



RUSSIAN

Latvijas Cilvēktiesību komiteja
Latvian Human Rights Committee
Латвийский комитет по правам человека

Reg.No. 40008010632, 102a-4, Dzirnāvu str. Rīga, 1050, Latvia. Phone (+371) 26420477 www.lhrc.lv E-mail lhrc@lhrc.lv

Доклад для дополнительного заседания по вопросам человеческого измерения “Вклад ОБСЕ в защиту национальных меньшинств” 29-30 октября 2015 г., Вена

**Права меньшинств в Латвии: 25 лет после принятия Копенгагенского документа,
в свете Люблянских и Больцанских рекомендаций**

*«Государства должны уважать право лиц, принадлежащих к меньшинствам,
обучаться своему языку или получать образование на этом языке»
(Люблянские рекомендации, пкт. 45)*

За последние 25 лет положение с образованием для малых меньшинств в Латвии несколько улучшилось. Тренд, зародившийся при перестройке (в 1989 г. была открыта первая еврейская школа со времен Второй мировой войны, возникла воскресная украинская школа и были сформированы эстонские классы), получил развитие. В частности, в 1991-1994 гг. украинская и эстонская школы стали функционировать полноценно, были созданы белорусская и несколько польских школ. Правда, некоторые проблемы есть и у этих меньшинств. До 2011/12 уч. г. польских школ было пять, с 2012/13 уч. г. их осталось четыре. Эстонская средняя школа была преобразована в основную.

Однако подавляющее большинство лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в Латвии – это русскоязычные (более 37 % ответивших на вопрос о языке домашнего обихода при переписи 2011 года¹), и ситуация с использованием русского как языка обучения между 1990 и 2015 годом резко ухудшилась.

Закон об образовании 1991 года² ограничил возможность использования иных языков, кроме латышского, как основного языка обучения в государственных вузах, первым курсом. В 1995 году в закон были внесены изменения³, требующие преподавать на латышском не менее двух предметов в основных (1-й-9-й классы) и не менее трех предметов в средних (10-й-12-й классы) школах

¹ <http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/home-latvian-spoken-62-latvian-population-majority-vidzeme-and-lubana-county-39158.html> (EN)

² <http://likumi.lv/ta/id/67960-latvijas-republikas-izglitibas-likums> (LV) См. тж. выдержки на русском на стр. 227-228 – «Правовое и фактическое положение национальных меньшинств в Латвии» http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF_Files/Buzaev_book_2.pdf

³ <http://likumi.lv/ta/id/36364-grozijumi-latvijas-republikas-izglitibas-likuma> (LV)

меньшинств. Закон об образовании 1998 года⁴ ликвидировал преподавание на русском в государственных вузах (кроме русской филологии), начиная с 1999 года. Также он, в изначальной версии, предусматривал обучение только на латышском в публичных средних школах (с намеченным на 2004-2006 гг. вступлением в силу соответствующих положений). После массовых протестов последние положения были несколько смягчены – с 2004 г., закон требует от публичных средних школ меньшинств преподавать на латышском не менее 60 % часов. Осенью 2015 г. вступили в силу правила Кабинета министров № 468 от 12 августа 2014 г.⁵, ограничивающие использование языков меньшинств в 7-х-9-х классах публичных школ.

Еще один предмет озабоченности – введение с 2012 г. единого экзамена по латышскому языку для исключительно латышскоязычных и меньшинственных (билингвальных) школ. Результат, что неудивительно, является дискриминационным: оценки выпускников меньшинственных школ оказываются несколько ниже, и так же страдают их шансы учиться за средства бюджета в государственных вузах.

Разрушение сети школ, предлагающих билингвальное обучение на латышском и русском (большинство меньшинственных школ в Латвии), продолжается – к 2014/2015 уч. г. осталось лишь 160 таких школ. В 1998/1999 уч. году их было 340. Число исключительно латышскоязычных школ также сократилось, но иначе – в 1998/99 уч. году таких школ было 873, а в 2014/15 уч. году – 690.⁶

Заслуживающий сожаления подход к образованию меньшинств отмечается и в свете пкт. 18 Большцанских рекомендаций – восстановленная Латвийская Республика не использует свой опыт договоров о школах меньшинств (с Эстонией и Литвой⁷) межвоенного периода. Что касается соблюдения пкт. 19 тех же рекомендаций, следует отметить, что Латвия не ратифицировала факультативный Протокол к Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования.

