодательство о языке**

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

## **СМИ**

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

## **Поддержка инициатив в области культуры**

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

## **Участие в процессе принятия решений**

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

## II. ПОСТАТЕЙНЫЕ КОММЕНТАРИИ

### СТАТЬЯ 3 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

#### Определение понятия национального меньшинства

##### *Выводы первого круга*

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

##### *Ситуация в настоящем*

###### а) Позитивные изменения

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

###### б) Нерешенные вопросы

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

##### *Рекомендации*

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

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

## **Сбор данных**

### *Выводы первого круга*

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

### *Ситуация в настоящем*

#### а) Позитивные изменения

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

#### б) Нерешенные вопросы

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

### *Рекомендации*

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

## СТАТЬЯ 4 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

### Законодательные изменения в области борьбы с дискриминацией

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

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

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

##### б) Нерешенные вопросы

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

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

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **Закон об иностранцах**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

##### б) Нерешенные вопросы

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



### *Рекомендации*

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

## **Процесс натурализации**

### *Выводы первого круга*

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

### *Ситуация в настоящем*

#### а) Позитивные изменения

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

#### б) Нерешенные вопросы

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

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **Социальная маргинализация и ее последствия**

#### *Ситуация в настоящем*

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

---

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

### *Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 5 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Поддержка культур меньшинств**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

##### б) Нерешенные вопросы

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

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **Закон о культурной автономии национальных меньшинств**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

b) Нерешенные вопросы

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

*Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 6 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Межкультурный диалог и стереотипы, в том числе в СМИ**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

a) Позитивные изменения

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

b) Нерешенные вопросы

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

*Рекомендации*

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

## **Инциденты на этнической почве**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

Позитивные изменения

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

*Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 8 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Религиозные общины**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

##### б) Нерешенные вопросы

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 9 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Правовые гарантии и объем вещания для меньшинств**

#### *Выводы первого круга*

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

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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

б) Нерешенные вопросы

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

*Рекомендации*

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

## **Требования к вещанию**

*Выводы первого круга*

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



*Ситуация в настоящем*

Нерешенные вопросы

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

*Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 10 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Объем защиты государственного языка**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

б) Нерешенные вопросы

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **Использование языков меньшинств в отношениях с властями**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

##### б) Нерешенные вопросы

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

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 11 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Топографические указатели**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

b) Нерешенные вопросы

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

*Рекомендации*

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

## **Частные указатели на языках меньшинств**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

a) Позитивные изменения

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

b) Нерешенные вопросы

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

### *Рекомендации*

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

## **Регистрация отчества**

### *Ситуация в настоящем*

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

### *Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 12 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Школьная учебная программа**

#### *Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

б) Нерешенные вопросы

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

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

*Рекомендации*

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

## **Обучение учителей**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

б) Нерешенные вопросы

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **Контакты между учениками**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

##### б) Нерешенные вопросы

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **Доступ к дошкольным учреждениям**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

##### б) Нерешенные вопросы

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

#### *Рекомендации*

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

---

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



## **Доступ к высшему образованию**

### *Выводы первого круга*

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

### *Ситуация в настоящем*

#### а) Позитивные изменения

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

#### б) Нерешенные вопросы

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

### *Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 13 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **«Воскресные школы» национальных меньшинств**

### *Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

б) Нерешенные вопросы

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

*Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 14 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Языки меньшинств в среднем образовании**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

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

б) Нерешенные вопросы

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

#### *Рекомендации*

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

## **Языки меньшинств в основных школах**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

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

b) Нерешенные вопросы

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

#### *Рекомендации*

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

## **Программы языкового погружения**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

a) Позитивные изменения

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

b) Нерешенные вопросы

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

*Рекомендации*

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

## **СТАТЬЯ 15 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Требования к знанию языка на выборах**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

### **Консультативные организации, представляющие национальные меньшинства**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

b) Нерешенные вопросы

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

*Рекомендации*

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

## **Эффективное участие в экономической жизни**

*Выводы первого круга*

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

*Ситуация в настоящем*

a) Позитивные изменения

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

b) Нерешенные вопросы

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **Требования к знанию языка в сфере занятости**

#### *Выводы первого круга*

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

#### *Ситуация в настоящем*

##### а) Позитивные изменения

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

##### б) Нерешенные вопросы

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

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

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

#### *Рекомендации*

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

## **СТАТЬИ 17 И 18 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **Трансграничные контакты**

#### *Выводы первого круга*

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

---

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



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

*Ситуация в настоящем*

а) Позитивные изменения

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

*Рекомендации*

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

### **III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

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

#### **Позитивные изменения**

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

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

## **Вопросы, вызывающие озабоченность**

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

## Рекомендации

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

СТРАСБУРГ, 21 ФЕВРАЛЯ 2006 ГОДА  
ЕКРН (2006) 1

## **Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью**

### **ТРЕТИЙ ОТЧЕТ ПО ЭСТОНИИ**

*Принят 24 июня 2005 года*

#### **Введение**

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) была создана Советом Европы. Этот независимый орган по мониторингу в области прав человека специализируется на вопросах, связанных с расизмом и нетерпимостью. Комиссия состоит из независимых и беспристрастных членов, назначаемых на основании их морального авторитета и признанного опыта в вопросах расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости.

Одним из основных принципов рабочей программы ЕКРН является подход «от государства к государству», согласно которому комиссия анализирует ситуацию, связанную с расизмом и антисемитизмом, в каждом государстве-члене Совета Европы и делает рекомендации и предложения по разрешению выявленных проблем.

Подход «от государства к государству» применяется ко всем государствам-членам Совета Европы на равных условиях. Деятельность комиссии осуществляется периодами от 4 до 5 лет, затрагивая от 9 до 10 стран в год. Отчеты по первому кругу были завершены к концу 1998 года, по второму кругу к концу 2002 года. Работа над отчетами по третьему кругу была начата в январе 2003 года.

Отчеты по третьему кругу концентрируются на вопросе «имплементации». Они исследуют, были ли выполнены основные рекомендации ЕКРН из предыдущих отчетов и, если «да», с какой степенью успеха и эффективности. Отчеты по третьему кругу затрагивают также «специальные вопросы», отобранные с учетом различных ситуаций в отдельных государствах и рассматриваемые более обстоятельно в каждом отчете.

Рабочие методы по подготовке отчетов включают анализ документов, визит в соответствующее государство, а также конфиденциальный диалог с национальными властями.

Отчеты ЕКРН не подготавливаются в результате расследований или свидетельских показаний. Это исследования, основанные на большом количестве информации, полученной из весьма разнообразных источников. Документальные исследования основаны

ваются на значительном числе национальных и международных письменных источников. Визит «на место» предоставляет возможность для встречи непосредственно с заинтересованными кругами (правительственными и неправительственными) для получения подробной информации. Проведение конфиденциальных бесед с национальными властями позволяет последним, если они сочтут это необходимым, предложить поправки в проект отчета с целью исправления возможных фактических ошибок. В заключение диалога национальные власти могут выразить пожелание, чтобы их мнение содержалось в приложении к окончательному отчету ЕКРН.

*Настоящий отчет был составлен ЕКРН под ее полную ответственность. Он представляет ситуацию на 24 июня 2005 года. Последующие события в данном исследовании не затрагивались и не принимались во внимание при подготовке выводов и предложений ЕКРН.*

## **Краткое изложение**

С момента публикации 23 апреля 2002 года второго отчета ЕКРН по Эстонии в ряде областей, выделенных в отчете, наблюдается прогресс. Число лиц без гражданства, получивших гражданство Эстонии, постоянно увеличивается. В 2004 году в Закон о гражданстве были внесены изменения с целью облегчения получения гражданства Эстонии лицами с недостатками и детьми младше 15 лет. В 2004 году также были расширены полномочия бюро Канцлера права с целью позволить ему рассматривать случаи дискриминации. В 2004 году в Уголовный Кодекс также были внесены изменения, запрещающие призыв к ненависти и дискриминации по признаку расы, национальности или цвета кожи и др. В 2004 году Закон о трудовом договоре также был изменен с тем, чтобы включить в него положения против дискриминации в области занятости.

Однако некоторые рекомендации, сделанные ЕКРН во втором отчете, не были выполнены вовсе или выполнены лишь частично. Несмотря на внесение вышеупомянутых поправок в Закон о гражданстве, в Эстонии по-прежнему проживает около 139 000 лиц без гражданства. Отчасти это результат сложностей, связанных с доступностью бесплатных курсов эстонского языка для подготовки к экзамену на гражданство. Более того, среди представителей русской общины по-прежнему непропорционально высокая безработица. ЕКРН также отмечает, что в Эстонии по-прежнему существует большая нехватка достаточно квалифицированных преподавателей эстонского языка. Более того, Эстония не приняла ни всеобъемлющий антидискриминационный закон, ни закон о правах и правовом статусе национальных меньшинств. Эстония не выработала специальной политики по улучшению интеграции групп меньшинств, принимая во внимание их специфические потребности. Так, Фонд интеграции сосредоточился прежде всего на языковом аспекте их интеграции в ущерб иным вопросам, также требующим внимания, таким как занятость и образование. Более того, Эстония не выработала последовательного курса по сближению эстонской и русскоговорящей общин. Эстонии еще предстоит исследовать полный масштаб Холокоста в Эстонии и предоставить ему заслуженное место в национальных дебатах. Более того, некоторые электронные СМИ почти безнаказанно продолжают публиковать антисемитские статьи. Кроме того, цыганская община Эстонии по-прежнему сталкивается с непропорци-

онально высокой безработицей, дискриминацией в области образования, и властями она большей частью по-прежнему игнорируется. Работники правоохранительных органов не прошли обучения по вопросам расизма и расовой дискриминации. Наконец, Эстония не ратифицировала ни одного из упомянутых во втором отчете ЕКРН европейских или международных договоров.

В данном отчете ЕКРН рекомендует эстонским властям в ряде областей предпринять дальнейшие меры. ЕКРН рекомендует продолжить предоставление гражданства Эстонии большему числу лиц без гражданства. В связи с этим ЕКРН рекомендует Эстонии предусмотреть бесплатные уроки языка для лиц без гражданства, желающих получить гражданство Эстонии, а также продолжить подготовку преподавателей эстонского языка. Комиссия также полагает, что в Закон о культурной автономии национальных меньшинств следует внести изменения с целью отразить в нем современные реалии эстонского общества. Далее ЕКРН настойчиво рекомендует эстонским властям как можно скорее принять антидискриминационный закон, а также закон о правах и правовом статусе национальных меньшинств. ЕКРН хотелось бы также обратить внимание эстонских властей на важность создания независимого органа по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией. Кроме этого ЕКРН рекомендует Эстонии продолжить подготовку учителей, особенно в преимущественно русскоговорящем регионе Ида-Вирумаа, для реформы образования, согласно которой все государственные школы с 10-го класса начинают в 2007/2008 учебном году изучение 60 процентов предметов на эстонском языке.

## **1. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ ПОСЛЕ ВТОРОГО ОТЧЕТА ЕКРН ПО ЭСТОНИИ**

### **Международно-правовые документы**

1. Во втором отчете ЕКРН отметила, что Эстония подписала 12-й протокол к Европейской конвенции по правам человека, и рекомендовала возможно скорейшую ратификацию данного протокола. ЕКРН также указала на то, что она учитывает тот факт, что в Эстонии ведутся дискуссии относительно ратификации 111-й конвенции МОТ: Дискриминация (Труд и занятия), а также тот факт, что данная конвенция будет ратифицирована, как только парламентом будет принято соответствующее внутреннее законодательство. В этой связи, ЕКРН выражает надежду, что ратификация последует в ближайшее время. Далее ЕКРН призвала Эстонию сделать декларацию в соответствии со статьей 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.
2. ЕКРН отмечает, что Эстония не ратифицировала 12-й протокол к Европейской конвенции по правам человека. ЕКРН приветствует, однако, ратификацию Эстонией 8 июня 2005 года 111-й конвенции МОТ. Эстония указала на тот факт, что, хотя она не сделала заявления в соответствии со статьей 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, она планирует сделать это ко времени следующего отчета для Комитета по ликвидации расовой дискриминации, что произойдет, как понимает ЕКРН, в следующие пару лет.

3. Во втором отчете ЕКРН также поощряла эстонские власти сделать необходимые шаги для принятия внутреннего законодательства с целью ратификации Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования. Далее ЕКРН призвала власти ратифицировать Европейскую конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, а также ратифицировать Европейскую конвенцию о гражданстве, Европейскую хартию о региональных языках или языках меньшинств, а также Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов.
4. Эстония указала, что ею не были предприняты шаги для ратификации Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, так как, на ее взгляд, это не добавило бы ничего нового в ее внутреннее законодательство, в котором положения конвенции уже содержатся. Далее ЕКРН отмечает, что Эстония не ратифицировала Европейскую конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Эстония также указала на то, что она не планирует ратифицировать Европейскую конвенцию о гражданстве или Европейскую хартию о региональных языках или языках меньшинств. Кроме того, Эстония не ратифицировала Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов.
5. После второго отчета ЕКРН 28 июля 2003 года для ратификации был открыт дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности, касающийся криминализации деяний расистского или ксенофобского характера, совершаемых через компьютерные системы. Эстония указала, что она находится в процессе ратификации данного протокола. Далее Эстония заявила, что она не подписала Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, вступившую в силу 1 июля 2003 года, и, как понимает ЕКРН, не намерена это делать.

