

Февраль 2012 года

Гражданство, язык и участие национальных меньшинств в Латвии: обобщение

Для устойчивого развития Латвии важно создать сплоченное общество. В настоящем обзоре мы сформулировали, что такое сплоченное общество, и успешно ли мы движемся к этой цели. Чтобы дискуссия о проблемах интеграции основывалась на полном представлении о том, какой была государственная политика с 1991 года, мы здесь обобщили наиболее существенные факты латвийской политики в области гражданства, языка и интеграции в годы независимости. Обобщение включает в себя три темы: политическое участие, язык и образование, участие в социальной и экономической жизни.

Оценка возможностей участия

После восстановления независимости Латвии законы, регулирующие вопросы гражданства и языка, неоднократно менялись. Эти законы и другие нормативные акты влияли на возможности участия населения в зависимости от статуса гражданства и знания государственного языка.

Согласно Всеобщей конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, государства, подписавшие Конвенцию, обязуются обеспечивать эффективное участие меньшинств в культурной, социальной и экономической жизни, а также в общественной жизни (статья 15). Сейм ратифицировал эту конвенцию 26 мая 2005 года. Однако часть населения все еще лишена возможности полноценного участия в нескольких областях жизни общества.

Возможность участвовать в политической жизни государства зависит от легального статуса лица или гражданства. Согласно доктрине непрерывности государства, существующая Латвийская Республика (ЛР) является продолжением государства, учрежденного в 1918 году. Это означает, что в 1991 году в Латвии были восстановлены права граждан ЛР, а остальным жителям, чьи предки не были гражданами Латвии, после восстановления

независимости требовалось натурализоваться – получить гражданство, сдав экзамен на знание латышского языка и истории. Когда Латвия восстановила независимость, таких лиц в Латвии было около 700 000, поскольку во времена СССР происходила масштабная иммиграция из других советских республик. Однако возможность натурализации была предоставлена не сразу, а только через несколько лет и после нескольких изменений законов.

Что такое сплоченное общество?

Сплоченное общество – это тема, к которой обращались многие политологи и другие исследователи. Принимая во внимание ситуацию в Латвии, мы выбрали эти цитаты, чтобы охарактеризовать сплоченное общество и чувство принадлежности:

«Сплоченность общества – это совокупность социальных процессов, которая помогает разным людям чувствовать свою принадлежность к одной общине и быть признанными членами этой общины».

«Принадлежность – это ощущение, что ты «дома» в какой-то реальности, в создании которой сам принимаешь участие. Община принадлежит «нам» – мне и тебе, а не «им». Ты не только воспроизводишь созданную другими общину, но и участвуешь в ее создании. Тебе не нужно упорно бороться каждый раз, когда ты хочешь быть услышанным. Иными словами, являясь равноправными членами общины, «мы» создаем не только свою общую «реальность», но и свою самоидентификацию».

Поэтому в процессе сплачивания общества важно добиться того, чтобы все имели возможность влиять на принятие решений и повседневную жизнь общества. При этом желательно, чтобы такие возможности были одинаково доступны представителям различных групп.

Политически выбранное в 1991 году решение в отношении критериев гражданства существенно отличалось от ранее обещанного Народным фронтом Латвии (НФЛ) гражданства всем жителям Латвии, хотя с точки зрения правомерности НФЛ не имел права решать вопросы гражданства ЛР. Расхождение между обещаниями НФЛ и реальностью после восстановления независимости вызвало разочарование среди русскоязычных.

Образование

15 октября 1991 году Верховный совет ЛР принял постановление «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных принципах натурализации». Согласно постановлению, проживающие в Латвии граждане ЛР – те, кто имел гражданство до 17 июня 1940 года и их потомки – могли зарегистрироваться и получить паспорт гражданина. В результате данного постановления приблизительно 700 000 лиц в Латвии стали лицами без подданства, которым пришлось ждать урегулирования юридического статуса еще четыре года, пока 12 апреля 1995 года Сейм не принял закон «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства». Паспорта неграждан начали выдавать только в 1997 году.

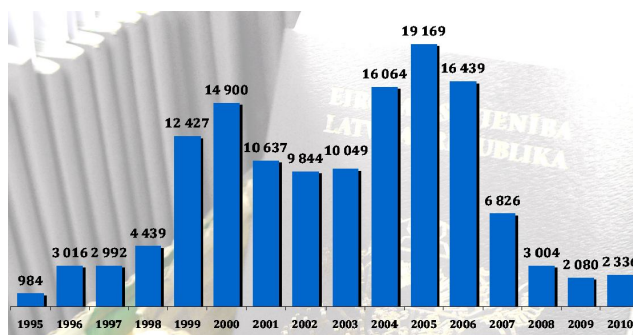
22 июля 1994 года Сейм принял Закон о гражданстве, который определял порядок натурализации. Вначале закон предусматривал квоты натурализации, однако после возражений Европейской организации по безопасности и сотрудничеству и Совета Европы квоты сразу были отменены. Вместо них Закон о гражданстве ввел так называемые «окна натурализации» или деление неграждан на несколько групп, которым право на натурализацию предоставлялось постепенно, тем самым ограничивая стремительный рост количества граждан в первые годы после принятия закона.

22 июня 1998 года Сейм отменил «окна натурализации» и постановил, что дети неграждан, родившиеся в Латвии после 21 августа 1991 года, должны регистрироваться как граждане, если родители подают соответствующее заявление. 3 октября 1998 года состоялся референдум, на котором эти поправки были утверждены. В результате поправок стремительно возросло количество заявлений на натурализацию.