«создание возможностей в определенной степени использовать другие языки в сфере государственного управления и услуг (...) может способствовать удовлетворению потребностей меньшинств, а также содействовать их включению в жизнь общества»

(Люблянские рекомендации, пояснительная записка к пкт. 42)

⁴ http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Education_Law.doc (EN) См. статью 9 и пкт. 9 Переходных правил.

⁵ <http://likumi.lv//ta/id/268342?&search=on> (LV)

⁶ http://www.izm.gov.lv/images/statistika/visp_izgl/2014_2015/VS_skolu_sk_14.xls (LV) См. «pra plusmam». «Krievu»= «русский» [язык]

⁷ Inter-School Convention. [1934] League of Nations Treaty Series 151; 150 LNTS 299 www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1934/151.html ; Inter-School Convention. [1931] League of Nations Treaty Series 144; 118 LNTS 135 www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1931/144.html (EN)

Законодательство, касающееся использования языков, было ужесточено также и другими способами. Самый важный из таких шагов – Закон о государственном языке 1999 года,⁸ лишивший жителей права общаться с властями на русском (закрепленного в Законе о языках 1989 года с поправками 1992 года⁹), кроме чрезвычайных ситуаций. Новый подход противоречит наставлениям ОБСЕ о ключевых публичных услугах – вместо поощрения возможности использовать языки меньшинств, «насколько это возможно», власти предпочли сделать использование латышского языка обязательным, разрешая выбор клиента лишь как исключение.

Свежайший из ограничительных шагов – требование к ряду радиостанций все вещание осуществлять на латышском языке, начиная с 2016 года. Оно установлено изменениями к закону об электронных СМИ, принятыми осенью 2014 года.

«законы не должны порождать безгражданство на момент рождения (..) Государствам следует рассмотреть вопрос о предоставлении гражданства тем, кто в течение длительного времени де-юре или де-факто являлся лицом без гражданства (..) Государства должны принять конкретные, целевые меры для обеспечения каждому надлежащих возможностей для эффективного участия в демократическом процессе принятия решений»

(Люблянские рекомендации, пкт. 34, 35, 39)

В 1989 и 1990 гг. почти все жители Латвии имели возможность участвовать в первых альтернативных выборах с 1934 года. Организованный властями Латвийской Республики весной 1991 года опрос по вопросу о независимости также был всеобщим.

Однако в октябре 1991 года был избран ограничительный подход к гражданству. Более 700 000 жителей страны оказались в неясной правовой ситуации, лишенными права голоса. До сих пор маленькая Латвия остается лидером ЕС по абсолютной численности лиц без гражданства (в основном так называемых «неграждан Латвии», не имеющих каких-либо избирательных прав) – проблема, касающаяся почти исключительно этнических меньшинств.¹⁰

На 1 января 2015 г. в Латвии проживало 262 622 «неграждан», составляя более 12 % населения (еще 180 человек признавались Латвией апатридами согласно конвенции 1954 года).¹¹ Проблема отсутствия гражданства является менее

⁸ http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Official_Language_Law.doc (EN)

⁹ <http://www.vvk.lv/index.php?sadala=135&id=165> (LV) См. тж. русский текст на стр. 222-232 – «Правовое и фактическое положение национальных меньшинств в Латвии» http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF_Files/Buzaev_book_2.pdf

¹⁰ Этнические латыши составляют менее 0,3 % «неграждан», по состоянию на 2015 г. http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/statistika/01.01.2015/ISVN_Latvija_pec_TTB_VPD.pdf (LV) См. строку «Latvietis» (латыш) и колонку «Latvijas nepilsonis» (Негражданин Латвии)

¹¹ http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/statistika/01.01.2015/ISVP_Latvija_pec_VPD.pdf (LV)

острой среди детей – но этот в целом положительный факт имеет и темную сторону; доля взрослого населения, лишенного права голоса, даже больше 12 %. Спад численности «неграждан» стабилен и значим (на 1 января 2014 г. «неграждан» было 282 876 – сокращение их числа за 2014 год превысило 20 000¹²), но причины его внушают озабоченность:

В 2014 году лишь 939 человек обрели гражданство Латвии путем натурализации.¹³ Доклад Латвии в рамках Универсального периодического обзора позволяет дать оценку, что примерно 818 детей «неграждан» получили гражданство Латвии в 2014 году посредством иных процедур.¹⁴ Численность «неграждан», живущих за рубежом, в 2014 г. выросла на 188 человек.¹⁵ Таким образом, примерно 90 % убыли «неграждан» вызвано смертностью (в большинстве случаев) или принятием гражданства иных стран (рост числа граждан России, Украины, Беларуси и Польши – главных «родственных» государств для «неграждан» – в Латвии в 2014 году составил примерно 7000).