***Рекомендации:***

6. ЕКРН повторяет свою рекомендацию о том, что Эстонии следует ратифицировать 12-й протокол к Европейской конвенции по правам человека. Далее ЕКРН рекомендует Эстонии возможно скорее ратифицировать 111-ю конвенцию МОТ: Дискриминация (Труд и занятия), а также сделать декларацию в соответствии со статьей 14 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.
7. Далее ЕКРН повторяет, что Эстония должна как можно скорее ратифицировать Конвенцию ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, Европейскую конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, Европейскую конвенцию о гражданстве, Европейскую хартию о региональных языках или языках меньшинств, а также Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов.
8. ЕКРН также рекомендует Эстонии ратифицировать дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности, касающийся криминализации деяний расистского или ксенофобского характера, совершаемых через компьютерные системы, а также Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

## Конституционные и иные основополагающие положения

### – Закон о гражданстве

9. Во втором отчете в свете требований Закона о гражданстве о необходимости знания государственного языка лицами, желающими получить гражданство Эстонии, ЕКРН настойчиво рекомендовала Эстонии улучшить языковое обучение в масштабах всей страны, особенно в тех районах, где эстонский язык обычно не употребляется в качестве каждодневного языка общения, а также чтобы подобное обучение осуществлялось бесплатно для всех лиц, желающих получить гражданство Эстонии. ЕКРН также полагает, что необходимо принять дальнейшие меры для повышения информированности неграждан относительно подлинных требований к экзамену по языку и снизить опасения относительно его содержания.
10. Согласно внесенной в январе 2004 года новой поправке к Закону о гражданстве, правительство будет возмещать 50 процентов суммы, заплаченной лицами без гражданства за языковые уроки с целью получения гражданства Эстонии. Однако в отношении данного положения существует пояснение, что данное возмещение вправе получить лишь лица, сдавшие языковой экзамен. Как следствие многие лица без гражданства вынуждены посещать частные платные языковые школы с тем, чтобы подготовиться к экзамену. ЕКРН была проинформирована о том, что большое количество лиц без гражданства, желающих изучать эстонский язык для сдачи экзамена на гражданство, не могут позволить себе оплачивать уроки языка. Следовательно, подобная ситуация значительно снижает их шансы на получение гражданства Эстонии. Более того, власти, видимо, оказались не способны набрать достаточно квалифицированных преподавателей эстонского языка на работу в регионе Ида-Вирумаа, в котором проживает наибольшее количество русскоговорящих лиц в Эстонии. Например, в Нарве и Вирумаа по-прежнему очень мало квалифицированных преподавателей-носителей эстонского языка. Далее ЕКРН отмечает, что, хотя экзамен по языку был облегчен, многие лица без гражданства по-прежнему полагают, что он слишком сложен. В этой связи ЕКРН отмечает, что в 2003 году 63 процента лиц, участвовавших в экзамене по языку, смогли его сдать. Далее ЕКРН отмечает, что многие, особенно те, кто родились в Эстонии, по-прежнему рассматривают необходимость сдавать языковой экзамен как процедуру оскорбительную и унижительную<sup>1</sup>.
11. В Эстонии все учащиеся, окончившие неэстонскую основную школу, для перехода в гимназию должны сдавать экзамен по эстонскому языку. Этот экзамен, если он проводится под контролем государственной экзаменационной комиссии, освобождает их от необходимости сдавать языковой экзамен на получение гражданства Эстонии. Однако если школа не пригласит представителей государственной экзаменационной комиссии для контроля на таком языковом экзамене, то он не будет приниматься во внимание, когда учащийся будет ходатайствовать о получении гражданства Эстонии. Таким образом, ЕКРН отмечает, что подобная ситуация создала проблемы для ряда учащихся, сдавших экзамен в отсутствие представителей государственной экзаменационной комиссии, так как не все школы постоянно приглашают последних присутствовать для

<sup>1</sup> Для дополнительной информации о ситуации с лицами без гражданства см. раздел «Специальные вопросы» ниже



контроля на языковом экзамене. Как результат – многие учащиеся не могут использовать в свою пользу вышеупомянутую льготу.

12. Ввиду того, что Закон о гражданстве препятствует получению гражданства Эстонии бывшим военнослужащим и сотрудникам служб безопасности, а также их супругам, ЕКРН во втором отчете придерживалась мнения, что решение об отказе в гражданстве на основании бывшей принадлежности к военной службе или службе безопасности должно приниматься на основе принципа «от случая к случаю», допуская возможные исключения, например, по гуманитарным соображениям.
13. Со времени второго отчета ЕКРН ситуация мало изменилась. Многие военнослужащие в отставке по-прежнему сталкиваются с трудностями при получении гражданства Эстонии. Согласно статистике эстонского правительства, со времени второго отчета ЕКРН лишь двое военных в отставке получили гражданство Эстонии. Более того, хотя военные в отставке, имеющие супруга-гражданина Эстонии, освобождены от вышеупомянутого ограничения, ЕКРН была проинформирована о том, что процедура получения гражданства в рамках этого освобождения столь сложна, что к ней прибегают лишь очень немногие. Далее ЕКРН отмечает, что зачастую военные вынуждены идти в суд для того, чтобы выполнялись международные соглашения между Российской Федерацией и Эстонией, предусматривающие для данных лиц право на постоянное проживание. ЕКРН также отмечает, что супруги бывших военных по-прежнему не могут получать гражданство Эстонии.

#### ***Рекомендации:***

14. ЕКРН рекомендует эстонским властям обеспечить бесплатные высококвалифицированные курсы языка для лиц без гражданства, желающих сдавать экзамен на гражданство, независимо от того, пройдут они или нет языковую часть этого экзамена.
15. ЕКРН рекомендует эстонским властям придерживаться практики, согласно которой представители государственной экзаменационной комиссии обязаны присутствовать вне зависимости от того, сдают учащиеся неэстонской основной школы экзамен по эстонскому языку с целью освобождения их от языковой части экзамена на гражданство или нет.
16. ЕКРН повторяет свои рекомендации эстонским властям рассматривать ситуации с военнослужащими в отставке и их супругами, желающими получить гражданство Эстонии, на основе подхода «от случая к случаю».

#### ***– Закон о языке***

17. Во втором отчете ЕКРН рекомендовала, чтобы за реализацией положений Закона о языке осуществлялся пристальный мониторинг; за его реализацией также должен быть установлен строгий контроль в соответствии со статьей 2-1, согласно которой применение закона ограничивается рамками явного общественного интереса, допустимого международным правом, и осуществляется пропорционально преследуемой законной цели.
18. Эстонские власти указали на то, что Инспекция по языку продолжает следить за соблюдением Закона о языке как в публичном, так и в частном секторах. Таким образом, Инспекция по языку вправе отслеживать уровень владения эстонским языком среди работников частного сектора, предоставляющих общественные услуги (например, врачи,

аптекари и т. д.), так как это представляет общественный интерес. Инспекция по языку вправе налагать штрафы в случае повторного нарушения предписания об изучении эстонского языка. Эстонские власти также информировали ЕКРН, что Инспекция по языку осуществляет около 1 000 проверок в год. Однако ЕКРН отметила, на ее взгляд, отсутствие какой-либо системы контроля за Инспекцией по языку в отношении реализации ею Закона о языке. В связи с этим бюро Канцлера права<sup>2</sup> предложило вниманию Министерства образования вопрос о необходимости внесения изменений в Закон о языке с целью четкого определения роли Инспекции по языку. Это тем более необходимо, что языковые требования, содержащиеся в Законе о языке, могут повлечь увеличение риска дискриминации представителей русскоговорящего меньшинства в области занятости, особенно в частном секторе. ЕКРН также отмечает, что по данному вопросу в Эстонии не проводилось никакого исследования, например, Фондом интеграции, который является главным органом по интеграции групп меньшинств в Эстонии в рамках программы «Интеграция эстонского общества 2000-2007». Более того, ЕКРН отмечает, что, на ее взгляд, Инспекция по языку при реализации Закона о языке не принимает во внимание региональные особенности. Было отмечено, что, к примеру, требование беглого владения эстонским языком, предъявляемое к работникам частного сектора в регионе Ида-Вирумаа, а это, как было указано выше, преимущественно русскоговорящий район, является в некоторой степени нереалистичным.

19. Во втором отчете ЕКРН подчеркнула, что требования, касающиеся уровня владения эстонским языком, должны сопровождаться активными усилиями по обеспечению высококвалифицированных и легкодоступных бесплатных языковых курсов по всей стране.
20. Со времени второго отчета ЕКРН Фонд интеграции начал ряд обучающих программ для преподавателей эстонского языка. Более того, Европейский союз профинансировал ряд проектов в Нарве, предусматривающих дополнительные курсы по эстонскому языку для безработных русскоговорящих. Однако представители меньшинств указали на по-прежнему существующую нехватку хороших бесплатных курсов эстонского языка для взрослых. В этой связи, по их мнению, правительство должно организовать такие курсы и осуществлять за ними мониторинг для обеспечения их эффективности. В этом отношении ЕКРН с обеспокоенностью отмечает, что в то время, когда Инспекция по языку продолжает осуществлять регулярные проверки как в публичном, так и в частном секторе, не было введено ни одной программы по обеспечению доступных языковых курсов для взрослых русскоговорящих.

**Рекомендации:**

21. ЕКРН повторяет свои рекомендации, что эстонские власти должны осуществлять пристальный мониторинг за выполнением положений Закона о языке. В этой связи она рекомендует, чтобы роль и полномочия Инспекции по языку четко определялись законом и подлежали системе мониторинга, особенно, что касается уровня владения эстонским языком в частном секторе.

---

<sup>2</sup> Деятельность бюро Канцлера права будет рассмотрена в разделе «Специализированные органы и иные институты» ниже

22. ЕКРН настойчиво рекомендует, чтобы эстонские власти обеспечили бесплатные квалифицированные курсы эстонского языка для лиц, не говорящих по-эстонски, с целью улучшения их интеграции в общество. В этой связи ЕКРН рекомендует, чтобы в рамках данных курсов во внимание принимались различные потребности групп меньшинств, а также то, чтобы эти курсы проводились бы по всей стране.

– *Закон о культурной автономии национальных меньшинств*

23. Во втором отчете ЕКРН отметила, что работа по проблеме Закона о культурной автономии национальных меньшинств должна быть продолжена в качестве вопроса первостепенной важности и что регулирование и реализация нынешнего закона должны быть пересмотрены в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств для оценки и исправления его недостатков, что явилось бы средством защиты культуры и идентичности различных меньшинств, проживающих в Эстонии.

24. ЕКРН отмечает, что Закон о культурной автономии национальных меньшинств по-прежнему содержит множество недостатков, что препятствует наиболее многочисленным группам меньшинств воспользоваться содержащимися в нем правами. Закон по-прежнему предусматривает, что создать культурную автономию вправе лишь меньшинства численностью от 3 000 человек. Но так как закон действует лишь в отношении граждан, на данный момент существуют лишь четыре меньшинства, которые могут извлечь из него пользу. Таким образом, Закон о культурной автономии национальных меньшинств все еще имеет очень ограниченную область действия, и, как указали представители национальных меньшинств, в своем нынешнем виде он не работает.

25. Далее представители меньшинств выразили озабоченность тем фактом, что их предложения по изменению Закона о культурной автономии национальных меньшинств правительством в значительной степени игнорировались и что они не были проконсультированы по вопросам, касающимся данного закона. ЕКРН также отмечает, что закон не принимает во внимание специфические обстоятельства различных групп меньшинств в Эстонии. Например, даже если меньшинства, которые включают 3 000 и более граждан Эстонии, вправе создать культурную автономию, согласно упомянутому закону, в случае, если в состав данной общины входит существенное количество лиц без гражданства или неграждан, любая созданная ими культурная автономия не имеет легитимности внутри группы, так как она не может разумно рассматриваться в качестве представительного органа.

**Рекомендации:**

26. ЕКРН рекомендует эстонским властям внести изменения в Закон о культурной автономии национальных меньшинств с целью предоставления возможности большему количеству групп меньшинств пользоваться содержащимися в нем правами. В этом отношении ЕКРН рекомендует эстонским властям вступить по данному предмету в диалог с представителями групп меньшинств и принять во внимание их соображения и замечания.

27. Во втором отчете ЕКРН рекомендовала, чтобы ограничение, запрещающее негражданам голосовать или быть избранными в руководство культурных самоуправлений, было пересмотрено, особенно ввиду большого количества неграждан в Эстонии. Далее

ЕКРН отметила, что в соответствии с декларацией, сделанной Эстонией при ратификации Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, лишь граждане признавались законом в качестве представителей национальных меньшинств.

28. ЕКРН отмечает, что неграждане по-прежнему не могут голосовать и быть избранными в руководство культурных самоуправлений. Более того, эстонское правительство, кажется, не намерено менять данную ситуацию. Далее ЕКРН отмечает, что Эстония сохранила свою декларацию к Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, согласно которой лишь граждане признаются в качестве представителей национальных меньшинств.

**Рекомендации:**

29. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям разрешить негражданам голосовать и быть избранными в руководство культурных самоуправлений.

**– Закон о правах национальных меньшинств**

30. ЕКРН отмечает, что, несмотря на вышеупомянутые недостатки Закона о культурной автономии национальных меньшинств, Эстония пока не приняла закон о правах национальных меньшинств. Представители меньшинств постоянно указывали ЕКРН на необходимость срочного принятия закона, который бы четко определял правовой статус национальных меньшинств в эстонском обществе, а также защищал бы их права. ЕКРН отмечает, что подобный закон обсуждался в ряде случаев в рамках Круглого стола по делам национальных меньшинств при президенте<sup>3</sup> и что данный вопрос находится на повестке дня последние шесть лет. Однако, несмотря на наличие в последние несколько лет ободряющих признаков, свидетельствующих о большей политической воле принять такой закон, эстонский парламент для этого еще должен выдвинуть законопроект. ЕКРН хотела бы здесь подчеркнуть, что закон о правах и правовом статусе национальных меньшинств облегчил бы их интеграцию в эстонское общество и призывает эстонские власти придать новый импульс принятию такого закона.

**Рекомендации:**

31. ЕКРН решительно призывает эстонские власти принять закон, четко устанавливающий права и правовой статус национальных меньшинств в Эстонии с целью улучшения их интеграции в эстонское общество.

## **Положения уголовного права**

32. Во втором отчете ЕКРН призвала эстонские власти выяснить причины отсутствия дел и результативного судебного преследования по статье 72 Уголовного Кодекса – запрет призыва к национальной, расовой, религиозной или политической ненависти, на-

---

<sup>3</sup> Для дополнительной информации о работе Круглого стола по делам национальных меньшинств при президенте см. раздел «Специализированные органы и иные институты» ниже

- силию или дискриминации – с целью оценки эффективности положений Уголовного Кодекса в борьбе со случаями разжигания расовой ненависти.
33. Статья 151 нового Уголовного Кодекса Эстонии, в который были внесены изменения, запрещает призыв к ненависти или насилию по причинам, среди прочего, этнического происхождения, национальности, расы, цвета кожи, происхождения или религии. Более того, статья 152 кодекса запрещает дискриминацию на основе национальности, расы или цвета кожи и т. д. Эстонские власти указали на то, что со времени второго отчета ЕКРН, суду было представлено 4 дела по статье 151<sup>4</sup>. Три из них уже были рассмотрены, четвертое все еще находится в производстве. Более того, был зарегистрирован один случай нарушения статьи 152, но дело не было передано в суд.
34. ЕКРН отмечает, что согласно Уголовному Кодексу нарушение указанных статей, совершенное впервые, рассматривается как административное правонарушение. Нарушение будет рассматриваться в качестве преступления лишь в случае причинения существенного ущерба правам и интересам иных лиц или общественным интересам. Вследствие этого, подобное деяние в отсутствие «существенного ущерба» наказывается лишь 30 сутками заключения или штрафом. В этой связи ЕКРН отмечает, что преступления из ненависти не всегда строго наказываются, и выражает обеспокоенность тем, что это может послужить неверным сигналом для тех, кто склонен к совершению подобных преступлений. Далее ЕКРН полагает, что правительство не проводило информационной кампании с целью доведения этих статей до сведения общества. Это может отчасти объяснить малое количество дел в суде, особенно учитывая то, что решение о судебном преследовании за преступления из расовой ненависти может принимать только прокурор *prorio motu* (по своей инициативе)<sup>5</sup>. Приветствуя вышеупомянутые поправки в Уголовный Кодекс, то есть принятие статей 151 и 152, ЕКРН отмечает, что в кодексе по-прежнему отсутствует положение, запрещающее организации, культивирующие расизм и расовую ненависть.
35. Из-за отсутствия в уголовном праве положений, определяющих обычные преступления с расистским элементом в качестве расистских преступлений, и в свете того, что возможность расистского мотива не принимается судом во внимание в качестве отягчающего обстоятельства при вынесении приговора, ЕКРН во втором отчете поощряет эстонские власти к принятию соответствующих положений в соответствии со своей 7-й рекомендацией по общей политике в области национального законодательства по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.
36. В настоящий момент в Уголовном Кодексе Эстонии отсутствуют положения, согласно которым расистский мотив рассматривался бы в качестве отягчающего обстоятельства при вынесении приговора. Однако в 2004 году Уголовный Кодекс был изменен с тем, чтобы включить «низменный мотив» в качестве отягчающего вину обстоятельства на стадии вынесения приговора при уголовном разбирательстве. Согласно заявле-

<sup>4</sup> Одно дело касалось трех лиц, изобразивших на стенах фашистские символы: двое из них были приговорены к двум годам заключения, третий к одному году. Другое дело касалось лица, приговоренного к штрафу около 500 евро, за отправку на телевизионное шоу SMS-сообщений, призывающих к расовой ненависти. Третье дело касалось призыва через Интернет к насилию в отношении евреев – в настоящее время оно находится в апелляционном производстве.