Кроме того, более 3 % постоянных жителей Латвии исключены из всякого политического участия, будучи гражданами стран, не входящих в ЕС.¹⁶

«государства-участники заявляют о своем обязательстве: (...) разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами» (Копенгагенский документ, пкт. 10.4, о правозащитных НГО; см. тж. пкт. 8 Большцанских рекомендаций)

Вызывает озабоченность тот факт, что в сентябре 2015 г. Министерство иностранных дел отказалось¹⁷ вступить за секретаря ЛКПЧ Александра Кузьмина, гражданина Латвии и юриста, имеющего за плечами выигрыш дела в ЕСПЧ. Ему было отказано во въезде в Литву на расплывчатых основаниях «национальной безопасности или общественного порядка».¹⁸ Это внушает

-
- См. строку «Latvijas nepilsonis» (Негражданин Латвии)
- ¹² http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/01072013/01.01.2014/ISVP_Latvija_pec_VPD.pdf (LV) См. строку «Latvijas nepilsonis» (Негражданин Латвии)
- ¹³ <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/naturalization.html> (EN)
- ¹⁴ Second cycle UPR report by Latvia (LV)
http://tap.mk.gov.lv/doc/2015_09/AMzino_28082015_Latvijas_Rep.1883.docx NB См. таблицу 6 в приложениях. 616+(654/4)+(154/4)=818
- ¹⁵ Ср. строки «Корā» (Всего) в колонке «Latvijas nepilsonis» (Негражданин Латвии) в 2014 http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/01072013/01.01.2014/ISAG_Aarvalstiis_pec_DZGada_VPD.pdf (LV) и в 2015 http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/statistika/01.01.2015/ISAG_Aarvalstiis_pec_DZGada_VPD.pdf (LV). NB 4282-4094=188
- ¹⁶ http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/01072013/01.01.2014/ISVP_Latvija_pec_VPD.pdf (LV) См. строки «Krievijas pilsonis» (гражданин России), «Ukrainas pilsonis» (гражданин Украины), «Baltkrievijas pilsonis» (гражданин Беларуси), «Uzbekistanas pilsonis» (гражданин Узбекистана), «Kinas pilsonis» (гражданин Китая) и т. д.
- ¹⁷ Письмо государственного секретаря министерства № 43/4197-3785 от 22 сентября 2015 г.
- ¹⁸ Кузьмин не имеет судимости. «Human Rights Watch» подвергла критике запрет ему во въезде в Литву. <https://www.hrw.org/ru/news/2015/09/18/281398> NB Кузьмин – один из авторов

беспокойство в свете схожей языковой политики Латвии и Литвы, критикуемой ЛКПЧ и другими защитниками прав меньшинств, в том числе организаторами конференции в Литве, где Кузьмин намеревался участвовать как один из модераторов.

Рекомендации

Для Латвии:

Поддерживать сеть публичных школ меньшинств и использовать опыт межвоенной Латвии в поощрении школ меньшинств, в том числе посредством международных соглашений;

Изменить языковую политику, расширяя свободу использования языков меньшинств как языков обучения в публичном образовании и как средства общения с местными властями;

Отозвать ограничительные декларации к статьям 10 и 11, сделанные при ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств;

Присоединиться к Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне и дать право голоса на местных выборах всем постоянным жителям;

Воздержаться от давления на латвийских защитников прав меньшинств и противостоять давлению на них со стороны других государств-участников;

Упростить и ускорить процедуру натурализации;

Признавать новорожденных детей «неграждан» гражданами Латвии без дополнительных процедур;

Ратифицировать протокол к Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования.

Для ОБСЕ:

Вновь подтвердить свою приверженность использованию языков меньшинств в образовании, выраженную в Копенгагенском документе и Гаагских рекомендациях;

Вновь подтвердить свою приверженность Руководящим принципам по защите правозащитников и соответствующим положениям Копенгагенского документа.