<sup>5</sup> Для дополнительной информации о мерах, принятых правительством Эстонии для обучения судей, прокуроров и адвокатов по касающимся расизма вопросам см. раздел «Отправление правосудия» ниже

нию эстонских властей, подобный «низменный мотив» может включать также расистский мотив, однако на данный момент судебные решения касательно применения положения о «низменном мотиве» отсутствуют. Это отчасти связано с тем, что данное положение относительно новое. Более того, Уголовный Кодекс не определяет обычные преступления с расистским элементом в качестве расистских преступлений.

***Рекомендации:***

37. ЕКРН настоятельно рекомендует эстонскому правительству более активно осуществлять судебное преследование за преступления из ненависти и обеспечивать, чтобы лица, виновные в подобных преступлениях, наказывались бы согласно тяжести их преступления. Она далее рекомендует властям проводить информационные кампании по всей стране с целью гарантии того, чтобы сотрудники правоохранительных органов, как и жертвы преступлений из расовой ненависти, были осведомлены о существовании статей 151 и 152 Уголовного Кодекса.
38. ЕКРН рекомендует эстонским властям обеспечить в соответствии с 7-й рекомендацией по общей политике, чтобы расистский мотив преступления рассматривался в качестве отягчающего вину обстоятельства на стадии вынесения приговора при уголовном разбирательстве. Помимо этого, ЕКРН призывает власти запретить расистские организации. Далее ЕКРН рекомендует эстонским властям включить в Уголовный Кодекс положение, которое определяло бы обычные преступления с расистским элементом в качестве расистских преступлений.

## **Положения гражданского и административного права**

39. Во втором отчете ЕКРН отмечает отсутствие всеобъемлющего законодательства в области гражданского и административного права, запрещающего дискриминацию в таких областях, как жилищная сфера, образование и доступ к общественным услугам. В связи с этим ЕКРН настойчиво рекомендовала принятие подобного свода законодательства. В силу того, что в процессе разработки находился ряд изменений в области гражданского и административного права, принятие такого законодательства рассматривалось ЕКРН как особенно своевременное.
40. 21 октября 2002 года Министерство юстиции Эстонии представило парламенту проект Закона о равенстве и равном обращении. Целью данного законопроекта была инкорпорация, среди прочего, директивы ЕС 2000/43, обеспечивающей принцип равного обращения с людьми независимо от их расового и этнического происхождения, и директивы ЕС 2000/78, устанавливающей основные рамки равного обращения в области труда и занятий. Законопроект запрещал прямую и косвенную дискриминацию по признаку, среди прочего, расы, этнического происхождения, цвета кожи, языка, происхождения и религиозных убеждений. Он устанавливал также принцип равенства в таких областях, как образование, трудовая занятость, социальное обеспечение, здравоохранение и доступ к общественным услугам, как и наказание за нарушение этого принципа. Эстонские власти сообщили ЕКРН, что данный проект был отклонен в начале 2003 года, так как полагалось, что он содержит уже имеющиеся конституционные положения относительно дискриминации и равенства. ЕКРН рассматривает дан-

ное решение как шаг назад в борьбе с дискриминацией в Эстонии, особенно в свете того, что представители меньшинств выразили решительную поддержку данного законопроекта. Они положительно рассматривали данный законопроект как соответствующий международно-правовым стандартам. Они также указали ЕКРН на то, что подобный закон срочно необходим в Эстонии. Далее ЕКРН с озабоченностью отмечает, что, несмотря на то, что некоторые представители меньшинств были осведомлены о существовании законопроекта, но гораздо больше было тех, кто о нем не знал. В силу этого, очевидно, что со стороны правительства не проводилось широких консультаций и информационных кампаний в связи с данным законопроектом.

41. ЕКРН была проинформирована о том, что в мае 2004 года в Закон о трудовом договоре были внесены изменения с тем, чтобы включить в него антидискриминационные положения. В настоящий момент данный закон содержит 7 статей по дискриминации, касающихся найма, определения уровня заработной платы, продвижения по службе, определения условий труда, окончания работы по найму, обучения и т. д. Закон также дает определения прямой и косвенной дискриминации и предусматривает совместное бремя доказывания в делах о дискриминации в области занятости. ЕКРН приветствует это решение и рассматривает его в качестве особенно своевременного, так как уровень безработицы среди русского населения выше, чем среди этнических эстонцев<sup>6</sup>. В силу того, что поправки в Закон о трудовом договоре являются относительно новыми, ЕКРН понимает, что сейчас еще слишком рано оценивать их влияние на рынок труда для русского меньшинства в Эстонии. Однако ЕКРН выражает надежду на то, что принятие этого закона позволит властям лучше интегрировать представителей этого меньшинства на рынке труда.

#### ***Рекомендации:***

42. ЕКРН хотела бы подчеркнуть необходимость всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, которое гарантировало бы равенство во всех областях, таких как жилищная сфера, доступ к общественным услугам, образование, здравоохранение и т. д. В силу этого ЕКРН настойчиво рекомендует эстонским властям заново рассмотреть вопрос о принятии проекта Закона о равенстве и равном обращении в соответствии с 7-й рекомендацией ЕКРН по общей политике.
43. ЕКРН рекомендует эстонским властям обеспечить полное применение новых антидискриминационных статей Закона о трудовом договоре. В этой связи ЕКРН рекомендует властям проводить по всей стране о данном законе информационные кампании и тренинги для работодателей, судей и прокуроров.

#### ***Отправление правосудия***

44. ЕКРН была проинформирована эстонскими властями о том, что судьи, прокуроры и адвокаты во время обучения получают знания по вопросам расовой дискриминации. Более того, с судьями по месту работы также проводится курс относительно Уголовного Кодекса и вопросов дискриминации. Правовой центр Эстонии также организует для юристов обучение по вопросам дискриминации, Европейской конвен-

---

<sup>6</sup> 16 процентов русского населения являются безработными против 10 процентов эстонцев



ции по правам человека и уголовного права. Однако, как было указано выше, в суд было передано очень мало дел по статьям 151 и 152 Уголовного Кодекса. В связи с этим ЕКРН полагает, что это отчасти указывает на то, что судьи, прокуроры и адвокаты находятся все еще в относительном неведении о важности данных положений и их применения.

***Рекомендации:***

45. ЕКРН рекомендует эстонским властям продолжить обеспечивать для судей, прокуроров и адвокатов обязательные курсы по вопросам дискриминации. Далее ЕКРН рекомендует, чтобы они прошли специальное обучение относительно применения статей 151 и 152 Уголовного Кодекса.

## **Специализированные органы и иные институты**

***– Бюро Канцлера права/омбудсмена***

46. Во втором отчете ЕКРН указала, что, вследствие того, что Эстония не планировала создание специализированного органа, отвечающего за борьбу с расизмом и нетерпимостью, как это было рекомендовано во 2-й рекомендации по общей политике, она призывает эстонские власти заняться данным вопросом, либо рассмотрев возможность создания специального органа по вопросам борьбы с расизмом и нетерпимостью, либо предоставив дополнительные средства и персонал существующему бюро омбудсмена, чтобы обеспечить ему возможность выполнения специальных функций в данной области.
47. После внесения поправки в Закон о Канцлере права с января 2004 года бюро Канцлера права вправе рассматривать дела по дискриминации. Более того, статья 19 Закона о Канцлере права предусматривает согласительную процедуру, когда лицо дискриминируется в рамках частного права физическим или юридическим лицом по признаку, среди прочего, расы, этнического происхождения, цвета кожи, языка, происхождения, религии или религиозных убеждений. Согласительная процедура носит добровольный характер, таким образом, на нее требуется согласие обеих сторон. Однако если стороны согласились разрешить дело через данную процедуру, то решение Канцлера права носит обязательный характер. Кроме того, если стороны не в состоянии договориться о согласительной процедуре, они вправе передать дело в суд. ЕКРН приветствует тот факт, что бюро Канцлера права также получило полномочия расследовать жалобы на дискриминацию в публичном секторе. Канцлер сообщил ЕКРН, что на его рассмотрение было представлено небольшое количество дел по дискриминации (пока три) независимо от того, касались они частных лиц, организаций или органов власти. Хотя это отчасти объясняется тем, что подобные полномочия возникли относительно недавно, ЕКРН отмечает при этом, что группы меньшинств недостаточно информированы о возможности направлять свои жалобы о дискриминации в бюро Канцлера права.
48. ЕКРН также приветствует тот факт, что в 2001 году бюро Канцлера права открыло новые отделения в Нарве, Силламяэ и Йыхви (на северо-востоке страны), которые являются преимущественно русскоязычными городами. В этой связи ЕКРН отмечает, что большинство дел, представленных вниманию бюро Канцлера права в этом регио-



не, касается вопросов миграции. Большое количество людей также обратилось в бюро Канцлера права за информацией о подаче ходатайств на гражданство Эстонии и/или постоянного вида на жительство. В этой связи ЕКРН полагает, что наличие бюро Канцлера права в этом регионе, где также проживает большое количество лиц без гражданства, является решающим в оказании им помощи в решении вопросов, вызывающих у них особую обеспокоенность, например, получение гражданства Эстонии.

**Рекомендации:**

49. ЕКРН рекомендует эстонским властям продолжить оказание поддержки бюро Канцлера права, особенно в свете его нового мандата в борьбе с дискриминацией. В этой связи ЕКРН рекомендует властям проводить по всей стране информационные кампании о полномочиях бюро Канцлера права вообще и о его новом мандате на борьбу с дискриминацией в частности. ЕКРН также рекомендует властям предоставлять бюро Канцлера права достаточное количество средств для оказания помощи людям на местном уровне и особенно в регионе Ида-Вирумаа.

**– *Круглый стол по делам национальных меньшинств при президенте***

50. Во втором отчете ЕКРН призвала эстонские власти уточнить полномочия и функции Круглого стола по делам национальных меньшинств при президенте и обозначить пути решения вопроса о гарантиях продолжения его деятельности и гарантиях его независимости.

51. 23 мая 2003 года структура Круглого стола по делам меньшинств при президенте (далее Круглый стол) была изменена. Теперь Круглый стол состоит из представителей групп меньшинств, экспертов, представителей политических партий, а также представителей нескольких объединенных организаций меньшинств. Все члены Круглого стола назначаются президентом Эстонии, так как его основной функцией является роль совещательного органа при президенте. ЕКРН с озабоченностью отмечает тот факт, что Круглый стол состоит из более 100 членов, что значительно снижает его функциональность и возможность достижения консенсуса. Вследствие этого представители меньшинств полагают, что Круглый стол не в состоянии достичь конкретных результатов в вопросах, вызывающих обеспокоенность у групп меньшинств. Далее ЕКРН отмечает, что эксперты Круглого стола проводят исследования и дают правительству рекомендации, которые, однако, не носят обязательного характера. Более того, тот факт, что Круглый стол собирается лишь несколько раз в год (последнее регулярное собрание состоялось в октябре 2004 года) и имеет маленький бюджет, создает впечатление его неэффективности даже в качестве совещательного органа.

52. ЕКРН была проинформирована, что городская администрация Таллина создала Комитет по делам национальных меньшинств (далее Комитет) по решению социальных и финансовых вопросов, касающихся групп меньшинств, и, в особенности, вопросов культуры. Основной задачей этого Комитета является изучение того, как наилучшим образом помочь группам меньшинств в решении практических проблем, вызывающих у них особое беспокойство, например, получение субсидий для аренды здания для культурной деятельности. Комитет, который собирался дважды, состоит из представителей меньшинств, членов политических партий, глав частей города и глав собраний частей города, а также экспертов по правам человека. ЕКРН приветствует решение со-

здать такой Комитет и выражает надежду, что он будет в состоянии заниматься вопросами, вызывающими обеспокоенность у меньшинств, проживающих в Таллине.

***Рекомендации:***

53. ЕКРН рекомендует поддержать Круглый стол по делам национальных меньшинств при президенте с целью повышения его эффективности.
54. ЕКРН настойчиво призывает эстонские власти создать специализированный независимый орган по борьбе с дискриминацией. В этой связи ЕКРН желает предложить вниманию властей свои 2-ю и 7-ю рекомендации по общей политике, в которых изложены полномочия, функции и роль такого органа.

## **Образование и информирование**

### ***– Школьное образование***

55. Так как большинство школ в Эстонии являются либо русскоязычными, либо эстоноязычными, что может привести к сепарации детей из различных этнических групп, ЕКРН во втором отчете полагала, что было бы особенно важным ввести преподавание культуры и идентичности различных проживающих в Эстонии этнических групп, а также продолжить и расширить обмен учениками различных школ для стимулирования контактов и дружбы между детьми из всех групп общества.
56. ЕКРН была проинформирована о том, что дети в эстонских школах не изучают различные этнические группы в Эстонии и их вклад в общество. Например, эстонские учебники истории содержат лишь несколько строчек о группах меньшинств. В связи с этим эстонские власти указали на то, что в 2004 году Министерство образования и науки совместно с Фондом интеграции и национальными культурными обществами приступили к написанию учебников для основной школы с тем, чтобы ознакомить школьников с различными национальными культурами и традициями. Однако у ЕКРН отсутствует информация о том, был ли данный проект доведен до конца, а книги распределены по всем школам страны. Более того, ЕКРН отмечает, что эстон- и русскоговорящие дети по-прежнему развиваются в двух различных социо-культурных средах и встречаются нечасто. Члены некоторых групп меньшинств при поддержке властей организовали ряд культурных мероприятий<sup>7</sup> с целью информирования школьников о своей культуре. Подобные инициативы в целом были хорошо восприняты, но они единичны и не являются частью постоянной политики правительства. ЕКРН также отмечает, что в результате отсутствия системы образования, основанной на культурном разнообразии, группы меньшинств в гораздо большей степени полагаются на «воскресные школы» в вопросе обучения своих детей их культуре, истории и т. д.
57. ЕКРН также отмечает, что меры, принятые эстонским правительством для того, чтобы способствовать контактам между эстон- и русскоговорящими детьми, склонны концентрироваться, прежде всего, на интеграции русскоязычных детей в общество. Например, Фонд интеграции разработал программы, по которым русскоязыч-

---

<sup>7</sup> Представители азербайджанской общины информировали ЕКРН о том, что в период с сентября по октябрь 2004 года 13 школ Таллина численностью более 1 000 учеников приняли участие в мероприятиях, знакомящих с культурами Азербайджана и Турции.

ные дети в течение 2-3 недель проживают в эстонских семьях с целью изучения эстонского языка и эстонской культуры. Однако для эстонских детей подобных программ не существует.

**Рекомендации:**

58. ЕКРН рекомендует эстонским властям обеспечить, чтобы школьные учебники содержали информацию об истории и культуре групп меньшинств в Эстонии, а также об их вкладе в эстонское общество. Далее ЕКРН рекомендует властям включить в школьную программу обучение о пользе многообразия и жизни в мультикультурном обществе.
59. Далее ЕКРН рекомендует властям сделать все от них зависящее, чтобы уменьшить пропасть между эстони- и русскоговорящими детьми. Она призывает их в связи с этим организовывать мероприятия, где дети могли бы встречаться и познавать культуру друг друга путем обмена между школами или в рамках внешкольной деятельности.

## **Прием и правовой статус неграждан**

**– Беженцы и лица, ищущие убежище**

60. Во втором отчете ЕКРН заявила о том, что в свете незначительного количества людей, ищущих убежище в Эстонии, значительное затягивание (примерно до 2 лет) процедуры рассмотрения заявлений о предоставлении убежища является нежелательным, и призвала власти использовать систему, согласно которой апелляции на решения об отказе могут подаваться в орган второй инстанции, который мог бы самостоятельно принимать решения по заявлениям о предоставлении убежища.
61. В настоящий момент лишь небольшое количество людей ищет убежища в Эстонии. Эстонские власти указали на то, что с 1997 года в Эстонии было подано 104 заявления о предоставлении убежища. Более того, со времени второго отчета ЕКРН лишь 4 человека получили статус беженца и 9 человек получили «субсидиарную защиту». В 2004 году 14 человек подали заявление о предоставлении убежища, в настоящее время 7 заявлений находятся на рассмотрении. Далее ЕКРН была проинформирована о том, что в период с 2003 по 2004 год ни одно лицо не получило убежища в Эстонии, и в последний раз статус беженца был предоставлен в 2001 году. ЕКРН с обеспокоенностью отмечает сообщения, указывающие на то, что наличие упомянутых ниже широких независимых полномочий у пограничных органов уже на границе отклонять заявления о предоставлении убежища, означает, что существует, скорее всего, больше желающих получить убежище в Эстонии, однако возможность проверить их точное количество отсутствует именно из-за наличия подобных полномочий. По этой причине, как полагает ЕКРН, Эстония должна иметь законодательство о лицах, ищущих убежище, и беженцах, которое полностью соответствовало бы международным стандартам, и которое, как будет объяснено ниже, ограничило бы полномочия пограничных органов по рассмотрению заявлений о предоставлении убежища. Это тем более важно, потому что вступление Эстонии в Европейский Союз в мае 2004 года может вызвать в будущем увеличение количества лиц, ищущих убежище в этой стране.
62. Решение Департамента гражданства и миграции Эстонии (далее департамент) об отклонении заявления о предоставлении убежища рассматривается в качестве админис-

тративного акта, апелляция на который может подаваться лишь в административный суд. Данный суд, однако, рассматривает лишь процедурные вопросы и не обладает полномочием принимать решение по существу дела. Более того, когда административный суд выносит решение против решения департамента отклонить заявление о предоставлении убежища, он возвращает ему дело. Таким образом, данный суд не обладает полномочием отменять решения департамента, при этом лицо, ищущее убежище, чье заявление о предоставлении убежища было отклонено, пока его дело рассматривается в административном суде, вправе обратиться в окружной суд, а затем в верховный суд. Однако подобные случаи чрезвычайно редки: хотя решение Департамента гражданства и миграции об отклонении заявления о предоставлении убежища может быть опротестовано, подобная апелляция не приостанавливает действие решения. В этой связи ЕКРН была проинформирована о том, что лица, ищущие убежище, обычно депортируются в течение нескольких дней с момента принятия решения об отклонении их заявления.

63. ЕКРН также отмечает, что согласно заявлению властей, со времени второго отчета ЕКРН продолжительность процедуры рассмотрения заявлений об убежище неизменно сокращается. Согласно статистике правительства в 2002 году процесс рассмотрения заявления занимал в среднем четыре с половиной месяца. В 2003 году этот период был сокращен до трех месяцев, и в 2004 году власти рассматривали заявление об убежище за полтора месяца. Приветствуя тот факт, что информирование лица, ищущего убежище, о его дальнейшей судьбе уже не занимает два года, ЕКРН выражает надежду, что последовательное сокращение продолжительности рассмотрения заявлений о предоставлении убежища не означает, что лица, ищущие убежище, лишены возможности основательно представить властям свое дело. ЕКРН тем более выражает озабоченность данным фактом, так как за последние несколько лет лишь небольшому количеству лиц был предоставлен статус беженца или субсидиарный статус. Более того, оказалось, что на рассмотрение заявлений четырех лиц, теперь имеющих статус беженцев, по-прежнему потребовалось два года.

**Рекомендации:**

64. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям обеспечить лицам, ищущим убежище, чьи заявления были отклонены, возможность подать апелляцию в апелляционный суд. Далее ЕКРН вновь рекомендует властям разрешить лицам, ищущим убежище, находиться в Эстонии на время рассмотрения их заявлений, включая период рассмотрения апелляции на решение об отклонении их заявления.
65. ЕКРН рекомендует эстонским властям обеспечить, чтобы заявления о предоставлении убежища рассматривались с полным учетом права лиц, ищущих убежище, на то, чтобы их заявление было основательно изучено и заслушано компетентными органами власти, чтобы избежать необоснованно поспешных решений об отклонении заявления.
66. Во втором отчете ЕКРН отметила, что власти не обеспечили систему предоставления бесплатной юридической помощи лицам, ищущим убежище, и рекомендовала выделить средства на такое юридическое представительство.
67. ЕКРН была проинформирована о том, что Эстонский совет по беженцам (неправительственная организация) до 2003 года при поддержке Верховного Комиссара ООН по де-

лам беженцев (УВКБ) предоставлял лицам, ищущим убежище, бесплатную юридическую помощь. Однако в силу того, что УВКБ более не оказывает Эстонскому совету по беженцам финансового содействия, данная неправительственная организация в настоящее время не в состоянии давать лицам, ищущим убежище, юридическую консультацию. ЕКРН имеет в виду тот факт, что Эстонский совет по беженцам сделал запрос о субсидировании юридической помощи Министерством юстиции, что было безрезультатно. Таким образом, единственная в настоящее время доступная лицам, ищущим убежище, юридическая помощь предоставляется Центром информации по правам человека (еще одна неправительственная организация) – юристами, работающими по делам беженцев *pro bono* (бесплатно в общественных интересах). С 2004 года, вслед за соглашением с Министерством иностранных дел, Центр получает финансирование от Европейского фонда по делам беженцев. Таким образом, Департамент гражданства и миграции запрашивает таких юристов об их присутствии во время интервью с лицами, ищущими убежище. Однако степень участия данных юристов в процедуре рассмотрения заявлений неясна. Более того, эстонские власти информировали ЕКРН, что, несмотря на предоставление лицам, ищущим убежище, переводчика, они могут быть вынуждены оплачивать перевод любых сведений, которые суд сочтет не относящимися к делу. При этом четкий критерий того, какого рода документы попадают под эту категорию, отсутствует.

68. Во втором отчете ЕКРН сочла, что практика, согласно которой пограничные органы уполномочены принимать решения по заявлениям о предоставлении убежища, действие которых не приостанавливается на время рассмотрения апелляции, не предоставляет достаточных гарантий, и рекомендовала пересмотреть ее.
69. Статья 8-2 Закона о беженцах, в который в 2003 году были внесены изменения, по-прежнему предоставляет пограничным органам полномочия рассматривать представленные на границе заявления о предоставлении убежища. Таким образом, пограничные органы обладают полномочием, среди прочего, принимать заявления о предоставлении убежища, брать показания у лиц, ищущих убежище, их отпечатки пальцев и делать фотографии. Эстонские власти, более того, указали, что согласно Закону о беженцах, лицо, представившее на границе заявление о предоставлении убежища, не вправе вступить на территорию, если оно транзитом проехало через безопасное государство, если ему была предоставлена международная защита или такая защита все еще достижима, или если оно является гражданином или жителем безопасного третьего государства. Несмотря на то, что пограничные органы обязаны незамедлительно информировать Департамент гражданства и миграции о представлении заявлений о предоставлении убежища<sup>8</sup>, согласно Закону о беженцах, Департамент гражданства и миграции участвует лишь в фактическом пересмотре жалобы, если это «необходимо»<sup>9</sup>. Помимо этого, перед тем как отклонить заявление о предоставлении убежища, пограничные органы должны обратиться за согласием в Департамент гражданства и миграции. Однако критерии того, когда они должны так поступать, не были установлены. Также неясно, в каком объеме Департамент гражданства и миграции может пересматривать решения пограничных органов об отклонении заявления о предоставлении убежища. Далее ЕКРН

<sup>8</sup> Статья 8-2(5) Закона о беженцах

<sup>9</sup> Там же

отмечает, что, согласно статье 8-2 (6), в результате решения пограничных органов об отклонении заявления происходит немедленное выдворение лиц, ищущих убежище, с территории Эстонии без возможности подать апелляцию. Таким образом, пограничные органы, судя по всему, по-прежнему обладают значительными полномочиями при принятии решения по заявлениям о предоставлении убежища. Это вызывает особое беспокойство, так как ЕКРН была проинформирована о том, что пограничным органам не разъяснились, как часть подготовки, положения Конвенции о беженцах 1951 года и иные международные и европейские стандарты, касающиеся беженцев и лиц, ищущих убежище. Более того, отсутствует независимая система мониторинга того, как осуществляется пограничная процедура. В результате на данный момент отсутствует информация о количестве лиц, ищущих убежище, чьи заявления были отклонены на границе со времени второго отчета.

***Рекомендации:***

70. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям установить систему по предоставлению бесплатной юридической помощи лицам, ищущим убежище, с тем, чтобы обеспечить им возможность наиболее полно представить властям свое дело. Далее ЕКРН рекомендует, чтобы власти четко установили, какие сведения считать не относящимися к делу в случае, когда требуются услуги переводчика.
71. ЕКРН призывает власти обеспечить, чтобы полномочия пограничных органов по рассмотрению заявлений о предоставлении убежища на границе подлежали постоянной и обязательной проверке со стороны Департамента гражданства и миграции в каждом случае в рамках процедуры рассмотрения заявлений о предоставлении убежища. Далее ЕКРН повторяет, что следует отменить полномочия пограничных органов по отклонению заявлений о предоставлении убежища на границе без предоставления заявителям возможности подать апелляцию против такого решения с эффектом приостановки действия данного решения. До этого времени ЕКРН призывает власти установить систему мониторинга за применением пограничной процедуры.
72. Во втором отчете ЕКРН выразила серьезную озабоченность в связи с практикой, по которой заявитель на время пограничной процедуры вынужден оставаться на границе и фактически его задерживают.
73. ЕКРН отмечает, что со времени второго отчета лица, ищущие убежища, чьи дела рассматриваются в рамках пограничной процедуры, по-прежнему на границе подвергаются задержанию. Статья 8-2 (4) Закона о беженцах предусматривает, что лицо, ищущее убежища, подавшее свое заявление на границе, должно подвергаться задержанию до момента первоначального рассмотрения его заявления. Если задержание длится более 48 часов, пограничные органы должны обратиться за разрешением на продление задержания к судье административного суда. Хотя эстонские власти указали на то, что подобное задержание не может быть продлено более чем на три дня, следующая за этим процедура остается неясной.

***Рекомендации:***

74. ЕКРН рекомендует эстонским властям пересмотреть пограничную процедуру с тем, чтобы лица, ищущие убежище и подавшие заявление на границе, не подвергались за-

держанию на различных стадиях этой процедуры. Однако если это происходит, ЕКРН рекомендует, чтобы они имели доступ к Верховному Комиссару ООН по делам беженцев, а также к Красному Кресту.

75. Во втором отчете ЕКРН придерживалась мнения, что лица, ищущие убежища, включая тех, чьи заявления были найдены необоснованными, не должны содержаться рядом с осужденными преступниками в рамках тюремной системы. Далее ЕКРН призвала власти обеспечить лиц, столкнувшихся с постановлением о задержании, полным доступом к правовой помощи. Далее ЕКРН полагала, что практика продления срока задержания лиц, ищущих убежища, на неопределенное время является неприемлемой и что в случаях, когда депортация по той или иной причине оказывается невозможной, в отношении таких лиц следует принимать меры для урегулирования ситуации.
76. Судя по всему лица, ищущие убежища, ожидая высылки, по-прежнему содержатся в центрах задержания на продолжительные сроки. На настоящий момент отсутствует временной предел такого задержания, которое может продлеваться каждые два месяца. В этой связи бюро Канцлера права указало на то, что в ходе визитов в центры высылки в декабре 2004 года он встречался с людьми, которые содержались там уже по полтора года. Более того, ЕКРН отмечает, что лица, находящиеся под постановлением о задержании, судя по всему, не имеют доступа к юридической помощи. В этой связи, бюро Канцлера права указало ЕКРН на то, что в ходе визитов в центры высылки, он информировал задержанных об их праве подать жалобу на предпринятые в их отношении меры.
77. ЕКРН приветствует тот факт, что эстонские власти открыли центр приема лиц, ищущих убежища, чьи заявления находятся на стадии рассмотрения. Центр Иллука для приема лиц, ищущих убежища, на северо-востоке страны (220 км от Таллина) был открыт в 2000 году. Центр может разместить 35 человек, и Эстонский совет по беженцам оказывает лицам, живущим в нем, большую часть юридического и психологического содействия. Однако ЕКРН отмечает, что в центре нет школы и что учителя в районе, где он находится, не обучены иметь дело с детьми-беженцами и детьми, чье заявление о предоставлении убежища еще рассматривается. Далее ЕКРН отмечает, что, хотя закон предоставляет беженцам право на 160 часов уроков эстонского языка, система их доступа к языковым курсам и преподавателям отсутствует.

**Рекомендации:**

78. ЕКРН призывает эстонские власти не задерживать на неопределенное время лиц, ищущих убежища, находящихся под постановлением о высылке. Далее она рекомендует властям обеспечить таких лиц доступом к юридической помощи. Также ЕКРН рекомендует эстонским властям предоставить лицам, ищущим убежища, и беженцам, проживающим в Центре Иллука для приема лиц, ищущих убежища, адекватное медицинское обслуживание, уроки языка, а также иные основные услуги. Далее она рекомендует, чтобы власти обеспечили адекватное обучение школьных учителей в данном районе с тем, чтобы они могли иметь дело с детьми-беженцами и детьми, чьи заявления все еще рассматриваются.
79. ЕКРН рекомендует эстонским властям проводить информационные кампании, чтобы местные власти понимали выгоду от приема беженцев в своих муниципалитетах.



80. Хотя, как было указано выше, в Эстонии в настоящий момент очень немного беженцев или лиц, получивших субсидиарный статус, ЕКРН с озабоченностью отмечает, что власти испытывают трудности при интеграции этих лиц в общество. Далее ЕКРН была проинформирована, что лица, ищущие убежище и получившие статус беженцев, часто вынуждены оставаться продолжительное время в центре Иллука. Власти признали, что у них имелись проблемы с поиском местных властей, готовых предоставить беженцам жилье, так как с юридической точки зрения они не обязаны это делать, несмотря на получение в период действия временного вида на жительство беженца (обычно 2-3 года) финансирования со стороны правительства. В этой связи ЕКРН отмечает, что из четырех лиц, получивших статус беженца со времени ее второго отчета, двое покинули Эстонию, чтобы работать в других государствах Европейского Союза.
81. Как было указано ранее, ЕКРН была проинформирована о том, что статья 8-4 Закона о беженцах предусматривает, что лица, ищущие убежище, прибывшие из безопасного третьего государства и подавшие заявление о предоставлении убежища посредством пограничной процедуры, лишены права на получение убежища в Эстонии. Однако ЕКРН была проинформирована и о том, что в Эстонии отсутствует список т. н. «безопасных третьих государств». В силу этого неясно, какие критерии должны применяться при определении того, является третье государство безопасным или нет. Таким образом, ЕКРН с озабоченностью отмечает, что данная статья Закона еще меньше ограничивает полномочия пограничных органов отклонять заявления о предоставлении убежища.
82. В настоящий момент эстонские власти разрабатывают новый Закон об иностранцах, нуждающихся в международной защите, который будет, среди прочего, предоставлять право оставаться в Эстонии по «гуманитарным» основаниям или на временной основе. Однако ЕКРН отмечает, что лица, которые получают защиту по данному закону, не будут обладать такими же правами, как беженцы<sup>10</sup> (например, правом на труд). Более того они получают лишь временный вид на жительство, подлежащий пересмотру один или два раза в год.

### ***Рекомендации:***

83. ЕКРН рекомендует эстонским властям принять проект Закона об иностранцах, нуждающихся в международной защите, в соответствии с принципами Конвенции о статусе беженцев 1951 года. Далее ЕКРН рекомендует властям привлечь к участию в данном процессе УВКБ.
84. ЕКРН рекомендует эстонским властям проверять реализацию принципа «безопасного третьего государства» пограничными органами. Далее ЕКРН рекомендует властям применять данный принцип на основе «от случая к случаю».

### ***– Иммиграция***

85. Во втором отчете ЕКРН выразила озабоченность в связи с тем фактом, что иммиграционная квота, которая ежегодно составляет обычно около 0,05 процента от постоянно проживающего населения и не затрагивает государства-члены ЕС, Норвегию,

---

<sup>10</sup> Беженцы имеют право на труд, социальное обеспечение, социальные пособия, жилье, здравоохранение и т. д.



Исландию, Швейцарию, Японию и США, может создать простор для дискриминационной практики в отношении иммигрантов, желающих приехать в Эстонию из стран, не освобожденных от квоты. В связи с этим ЕКРН выразила надежду, что в Закон об иностранцах будут внесены изменения, отражающие основанную на судебном решении практику, согласно которой применение системы квотирования в отношении лица (из бывшего СССР), подавшего ходатайство о получении вида на жительство с целью воссоединения семьи, является неконституционным.

86. В 2002 году в Закон об иностранцах были внесены изменения в соответствии с вышеупомянутым решением. Статья 6 измененного Закона об иностранцах, в который были внесены изменения, освобождает от иммиграционной квоты супругов граждан Эстонии и имеющих вид на жительство иностранцев, равно как и несовершеннолетних и взрослых детей, родителей, бабушек и дедушек, опекунов граждан Эстонии или законно проживающих иностранцев (тех, что проживают в Эстонии в течение минимум пяти лет). Однако ЕКРН была проинформирована о том, что теперь власти уполномочены проверять, является ли брак гражданина Эстонии с иностранцем подлинным или нет в свете положений Закона об иностранцах о воссоединении семей. ЕКРН выразила надежду, что это не дает властям неограниченных полномочий нарушать право таких пар на уважение их частной и семейной жизни. Более того, ЕКРН отмечает, что согласно статистике правительства, в период с 2002 по 2004 год было использовано лишь чуть более половины установленной иммиграционной квоты. В связи с этим ЕКРН выражает надежду, что это не является признаком того, что иммиграционная квота применяется излишне строго.

***Рекомендации:***

87. ЕКРН рекомендует эстонским властям следить за тем, как применяется иммиграционная квота, с тем, чтобы избежать любой возможной дискриминационной практики или нарушения основных прав человека, например, права на уважение частной и семейной жизни.

***– Постоянно проживающие неграждане***

88. Относительно ситуации с постоянно проживающими негражданами смотрите раздел «Специальные вопросы» ниже.

***– Неграждане без статуса законно проживающих***

89. Во втором отчете ЕКРН отметила, что властям следует предпринять шаги по нормализации ситуации с нелегалами, включая, например, дальнейшее упрощение процедуры подачи заявления о получении вида на жительство и проведение кампаний для разъяснения того, что при явке властям им не грозит риск высылки из страны.
90. Согласно статистике правительства, в Эстонии находится примерно от 5 до 10 тысяч неграждан, не имеющих действующего вида на жительство. В это число входят лица, проживавшие в Эстонии до 1991 года, а также вновь прибывшие. Бюро Канцлера права информировало ЕКРН о том, что они пока не получили ответ на поднятый ими вопрос о лицах, задержанных после того, как они обратились за документами в Департамент гражданства и миграции согласно порядку Министерства внутренних дел. Более того, ЕКРН была информирована и о том, что Департамент гражданства и миграции уста-

новил предельный срок в 10 дней для желающих подать апелляцию на решение в отношении их статуса проживания. Бюро Канцлера права указало на то, что данный предельный срок применяется также в отношении неэстонцев, не имеющих вида на жительство, проживающих в стране в течение очень продолжительного времени. В связи с этим ЕКРН отмечает, что данный период значительно короче предельного срока в 30 дней, установленного для иных административных процедур.

91. ЕКРН также с озабоченностью отмечает, что в 2003 году в Закон об обязанности выезда и запрете на въезд были внесены изменения, предусматривающие депортацию иностранцев, чей вид на жительство истек семь дней назад, или заключенных без вида на жительство без решения судьи о высылке.

***Рекомендации:***

92. ЕКРН призывает эстонские власти обеспечить, чтобы лиц, проживающих в Эстонии в течение длительного времени и подавших ходатайство о легализации, не задерживал бы Департамент гражданства и миграции. Далее ЕКРН призывает власти обеспечить лицам, проживающим в Эстонии без вида на жительство, достаточного времени для подачи апелляции на решение об их высылке из страны. В этой связи ЕКРН рекомендует властям изучать каждое дело, принимая во внимание индивидуальные обстоятельства заинтересованного лица.
93. ЕКРН призывает власти обеспечить, чтобы никто не подвергался депортации с территории Эстонии без прохождения законной процедуры и без решения судьи, и чтобы в Закон об обязанности выезда и запрете на въезд были внесены соответствующие изменения.

## **Доступ к общественным услугам**

***– Доступ к образованию***

94. Во втором отчете ЕКРН подчеркнула необходимость обеспечить, чтобы дети из групп меньшинств, включая тех, чьи родители не могут оплачивать частное обучение, по-прежнему имели доступ к образованию высокого качества на родном языке по своему выбору и чтобы они не попадали в невыгодную ситуацию вследствие недостаточности преподавания им эстонского языка для того, чтобы на этом языке изучать ряд предметов.
95. Закон об основной школе и гимназии 2000 года предусматривает, что к 2007/2008 учебному году все государственные школы, начиная с 10-го класса, должны быть подготовлены к преподаванию 60 процентов предметов на эстонском языке. Однако ЕКРН отмечает, что, хотя со времени второго отчета власти приложили усилия к тому, чтобы подготовить большее количество преподавателей эстонского языка, по-прежнему существует большая нехватка высококвалифицированных преподавателей эстонского языка как иностранного, а также русскоязычных учителей, способных преподавать на эстонском языке. Эта проблема стоит еще серьезнее в регионе Ида-Вирумаа, так как очень немногие преподаватели-носители эстонского языка готовы переехать в данный регион, что отчасти объясняется его экономической ситуацией. В связи с этим ЕКРН была проинформирована о том, что, в Нарве, например, хотя некоторые школы нача-

ли преподавание ряда предметов на эстонском языке, по-прежнему используя учебники на русском языке, ни одна из школ не готова к переходу в 2007/2008 учебном году главным образом из-за недостаточной подготовки работников.

96. Более того, представители групп меньшинств указали на то, что меры, предпринятые правительством по применению двуязычных модулей, являются недостаточными, так как действует лишь один подобный модуль. В связи с этим эстонские власти указали на то, что в течение 2004/2005 учебного года такой модуль использовали 27 школ. ЕКРН также отмечает, что некоторые преподаватели не чувствуют себя достаточно подготовленными к реформе и опасаются, что данная реформа может снизить качество образования их учеников. В этой связи эстонские власти указали на то, что учителя, преподававшие в течение всей карьеры на русском языке, относятся к реформе наиболее пессимистично. ЕКРН также отмечает, что, несмотря на внесение в 2002 году изменений в Закон об основной школе и гимназии с тем, чтобы разрешить школам подавать запрос об освобождении их от предельного срока (2007/2008 учебный год), это положение, очевидно, не использовалось.
97. Во втором отчете ЕКРН подчеркнула необходимость обеспечить детей, для которых эстонский язык не является родным, возможностью познакомиться с эстонским языком до начала обязательного школьного обучения.
98. Представители групп меньшинств указали на то, что в их общинах наблюдается широкая поддержка того, чтобы дети начинали изучение эстонского языка с детского сада. ЕКРН отмечает также, что в Нарве, например, очень популярны детские сады, в которых изучение русского и эстонского языков происходит одновременно. В связи с этим ЕКРН отмечает, что в 2003/2004 учебном году, эстонские власти начали вводить дошкольное языковое погружение в 9 школах, преимущественно в Таллине, Ида-Вирумаа и Валга. По данному вопросу эстонские власти указали на то, что в 2004/2005 учебном году Тартуский университет и Нарвский колледж организовали вне отрыва от работы курсы для 150 учителей, преподающих в детских садах эстонский язык как второй. Согласно заявлению властей, в ходе этого обучения был также составлен новый учебный материал. Однако ЕКРН полагает, что данные меры недостаточны, особенно в свете того, что, как указали представители меньшинств, отсутствует последовательная и неизменная политика по обучению на эстонском языке детей из групп меньшинств на дошкольном уровне.
99. ЕКРН была проинформирована о том, что закон, предусматривающий возможность для детей из групп меньшинств изучать родной язык в случае, когда родители как минимум 10 детей попросят об этом для своей школы, был принят в 2004 году и в 2005 году вступил в силу. ЕКРН приветствует данный закон и отмечает, что данное положение закона уже использовалось украинским меньшинством. ЕКРН выражает надежду на то, что в будущем большее количество групп меньшинств смогут извлечь пользу из этого закона, а также, что правительство будет обеспечивать соответствующее обучение учителей.

**Рекомендации:**

100. ЕКРН настойчиво рекомендует эстонским властям продолжить подготовку преподавателей эстонского языка в свете реформы образования, изложенной в Законе об основной школе и гимназии. Далее она рекомендует властям обеспечить преподавате-

лям-носителям эстонского языка стимул для переезда в регион Ида-Вирумаа, например, повысить заработную плату, предоставить бесплатное жилье и иные блага. ЕКРН также рекомендует властям приложить усилия к снижению опасений русскоязычных учителей в отношении школьной реформы путем предоставления им возможности без отрыва от работы получить подготовку, касающуюся преподавания на эстонском языке.

101. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям ввести курс обучения эстонскому языку детей, для которых он не является родным, в детских садах. В этой связи ЕКРН вновь рекомендует властям разработать стратегию подготовки учителей, преподающих эстонский язык и на эстонском языке, для этого уровня.
102. ЕКРН также рекомендует эстонским властям обеспечить, чтобы школы были осведомлены о возможности запроса об освобождении их от предельного срока школьной реформы (2007/2008 учебный год), чтобы предоставить им больше времени на подготовку.
103. ЕКРН рекомендует эстонским властям обеспечить подготовку учителей, преподающих языки меньшинств или на языках меньшинств, с тем, чтобы предоставить группам меньшинств возможность извлечь пользу из закона, предусматривающего обучение на их родном языке.

## **Занятость**

104. Во втором отчете ЕКРН заявила, что следует тщательно следить за ситуацией в области экономического положения и занятости групп меньшинств, а также принимать шаги по разрешению любых проблем, связанных с их невыгодным положением.
105. ЕКРН отмечает, что регион Ида-Вирумаа, в котором, как было указано выше, проживает большое количество русского населения, а также лиц без гражданства, имеет самый высокий в стране уровень безработицы. Это отчасти объясняется структурными изменениями в секторах, в которых были заняты, в первую очередь, лица из данных сообществ. Более того, как уже отмечалось выше, русскоязычное население в целом сталкивается с более высоким уровнем безработицы, нежели этнические эстонцы. ЕКРН отмечает, что в Ида-Вирумаа многие не могут найти работу, так как не владеют эстонским языком, и вследствие этого не могут переехать в другие части страны для ее поиска. Правительство Эстонии указало на то, что с 2001 года действует Государственная программа занятости для Ида-Вирумаа. Согласно данным Правительства Эстонии для программы, в ее части на 2001-2006 годы, было выделено 110 852 000 крон. Однако у ЕКРН отсутствует информация относительно оценок данной программы. Более того, например, Фонд интеграции, видимо, не разработал ни одной программы по решению данной проблемы. Судя по всему, не было также проведено исследования, чтобы определить, не влияет ли на высокий уровень безработицы членов русской общины среди прочих причин также дискриминация. ЕКРН выражает надежду на то, что внесенные в Закон о трудовом договоре изменения антидискриминационного характера найдут решительное применение с тем, чтобы бороться с любой возможной дискриминацией в отношении членов русской общины на рынке труда.

**Рекомендации:**

106. ЕКРН настойчиво рекомендует эстонским властям разработать стратегию по снижению уровня безработицы среди членов русской общины. В этой связи она призывает власти запустить программы для наиболее уязвимых членов этого сообщества, таких как женщины и молодежь. Сверх того, ЕКРН рекомендует властям обеспечить, чтобы Фонд интеграции также сконцентрировался на снижении безработицы среди русского меньшинства, например, путем налаживания с этой целью профессионального обучения и ярмарок вакансий.

**Антисемитизм**

107. В настоящее время в Эстонии проживает приблизительно 3 000 евреев. Несмотря на то, что в Эстонии нет институализированного антисемитизма и 27 января с 2003 года отмечается как день памяти жертв Холокоста, ЕКРН отмечает, что подход к оценке событий Холокоста и Второй мировой войны склонен минимизировать серьезность этого периода в истории. В силу этого представители еврейской общины информировали ЕКРН о том, что многие эстонцы оккупацию нацистов оценивают в более положительном свете, нежели советскую оккупацию. В связи с этим в 2003 году был принят новый закон о памяти жертв Холокоста, депортации и других жертв преступлений против человечности. Приветствуя принятие данного закона, ЕКРН выражает надежду, что это даст людям в Эстонии возможность лучше осмыслить серьезность и весь ужас Холокоста.
108. ЕКРН была проинформирована о том, что в августе 2004 года в Лихула (западная часть страны) был открыт монумент в память об эстонцах, сражавшихся на стороне Waffen SS. Несмотря на то, что вскоре он был снесен правительством, ЕКРН отмечает то, что имели место и демонстрации в поддержку сохранения данного монумента на его месте. Более того, ЕКРН также отмечает, что 2 марта 2005 года бывший солдат эстонского легиона СС, протестуя против решения о сносе монумента в Лихула, написал призывающую к ненависти статью в газете, публикуемой Центристской партией Эстонии, что было сделано в нарушение статьи 151 Уголовного Кодекса. У ЕКРН отсутствует информация о том, преследовалось или будет ли преследоваться данное лицо в судебном порядке. В связи с этим ЕКРН выражает надежду, что власти будут должным образом наказывать подобные действия, чтобы это послужило четким сигналом об их неприемлемости.

**Рекомендации:**

109. ЕКРН настойчиво рекомендует эстонским властям проводить по всей стране информационные кампании о событиях Холокоста, чтобы обеспечить лучшую осведомленность обо всей серьезности этого преступления преступлений, идеологии, лежащей в его основе, а также идеологии нацизма. Далее ЕКРН рекомендует, чтобы изучение этой темы было включено во все школьные программы.
110. ЕКРН призывает эстонские власти обеспечить, чтобы любое лицо, призывающее людей к антисемитизму каким угодно способом, наказывалось бы в соответствии со статьей 151 Уголовного Кодекса.

## **СМИ**

111. Во втором отчете ЕКРН поддержала инициативы, одновременно направленные на эстони- и русскоговорящую общины, например, через печатные СМИ, публикующие одни статьи на обоих языках, путем расширения телевидения, представляющего интерес для обоих сообществ, которое было бы доступным всем жителям Эстонии посредством перевода и субтитров.
112. ЕКРН отмечает, что со времени ее второго отчета по Эстонии эстони- и русскоязычная община, судя по всему, по-прежнему получают информацию из разных источников. Статистика по-прежнему указывает на то, что лишь немногие русскоязычные смотрят эстонское телевидение и наоборот и что эти группы смотрят, например, разные программы новостей. Так, русскоязычные общины смотрят преимущественно российское кабельное телевидение. В настоящее время также существует очень немного эстонских телевизионных программ с русскими субтитрами, и обычно это программы лишь общеобразовательного характера. Более того, газеты, которые публиковали бы одни статьи на эстонском и русском языках, видимо, отсутствуют. С более позитивной нотой ЕКРН отмечает, что Радио-4, транслирующее программы на русском языке, имеет в Эстонии наибольшее количество слушателей. Поэтому ЕКРН полагает, что эстонским властям следует провести исследование о причинах подобного успеха и прибегать к подобному виду мультикультурного обмена через СМИ.
113. ЕКРН приветствует создание в 2002 году Совета прессы Эстонии, самоуправляющегося органа на добровольной основе, уполномоченного заниматься жалобами на материал, опубликованный в прессе. Также ЕКРН с удовлетворением отмечает, что Эстонская ассоциация газет приняла кодекс этики эстонской прессы, который, среди прочего, рекомендует прессе воздерживаться в новостях от обозначения расы, национальности или религии лица. Однако ЕКРН получила сообщения о том, что по-прежнему существуют газеты, которые, как было указано выше, публикуют статьи антисемитского или расистского содержания о, например, членах цыганской общины<sup>11</sup>, при этом не подвергаясь санкциям со стороны данных организаций или судебному преследованию по статье 151 Уголовного Кодекса.

### ***Рекомендации:***

114. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям обеспечить эстонскому и русскоязычному населению СМИ, из которых они получали бы одинаковую информацию с тем, чтобы сблизить эти сообщества.
115. ЕКРН призывает эстонские власти оказать поддержку работе Совета прессы Эстонии и Эстонской ассоциации газет, предоставляя им финансирование на обучение журналистов по вопросам расизма и расовой дискриминации. Далее ЕКРН рекомендует, чтобы лица, публикующие дискриминационные или разжигающие ненависть статьи, наказывались бы надлежащим образом.

---

<sup>11</sup> Для дополнительной информации о положении цыганской общины Эстонии см. раздел «Специальные вопросы» ниже

## **Поведение сотрудников правоохранительных органов**

116. Во втором отчете ЕКРН рекомендовала создать отдельно от полицейских структур независимый механизм для расследования заявлений о неправомерном поведении полиции.
117. Эстонские власти информировали ЕКРН о том, что для рассмотрения жалоб против правоохранительных органов существует внутренняя процедура. Более того, жертвы неправомерного поведения полиции могут подать жалобу в суд или в бюро Канцлера права. Власти указали на то, что против правоохранительных органов подавались жалобы на дискриминацию, однако дальнейшей информации по данному вопросу не предоставлялось. В связи с этим ЕКРН хотелось бы подчеркнуть необходимость дальнейшего расследования и изучения властями любых злоупотреблений со стороны сотрудников правоохранительных органов, особо концентрируясь на дискриминационном элементе подобных злоупотреблений. Также ЕКРН отмечает, что, хотя сотрудники правоохранительных органов прошли обучение в области прав человека в целом, они получают ограниченное, если вообще получают, обучение касательно расизма, дискриминации и соответствующих положений Уголовного Кодекса.

### ***Рекомендации:***

118. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям установить независимую систему проверки жалоб на дискриминацию со стороны сотрудников правоохранительных органов. Также ЕКРН настойчиво рекомендует, чтобы сотрудники правоохранительных органов по всей стране получали обучение, касающееся вопросов расизма и расовой дискриминации.

## **Мониторинг ситуации**

119. Во втором отчете ЕКРН заявила, что для оценки развития ситуации с меньшинствами необходимо создать систему сбора этнических данных и мониторинга для обнаружения проблем или тенденций, включая связанных с прямой и косвенной дискриминацией различий.
120. ЕКРН отмечает, что, когда в Эстонии проводятся исследования положения на рынке труда или в социальной сфере, полученные данные разделяются соответственно языковому признаку (т. е. русский и эстонский языки). К примеру, это позволило правительству установить, что, как было указано выше, русскоязычное меньшинство сталкивается с более высоким уровнем безработицы, чем этнические эстонцы. Однако ЕКРН хотелось бы подчеркнуть, что любые меры, которые власти могут предпринять в любой области, касающейся групп меньшинств, будут иметь гораздо больший шанс на успех, если они будут осуществлять постоянный мониторинг за этими мерами для оценки их влияния и в случае необходимости пересматривать. ЕКРН полагает, что сбор этнических данных является одним из лучших инструментов для подобного вида мониторинга.



**Рекомендации:**

121. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям установить систему сбора этнических данных. Подобная система должна соответствовать национальному праву, европейским законоположениям, международным стандартам, а также рекомендациям о сборе данных и защите частной жизни, содержащимся в 1-й рекомендации ЕКРН по общей политике по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. Власти должны обеспечивать условия, чтобы подобные данные собирались при полном соблюдении в отношении вовлеченных лиц принципов конфиденциальности, осведомленного согласия и добровольной идентификации. Более того, система по сбору данных по расизму и расовой дискриминации должна учитывать и половой признак, особенно в свете возможной двойной или множественной дискриминации. В целом, получение данных, сортируемых по этническому происхождению, упростит процесс выделения областей, где может иметь место прямая или косвенная расовая дискриминация, и определения лучшего метода борьбы с этим видом дискриминации.

## **2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

### **Лица без гражданства**

122. Вопрос о лицах без гражданства, присутствие которых в Эстонии явилось следствием советской оккупации (1940-1991), принесшей большой поток русскоязычного населения вследствие добровольной и принудительной миграции, продолжает оставаться для этой страны большой проблемой. ЕКРН отметила в этой связи, что эстонские власти по-прежнему рассматривают лиц без гражданства как «лиц с неопределенным гражданством». По всей видимости, отчасти это означает, что вопрос об их праве на гражданство Эстонии все еще является дискуссионным, несмотря на тот факт, что 52 процента из них, как будет указано ниже, родились в Эстонии. Далее ЕКРН с уверенностью отметила, что у некоторых представителей эстонских властей существует твердое мнение, и это подтвердили неправительственные организации, что лица без гражданства, по сути, не имеют права находиться в Эстонии и поэтому должны стремиться вернуться в Российскую Федерацию. В этой связи ЕКРН полагает, что для полного разрешения данного вопроса требуется коренное изменение отношения к лицам без гражданства в Эстонии. В связи с этим ЕКРН полагает, что более конструктивный подход, который оставит в стороне негодование по поводу исторических событий, будет способствовать лучшему взаимопониманию между этническими русскими и эстонцами, а также поможет вывести лиц без гражданства из ситуации неопределенности, в которой они в настоящее время находятся. Это тем более верно в свете того, что они могут голосовать на местных выборах, но не имеют ряда прав, которыми обладают граждане Эстонии, например, права голосовать на парламентских выборах, быть членами политических партий или создавать их.



123. Во втором отчете ЕКРН заявила, что в качестве приоритетной задачи следует предпринять дальнейшие шаги для сокращения случаев безгражданства среди взрослого населения Эстонии, включая возможный пересмотр требований для получения гражданства и принятие мер для поощрения таких лиц к подаче заявлений на получение гражданства.
124. Хотя со времени публикации второго отчета ЕКРН количество лиц, получивших гражданство Эстонии, постоянно увеличивается<sup>12</sup>, в Эстонии по-прежнему проживает около 139 000 лиц без гражданства, то есть примерно 11 процентов населения. Более того, в Таллине проживает 30 000 лиц без гражданства, и в Нарве 33 процента населения являются лицами без гражданства. Более того, большинство лиц без гражданства (52 процента) родились в Эстонии. В этой связи ЕКРН с удовлетворением отметила, что со времени ее второго отчета в 2004 году в Закон о гражданстве были внесены изменения с тем, чтобы облегчить требования для получения гражданства некоторыми категориями лиц без гражданства. В результате в настоящее время период ожидания натурализации был сокращен до 6 месяцев, а для лиц с недостатками была установлена упрощенная процедура натурализации. Кроме того дети младше 15 лет могут получить гражданство без сдачи экзамена на гражданство, если их родители делают об этом запрос. Далее дети, являющиеся лицами без гражданства, рожденные после 1992 года, также вправе получить гражданство по упрощенной процедуре, но лишь в случае, если оба родителя являются лицами без гражданства. В этой связи, ЕКРН отмечает, что, если один из родителей имеет гражданство другой страны, то это препятствует ребенку в получении гражданства Эстонии по упрощенной процедуре. Также ЕКРН отмечает, что, хотя лица без гражданства, являющиеся родителями новорожденного, вправе подавать заявление на получение гражданства уже в течение первого года жизни ребенка, сами они остаются без гражданства. Более того, ЕКРН была проинформирована о том, что большое число лиц без гражданства, являющихся родителями, все еще не подали заявления на получение их детьми гражданства, что отчасти объясняется отсутствием информации.
125. Как было упомянуто ранее, экзамен по языку, сдавать который должны все желающие получить эстонское гражданство, остается наибольшим препятствием, с которым сталкиваются лица без гражданства при натурализации. ЕКРН была также проинформирована о том, что, несмотря на вышеупомянутые изменения в Законе о гражданстве, многие лица без гражданства, которые вправе ими воспользоваться, например, родители детей младше 15 лет, этого не делают<sup>13</sup>. Далее ЕКРН отмечает, что власти не проводили исследования причин этого. В этой связи неправительственные организации указали на то, что объяснить, почему изменения в Законе о гражданстве не привели к существенному увеличению числа заявлений на получение гражданства, можно двумя причинами: первая – это отсутствие мотивации, а другая – недостаток информации. В силу этого ЕКРН полагает, что успех данных изменений зависит в значительной степени от тех мер, которые предпримут власти, чтобы обеспечить их осуществление.

<sup>12</sup> В 2003 году примерно 3 000 человек получили гражданство Эстонии, а в 2004 году 6 000 человек стали гражданами Эстонии

<sup>13</sup> В этой связи Правительство Эстонии указало на то, что в 2004 году 50% людей, получивших гражданство Эстонии, были лицами младше 15 лет

126. ЕКРН также имеет в виду, что, хотя в Законе о гражданстве нет специальных положений в отношении лиц старшего и пожилого возраста, испытывающих значительно больше трудностей при изучении эстонского языка, эстонские власти рассматривают возможность смягчения к ним требований для получения гражданства Эстонии.
127. Во втором отчете в свете того факта, что лицам без гражданства в Эстонии была предоставлена возможность получения «паспорта иностранца», ЕКРН указала на то, что она не получила информации о том, в каком объеме подобные паспорта признаются другими странами, и заявила о том, что единственным долгосрочным решением этого вопроса может стать получение этими людьми гражданства.
128. ЕКРН была проинформирована о том, что документами, которые обычно предоставляются лицам без гражданства, являются паспорт иностранца и постоянный или временный вид на жительство. В настоящее время в Эстонии было выдано примерно 167 000 паспортов иностранца. Эстонские власти информировали ЕКРН о том, что, хотя паспорт иностранца признается другими странами, владельцам таких паспортов для путешествия вне Эстонии, включая Европейский Союз, требуется виза. В этой связи, ЕКРН отмечает, что со времени вступления Эстонии в Европейский Союз лица без гражданства находятся в еще более невыгодной для них по сравнению с остальной частью населения ситуации, например, в том, что касается свободы передвижения по территории Европейского Союза.

***Рекомендации:***

129. ЕКРН рекомендует эстонским властям провести исследования для выяснения причин того, почему лица без гражданства, являющиеся родителями, не подают заявления на получение гражданства их детьми младше 15 лет. В этой связи ЕКРН рекомендует властям организовывать по всей стране информационные кампании, чтобы рассказывать родителям о возможности получения их детьми гражданства. Далее ЕКРН рекомендует, чтобы языковые требования в отношении лиц старшего возраста были упразднены или смягчены с тем, чтобы облегчить им получение гражданства Эстонии.
130. ЕКРН рекомендует эстонским властям обеспечить, чтобы следствием Закона о гражданстве (на 2004 год) не стала бы ситуация, когда одни члены семьи имеют гражданство, а другие остаются лицами без гражданства.
131. ЕКРН рекомендует Эстонии в свете ее вступления в Европейский Союз продолжать предоставлять гражданство Эстонии все большему числу лиц без гражданства, что поможет избежать создания двухслойного общества, в котором значительная часть населения Эстонии не имеет тех же прав, что и у остального общества. В этой связи ЕКРН рекомендует властям проводить более активную политику по предоставлению гражданства лицам без гражданства.
132. ЕКРН рекомендует эстонским властям как можно скорее внести в Закон о гражданстве изменения, облегчающие лицам старшего и пожилого возраста получение гражданства Эстонии.

## Русскоязычные меньшинства

133. Во втором отчете ЕКРН поддержала эстонские власти в их стремлении к интеграции этнических эстонцев и групп меньшинств в единое общество и выразила надежду на то, что их проблемам будет отдаваться высокий политический приоритет. ЕКРН также выразила надежду на то, что будет предоставлено достаточное количество средств для реализации в конкретных показателях стратегии, содержащейся в программе под названием «Интеграция эстонского общества 2000-2007». Далее ЕКРН подчеркнула необходимость обеспечения того, чтобы при разработке направлений политики и шагов по общественной интеграции различных составных частей Эстонии во внимание принимались идентичности, потребности и проблемы различных групп меньшинств.
134. Со времени второго отчета ЕКРН Фонд интеграции Эстонии организовал ряд проектов, направленных на улучшение интеграции групп меньшинств в эстонском обществе<sup>14</sup>. Например, представители групп меньшинств могут подать в Фонд интеграции запрос о предоставлении средств для различных культурных проектов. Выразив в целом удовлетворение сотрудничеством с Фондом интеграции в деле обеспечения адекватного финансирования их проектов, представители групп меньшинств также заявили ЕКРН, что правительство не выработало четкой стратегии по их интеграции в эстонское общество. Хотя Фонд интеграции создал ряд программ по обеспечению, в частности, обучения в области граждановедения, культурного многообразия и по развитию сотрудничества между русско- и эстоноязычными школами, как это было указано выше, он сконцентрировался почти исключительно на программах по преподаванию эстонского языка этническим русским и русскоязычным меньшинствам, и ему следует еще изучить иные пути интеграции этих меньшинств в эстонское общество. Представители меньшинств также выразили недовольство тем, что вопросами, вызывающими у них озабоченность, занимаются скорее на основе проектов, нежели в качестве части устоявшейся долгосрочной политики правительства.
135. ЕКРН отмечает, что представители меньшинств по-прежнему считают, что различные потребности и проблемы групп меньшинств, проживающих в Эстонии, редко принимаются во внимание правительством. Подобное отсутствие комплексного подхода к различным группам меньшинств в Эстонии отражается в вышеупомянутых пробелах в Законе о культурной автономии национальных меньшинств. В силу этого ЕКРН, учитывая тот факт, что проблемы групп меньшинств почти совершенно не затрагиваются в политике правительства, подчеркивает далее необходимость принятия, что также было упомянуто выше, закона о национальных меньшинствах, который раз и навсегда установил бы их права и правовой статус в эстонском обществе.

### **Рекомендации:**

136. ЕКРН настойчиво рекомендует эстонским властям разработать и реализовывать четкую стратегию по интеграции русскоязычного меньшинства в эстонское общество. В этой связи ЕКРН рекомендует, чтобы группы меньшинств были по этому вопросу

<sup>14</sup> Согласно переписи 2000 года в Эстонии проживает 144 группы меньшинств, наиболее крупными являются русские (351 178), украинцы (29 012) и белорусы (12 241). В ходе переписи 400 000 человек идентифицировали себя русскоязычными.

проконсультированы и чтобы новая программа Фонда интеграции, которая начнется в 2008 году, сконцентрировалась бы на всех вопросах, касающихся интеграции групп меньшинств в эстонское общество.

137. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям принимать во внимание все группы меньшинств, проживающие в Эстонии, и разрабатывать политику, учитывающую их специфические потребности.

## **Цыганская (ромская) община**

138. В настоящее время в Эстонии проживает около 1 100-1 500 цыган<sup>15</sup>, хотя в силу того, что некоторые из них не идентифицируют себя в качестве таковых, их точное количество сложно установить. ЕКРН с озабоченностью отмечает, что уровень безработицы в данной общине чрезвычайно высок (около 90 процентов). Отчасти это объясняется тем фактом, что очень немногие цыгане посещали школу. Однако в исключении их из сектора занятости дискриминация также играет большую роль. В связи с этим ЕКРН предлагает, что для решения данной проблемы следует использовать новые антидискриминационные положения Закона о трудовом договоре. ЕКРН также была проинформирована о том, что хотя имеется от 300 до 350 цыганских детей школьного возраста, согласно статистике правительства, в настоящее время лишь 67 из них посещают школу. Далее ЕКРН получила сообщения о том, что в Валга и Тарту некоторые цыганские дети были направлены в школу для умственно отсталых детей только потому, что они не говорят по-эстонски. К вопросу о доступе цыганских детей в школу, правительство Эстонии указало на то, что в 2004 году Министерство образования и науки создало комиссию по вопросам образования цыган под председательством главы отдела общего образования и с участием членов цыганской общины. В этой связи ЕКРН выражает надежду, что комиссия будет в состоянии решить данные проблемы.
139. Как было указано ранее, ЕКРН была также проинформирована о том, что печатные СМИ зачастую публикуют откровенно расистские статьи в отношении цыганской общины. ЕКРН с озабоченностью отмечает, что лишь очень немногие журналисты (если хоть один) преследовались за подобные статьи в судебном порядке согласно статье 151 Уголовного Кодекса. Более того, относительно имиджа, который создается членам цыганской общины на телевидении, ЕКРН отмечает, что они появляются большей частью в развлекательных шоу.
140. ЕКРН также отмечает, что вопрос о преследовании цыган во время Второй мировой войны не выносился на передний план национальных дебатов в Эстонии. В связи с этим ЕКРН выражает надежду на то, что информационные кампании и национальные дебаты в Эстонии, проводимые согласно вышеупомянутому закону о памяти жертв Холокоста, депортации и других жертв преступлений против человечности, будут принимать во внимание также и страдания, которые испытали цыгане во время данного периода.

---

<sup>15</sup> По переписи 2000 года 542 человека, из которых 263 человека были гражданами Эстонии, идентифицировали себя как цыгане (ромы). Цыгане проживают, главным образом, в Валга, Тарту и Пярну (в южной и западной части страны). См. Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Estonia on 27-30 October 2003, p. 10.

141. ЕКРН отмечает, что в Эстонии, очевидно, существует мало политической воли для того, чтобы заниматься вопросами, вызывающими озабоченность у цыганской общины. Более того, члены цыганской общины недостаточно привлекаются к участию в проектах, направленных на оказание им содействия, следствием чего зачастую является неудача подобных проектов.

**Рекомендации:**

142. ЕКРН рекомендует эстонским властям проводить политику по улучшению интеграции цыганской общины в общество, особенно на рынке труда и в области образования. В этой связи ЕКРН также рекомендует властям в полном объеме использовать антидискриминационные положения Закона о трудовом договоре для решения проблемы дискриминации, с которой сталкиваются члены цыганской общины в области занятости. ЕКРН призывает эстонские власти исследовать проблему образования цыганских детей и создать условия, чтобы те из них, кто достиг школьного возраста, посещали школу. Более того, ЕКРН также призывает власти обеспечить, чтобы цыганские дети не помещались в школы для умственно отсталых детей, если они не страдают умственными расстройствами, и чтобы в этой ситуации они как можно скорее направлялись в обычные школы. Далее ЕКРН хотелось бы подчеркнуть, что любая политика властей, направленная на оказание помощи членам цыганской общины, должна разрабатываться при полноценном сотрудничестве и участии последних.
143. Далее ЕКРН повторяет, что лиц, призывающих к расовой ненависти, следует должным образом привлекать к ответственности в соответствии со статьей 151 Уголовного Кодекса.
144. ЕКРН рекомендует, чтобы вопрос о преследовании цыган во время Второй мировой войны был включен во все школьные программы. Далее ЕКРН рекомендует проводить по всей стране информационные кампании с тем, чтобы повысить осведомленность об ужасах, которым подверглась цыганская община во время Второй мировой войны.
145. ЕКРН настойчиво рекомендует, чтобы вопрос о присутствии, культуре и вкладе цыганской общины в эстонское общество был включен во все школьные учебники. ЕКРН в целом также рекомендует властям принять меры для создания более позитивного имиджа цыганской общины, чтобы способствовать уменьшению предубеждений, с которыми они сталкиваются, и помочь им в поднятии уровня самооценки.

## БИБЛИОГРАФИЯ

*В данной библиографии перечислены основные опубликованные источники, использованные при исследовании ситуации в Эстонии. Она не должна рассматриваться в качестве исчерпывающего списка всех источников информации, доступных ЕКРП в ходе подготовки данного отчета.*

1. CRI (2002) 1: *Second Report on Estonia*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 23 April 2002
2. CRI (99) 2: *Report on Estonia*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 29 January 1999
3. CRI (96) 43: *ECRI General Policy Recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
4. CRI (97) 36: *ECRI General Policy Recommendation n° 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
5. CRI (98) 29: *ECRI General Policy Recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (98) 30: *ECRI General Policy Recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
7. CRI (2000) 21: *ECRI General Policy Recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
8. CRI (2001) 1: *ECRI General Policy Recommendation n° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2000
9. CRI (2003) 8: *ECRI General Policy Recommendation n° 7: National legislation to combat racism and racial discrimination*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2002
10. CRI (2004) 26: *ECRI General Policy Recommendation n° 8: Combating racism while fighting terrorism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 2004
11. CRI (2004) 37: *ECRI General Policy Recommendation n° 9: The fight against antisemitism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 2004
12. CRI (98) 80 rev: *Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 2000
13. CommDH (2004) 5: *Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, On his Visit to Estonia, 27<sup>th</sup>-30<sup>th</sup> October 2003*, Council of Europe, Strasbourg, 15 February 2004
14. Second Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/II (2004) 009, June 2004
15. *The Code of Ethics of the Estonian Press* (<http://www.eall.ee/code.html>)
16. *The Annual Report and Speeches of the Legal Chancellor of Estonia in 2003*, Tallinn 2003

17. *The Annual Report 2003-2004 of the Chancellor of Justice of Estonia*, 20 September 2004
18. *Integration in Estonian Society 2000-2007, State Programme*, Tallinn 2000
19. United Nations Human Rights Committee, *Concluding Observations of the Human Rights Committee – Estonia*, CCPR A/58/40 (2003)
20. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Estonia*, CERD A/5718 (2002)
21. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Estonia*, CESCR E/2003/22
22. United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child – Estonia*, CRC/124 (2003)
23. *Comments by the Government of Estonia on the Concluding Observations of the Human Rights Committee: Estonia*, CCPR/CO/77/EST/Add.1, 20 April 2004
24. United Nations Committee Against Torture, *Concluding Observations of the United Nations Committee Against Torture – Estonia*, CAT A/58/44 (2003)
25. UNHCR Population Data Unit/PGDS, Division of Operational Support, *Asylum Levels and Trends: Europe and non-European Industrialized Countries, 2003, A comparative overview of asylum applications submitted in 44 European and 6 non-European countries in 2003 and before 24 February 2004*, Geneva
26. OSCE/ODIHR, *Republic of Estonia, Parliamentary Elections, Needs Assessment Mission Report 2-5 February 2003*, 18 February 2003
27. E. U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Report on the Situation of Fundamental Rights in Estonia in 2003*, Fundamental Rights Series, CFR-CDF, rep. EE.2003, January 2004
28. Commission of the European Communities, *2002 Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession*, 2002
29. Commission of the European Communities, *2003 Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession*, 2003
30. Albi, A., Laffranque, J., «Estonia», *FIDE XXI Congress: Application of EC Immigration and Asylum Law*, Cambridge University Press, 2004, pp. 89-110
31. Amnesty International: *Estonia, Covering events from January-December 2003*, (<http://web.amnesty.org/web/web/nsf/print/2004-est-summary-eng>)
32. Emmert, Professor Frank, LL. M, Dean of the Law School, Concordis International University, *The Status of Third-Country Nationals Residing in EU Member States Estonia* (<http://eng.europaliit.ee/pages.asp?menu=484&action=kuva&artid=221>)
33. Evas, Tatjana, International Policy Fellow 2003, *European Employment Strategy: A new solution to the disadvantageous position of ethnic minorities on the Estonian labour market*, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, Hungary
34. International Helsinki Federation for Human Rights, *Human Rights in OSCE Region: Europe, Central Asia and North America, Report 2005 (Events of 2004), Estonia*
35. International Helsinki Federation for Human Rights, *Annual Report 2003*
36. International Helsinki Federation for Human Rights, *Annual Report 2002*
37. Open Society Institute, *Minority Protection in Estonia, An Assessment of the Integration Programme in Estonian Society 2000-2007*
38. Poleshchuk, Vadim, *Non-Citizens in Estonia, Report 2004*, Legal Information Centre for Human Rights



39. Poleshchuk, Vadim, *Report on Measures to Combat Discrimination in the 13 Candidate Countries (VT/2002/47)*, *Country Report Estonia*, May 2003
40. Shegedin, Alexander, *Estonia prepares for language changeover in Russian-medium schools*, Eurolang, 31 January 2005 (<http://www.eurolang.net/news.asp?id=4903>)
41. Smith, David J., *Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: the Case of Estonia*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 1/2003*, University of Glasgow, United Kingdom
42. Union of Councils of Jews in the Former Soviet Union, *Mainstream Estonian Newspaper Accused of Inciting Antisemitism*, 9 March 2005, (<http://www.fsmonitor.com/stories/030905Estonia.shtml>)
43. U. S. Committee for Refugees, *Estonia, World Refugee Survey 2002 Country Report*, (<http://www.refugees.org/world/countryrpt/europe/2002/estonia.cfm>)
44. U. S. Department of State, *Estonia: Country Reports on Human Rights Practices – 2003*, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 25 February 2004
45. U. S. Department of State, *Estonia: Country Reports on Human Rights Practices – 2002*, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 31 March 2003



# КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

## Шестьдесят девятая сессия

*31 июля – 18 августа 2006 года*

## РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 9 КОНВЕНЦИИ

### **Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации**

#### **ЭСТОНИЯ**

1. Комитет рассмотрел шестой и седьмой периодические доклады Эстонии, которые должны были быть представлены соответственно в 2002 и 2004 годах и были представлены в одном документе (CERD/C/465/Add.1), на 1761-м и 1762-м заседаниях (CERD/C/SR.1761 и 1762), состоявшихся 31 июля и 2 августа 2006 года. На 1778-м и 1779-м заседаниях (CERD/C/SR.1778 и 1779), состоявшихся 14 и 15 августа 2006 года, Комитет принял следующие заключительные замечания.

#### **А. ВВЕДЕНИЕ**

2. Комитет приветствует представленный доклад и продолжающийся открытый и конструктивный диалог с государством-участником. Он также выражает удовлетворение в связи с тем, что в докладе учтены некоторые озабоченности и рекомендации, изложенные Комитетом в предыдущих заключительных замечаниях, и дает высокую оценку усилиям делегации по представлению ответов на многочисленные вопросы, заданные членами Комитета.
3. Комитет с одобрением отмечает участие организаций гражданского общества в подготовке доклада и содержащиеся в нем ссылки на комментарии таких организаций.

## **В. ПОЗИТИВНЫЕ АСПЕКТЫ**

4. Комитет отмечает постановления Верховного суда о принципах равенства и охраны семьи, в которых были объявлены неконституционными некоторые решения об отказе в выдаче вида на жительство исключительно на основе иммиграционных квот.
5. Комитет высоко оценивает продолжающиеся усилия государства-участника, направленные на содействие социальной интеграции неграждан в Эстонии, в том числе планируемое принятие новой государственной программы интеграции на период 2008-2013 годов по истечении срока осуществления текущей программы в 2007 году.
6. Комитет приветствует тот факт, что неграждане в Эстонии имеют право участвовать в выборах в местные органы власти.
7. Комитет также приветствует усилия государства-участника по борьбе с торговлей людьми, включая принятие в январе 2006 года Национального плана действий по борьбе с торговлей людьми.
8. Комитет приветствует принимаемые государством-участником меры по борьбе с пропагандой ненависти в Интернете.

## **С. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЬ, И РЕКОМЕНДАЦИИ**

9. Признавая существующие возможности для участия неграждан в деятельности культурных и образовательных учреждений и религиозных объединений национальных меньшинств, Комитет отмечает, что действующее официальное определение национально-меньшинства, которое дано в Законе о культурной автономии национальных меньшинств 1993 года, исключает из этой категории неграждан, к которым относятся лица без гражданства, в течение длительного времени проживающие в Эстонии. Комитет обеспокоен тем, что такое положение может привести к отчуждению этих групп от эстонского государства и общества (статья 1).

*Комитет рекомендует внести поправку в определение меньшинства согласно Закону о культурной автономии национальных меньшинств 1993 года с тем, чтобы включить в эту категорию лиц неграждан, в частности лиц без гражданства, в течение длительного времени проживающих в Эстонии. Комитет также просит представить дальнейшие разъяснения в отношении различия, проводимого государством-участником между «этническими» меньшинствами или группами и «национальными» меньшинствами.*

10. Признавая поправку, внесенную в Закон о Канцлере права 1 января 2004 года, на основании которой Канцлеру права были предоставлены полномочия по решению споров в связи со спорами о расовой дискриминации в частной сфере, Комитет с сожалением отмечает, что институт Канцлера остается ограниченным инструментом в плане обеспечения защиты прав, установленных в Конвенции, и отмечает отсутствие в государстве

участнике какого-либо национального правозащитного учреждения, созданного в соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы) (статья 2 (1)).

*Комитет рекомендует государству-участнику рассмотреть вопрос о создании национального правозащитного учреждения в соответствии с Парижскими принципами (резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи, приложение).*

11. Признавая поправки, внесенные в Уголовный Кодекс в июле 2004 года, которыми были установлены различные категории санкций за действия, квалифицируемые как расовая дискриминация, а также тот факт, что государство-участник заявило о своем намерении перенести в свою внутреннюю правовую систему Директиву Европейского Союза 2000/43/ЕС о борьбе с расовой дискриминацией, Комитет по-прежнему выражает озабоченность в связи с отсутствием всеобъемлющего законодательства по борьбе с дискриминацией, в частности законодательных и нормативных положений в гражданской и административной областях (пункт 2 (1) d)).

*Комитет рекомендует государству-участнику принять всеобъемлющее законодательство по борьбе с дискриминацией в соответствии с положениями Конвенции, в частности в вопросах жилья, здравоохранения, социального обеспечения (включая пенсии), образования и доступа к государственным услугам, а также включить в свою внутреннюю правовую систему Директиву 2000/43 Европейского Союза.*

12. Комитет выражает обеспокоенность в отношении того, что некоторые телевизионные передачи могут дискриминационным образом изображать цыган (ромов) и что государство-участник не принимает адекватных мер для исправления такого положения (статья 4 а) и 7).

*Комитет рекомендует государству-участнику поощрять средства массовой информации к активному участию в борьбе с предрассудками и негативными стереотипами, ведущими к расовой дискриминации, а также принимать все необходимые меры по борьбе с расизмом в средствах массовой информации, в том числе путем проведения расследований и применения санкций согласно статье 151 Уголовного Кодекса в отношении лиц, разжигаящих расовую ненависть.*

13. Комитет выражает обеспокоенность по поводу того, что лица, относящиеся к русскоговорящим меньшинствам, составляют непропорционально большую долю среди осужденных заключенных и что, несмотря на рекомендации компетентных органов, до сих пор не проводится каких-либо конкретных исследований для выявления причин такого явления (статья 5 b)).

*Комитет рекомендует государству-участнику провести исследование в целях полного изучения причин непропорционально большой доли лиц, относящихся к русскоговорящим меньшинствам, среди осужденных заключенных, с тем чтобы наметить соответствующие меры по исправлению такого положения. Комитет просит государство-участник отразить результаты этого исследования в своем следующем периодическом докладе.*

14. Комитет вновь выражает свою прежнюю озабоченность в отношении того, что в статье 48 Конституции признается право на членство в политических партиях только для эстонских граждан (статья 5 с)).

*Учитывая большое число лиц без гражданства, длительное время проживающих в Эстонии, Комитет рекомендует государству-участнику надлежащим образом рассмотреть возможность предоставления негражданам права участвовать в политических партиях.*

15. Признавая заявленное государством-участником стремление к сохранению своего культурного наследия, а также позитивные меры, принимаемые государством-участником для расширения доступа к процедуре натурализации, в частности посредством организации субсидируемых курсов языковой подготовки, Комитет вновь высказывает озабоченность в отношении установленных в Законе о гражданстве жестких требований, касающихся знания языка, для получения эстонского гражданства. Комитет далее с сожалением отмечает, что государство-участник еще не выполнило изложенную в предыдущих заключительных замечаниях Комитета рекомендацию о присоединении к Конвенции о сокращении безгражданства и к Конвенции о статусе апатридов (статья 5 d) iii)).

*Учитывая большое число проживающих в Эстонии лиц, остающихся апатридами, Комитет рекомендует государству-участнику принять дальнейшие меры для активизации процесса натурализации и упрощения доступа к нему. В частности, Комитет рекомендует государству-участнику рассмотреть возможность организации для всех лиц, подавших заявления о получении гражданства, бесплатных и отвечающих высоким требованиям языковых курсов и расширять информационную работу по ознакомлению с процедурой натурализации и ее преимуществами. Комитет повторно предлагает государству-участнику ратифицировать Конвенцию о сокращении безгражданства и Конвенцию о статусе апатридов.*

16. Признавая усилия государства-участника в области занятости, включая планы действий на 2004-2007 годы в рамках государственных программ интеграции, Комитет по-прежнему обеспокоен высоким уровнем безработицы среди лиц, относящихся к меньшинствам, в частности русскоговорящим меньшинствам. Комитет подтверждает свою прежнюю озабоченность в отношении того, что высокие требования, касающиеся знания эстонского языка, действующие в том числе в частном секторе, могут оказывать дискриминационное влияние на возможности трудоустройства лиц, относящихся к этой категории (статья 5 e) i)).

*Комитет рекомендует в полной мере осуществлять на практике законодательство, запрещающее дискриминацию в области занятости и любую дискриминационную практику на рынке труда, а также принимать дальнейшие меры по сокращению безработицы среди лиц, относящихся к группам меньшинств, в частности, посредством уделения особого внимания профессиональной подготовке и обеспечения высококачественной и субсидируемой языковой подготовки, в частности для лиц, относящихся к русскоговорящим меньшинствам.*

17. Признавая усилия государства-участника по осуществлению программ и проектов в области здравоохранения, в частности в сфере профилактики и лечения ВИЧ/СПИДа, Комитет выражает обеспокоенность в связи с высоким уровнем заболеваемости ВИЧ/СПИДом среди лиц, относящихся к меньшинствам (статья 5 e) iv)).

*Комитет рекомендует государству-участнику продолжать осуществление программ и проектов в области здравоохранения, оказывая особое внимание меньшинствам и с учетом их неблагоприятного положения; с этой целью Комитет призывает государство-участник принимать дальнейшие меры по борьбе с ВИЧ/СПИДом.*

18. Давая высокую оценку существующим программам, направленным на расширение возможностей обучения детей, относящихся к цыганам (рома), Комитет выражает обеспокоенность по поводу малой доли детей цыган, посещающих школу (статья 5 e) v)).

*Комитет обращает внимание государства-участника на свою общую рекомендацию XXVIII о дискриминации в отношении цыган (рома) и рекомендует государству-участнику активизировать свои усилия по решению проблемы низкой посещаемости школы детьми, относящимися к цыганам (рома), в частности, посредством найма дополнительного школьного персонала из числа представителей этой народности, а также посредством поощрения образования, в рамках которого большое внимание уделяется вопросам различных культур.*

19. Комитет выражает озабоченность в связи с весьма малым числом случаев расовой дискриминации, по которым были возбуждены судебные дела и вынесены наказания в государстве-участнике (статья 6).

*Комитет напоминает государству-участнику о том, что одно лишь отсутствие жалоб и исков со стороны жертв расовой дискриминации может указывать главным образом на отсутствие соответствующего конкретного законодательства или на недостаточную осведомленность об имеющихся средствах правовой защиты, или же свидетельствовать о недостаточном стремлении властей преследовать такие действия в судебном порядке. Комитет просит государство-участник обеспечить включение в национальное законодательство надлежащих положений и информировать общественность обо всех имеющихся средствах правовой защиты в вопросах расовой дискриминации.*

20. Отмечая существование в Эстонии большого числа меньшинств, в частности русскоговорящих, Комитет выражает озабоченность в связи с тем, что доля двуязычных передач в сетке вещания эстонского телевидения составляет лишь 4,8 процента.

*Комитет рекомендует государству-участнику разработать и проводить справедливую и сбалансированную языковую политику в средствах массовой информации в целях предотвращения и искоренения расовой дискриминации в этой области.*

21. Комитет подтверждает свою прежнюю рекомендацию в отношении того, что государству-участнику следует принимать во внимание соответствующие положения Дурбанской декларации и Программы действий в процессе осуществления положений Конвенции в рамках национальной правовой системы, в частности положений статей 2-7 Конвенции. Комитет также настоятельно призывает государство-участник включить в свой следующий периодический доклад информацию о планах действий и других мерах, принимаемых с целью осуществления Дурбанской декларации и Программы действий на национальном уровне.

22. Комитет выражает удовлетворение в связи с получением – хотя и с некоторой задержкой, обусловленной техническими причинами, – информации о том, что государство-участник по-прежнему намеревается сделать факультативное заявление, предусмотренное в статье 14 Конвенции, и подтверждает свою рекомендацию о рассмотрении государством-участником данного вопроса.
23. Комитет настоятельно призывает государство-участник ратифицировать поправки к пункту 6 статьи 8 Конвенции, принятые 15 января 1992 года на четырнадцатом совещании государств – участников Конвенции и одобренные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 47/111. В этой связи Комитет ссылается на резолюцию 59/176 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2004 года, в которой Ассамблея самым настоятельным образом призвала государства-участники ускорить их внутренние процедуры ратификации этой поправки и оперативно уведомить Генерального секретаря в письменной форме о своем согласии с поправкой.
24. Комитет призывает государство-участник ратифицировать Международную конвенцию о защите всех прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.
25. Комитет отмечает, что государство-участник не ратифицировало Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и рекомендует ему рассмотреть вопрос о его ратификации.
26. Комитет рекомендует государству-участнику широко публиковать на основных языках, используемых в государстве-участнике, включая языки меньшинств, свои доклады с момента их представления, а также обеспечивать аналогичную публикацию замечаний Комитета в отношении этих докладов.
27. Государству-участнику следует в годичный срок представить информацию в отношении того, каким образом оно выполняет рекомендации Комитета, изложенные в пунктах 11, 15 и 16 выше, в соответствии с пунктом 1 правила 65 правил процедуры Комитета.
28. Комитет рекомендует государству-участнику представить свой восьмой периодический доклад вместе с девятым периодическим докладом в одном документе не позднее 20 ноября 2008 года и отразить в нем все моменты, затронутые в настоящих заключительных замечаниях.



## **ЦЕНТР ИНФОРМАЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

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

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

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.

Дополнительная информация: <http://www.lichr.ee>