1 февраля 2011 года Президент Валдис Затлерс (*Valdis Zatlers*) подал в Сейм поправки к Закону о гражданстве, которые предусматривали автоматическое предоставление гражданства родившимся в Латвии после 21 августа 1991 года детям лиц без подданства или неграждан, соответственно родителям больше не требовалось бы подавать особое заявление о регистрации гражданства. В настоящий момент в Сейме продолжается рассмотрение поправок к Закону о гражданстве, которые предусматривают и автоматическое предоставление гражданства детям неграждан, и разрешают двойное гражданство, чтобы Латвия не потеряла детей эмигрировавших родителей.

Согласно данным Управления по делам гражданства и миграции, в июле 2011 года в Латвии было 319 267 неграждан. В ходе натурализации с 1 февраля 1995 года до 31 декабря 2011 года распоряжением Кабинета министров в гражданство Латвии принято 137 673 лиц.

Количество лиц, принятых в латвийское гражданство в порядке натурализации



В настоящий момент среди жителей Латвии, принадлежащих к национальным меньшинствам, большинство является гражданами Латвии. Среди русских 60% граждане, 35% неграждане, 5% – граждане других стран. В свою очередь, среди латвийских белорусов гражданство имеют 40%, а среди украинцев – только 34% жителей. По результатам переписи населения в целом в Латвии живут 84% граждан, 14% неграждан и 2% иностранцев.

Политическое участие

В отличие от граждан, неграждане не могут голосовать и избираться на выборах в Сейм, Европейский парламент и самоуправления, а также не могут быть государственными чиновниками.

В наши дни во многих странах имеются возможности политического участия на уровне самоуправлений для лиц, которые не являются гражданами, но легально находятся в государстве. Из 27 стран Европейского союза в

19 странах лица с постоянным видом на жительство могут голосовать на выборах в самоуправления различных уровней. В Латвии неграждане не могут участвовать в выборах в самоуправления, однако такие права есть у неграждан и постоянных жителей в Эстонии, а также у постоянных жителей в Литве. Позиция населения Латвии к данному вопросу различается – 43 % опрошенных отрицательно относились к предоставлению прав участия в выборах в самоуправления негражданам, 27% это поддерживали, а 24% были настроены нейтрально.

Согласно исследованию, проведенному в 2009 году, если бы негражданам была предоставлена возможность голосовать на выборах в самоуправления, ею бы воспользовались 77% респондентов. Треть опрошенных неграждан заявили, что они голосовали бы за партии, которые «активно защищают интересы русскоязычных». Остальные обдумали бы возможность голосовать за партии, которые «обещают принимать во внимание интересы русскоязычных» (18%), «не настроены враждебно к русскоязычным» (24%) или «вообще не учитывали бы отношение партий к русскоязычным жителям Латвии» (17%).

Существенной проблемой можно считать недостаточную представленность лиц других национальностей на политическом и административном уровне государственного управления – несмотря на отсутствие всеобъемлющих репрезентативных исследований о национальности или самоидентификации работающих в государственном управлении, согласно исследованию меньшего масштаба, проведенному PROVIDUS в 2010 году, сотрудники других национальностей в учреждениях государственного управления могут составлять менее 10% всех работающих.

Язык и образование

На территории Советской Латвии в делопроизводстве официально использовался и латышский, и русский язык, однако в реальности в государственных учреждениях в основном использовался русский язык. Русскоговорящие жители могли получить образование любого уровня и найти работу, не зная латышского языка, соответственно многие его не выучили (в 1989 году 66% латышей утверждали, что владеют русским языком, в свою очередь, только 21% русских утверждали, что владеют латышским языком). В школах можно было получить образование и на русском, и на латышском языке по свободному выбору. В русских школах занятия проводились

Язык

31 марта 1992 года Верховный совет принял Закон Латвийской Республики о поправках и дополнениях к Закону о языках ЛССР. В нем была закреплена юридическая иерархия языков и предусмотрены языковые требования к различным должностям в государственном и частном секторе. Для внедрения закона были созданы особые учреждения – Центр государственного языка и Государственная языковая инспекция.

Принятые 10 августа 1995 года поправки к Закону об образовании начали внедрение программ билингвального образования в латвийских школах. Поправки к закону предусматривали, что в общеобразовательных школах нацменьшинств, в которых языком обучения не является латышский, в 1–9 классах как минимум два, а в 10–12 классах как минимум три учебных предмета должны преподаваться в основном на государственном языке.

Начиная с 1996 года к преподавателям всех предметов стали предъявляться требования владеть латышским языком в соответствии с высшей категорией.

1 ноября 1995 года распоряжением Кабинета министров была утверждена государственная программа освоения латышского языка, разработанная при поддержке Программы развития ООН. С 1996 по 2004 год Агентство латышского языка организовывало курсы изучения латышского языка как второго языка для различных профессиональных групп (учителей образовательных программ для нацменьшинств, медицинского персонала, работников железной дороги и других групп). В 2004 году целевая аудитория организованных агентством курсов расширилась – были предложены курсы для родителей учеников учреждений дошкольного образования и начальной школы для нацменьшинств. В целом с 1996 года до 2010 года на организованных агентством бесплатных курсах латышский язык освоили 55 506 человек.

В октябре 1998 года впервые в истории Латвии статус латышского языка как государственного языка был закреплён в Сатверсме (статья 4 Сатверсме).

только на русском языке (начиная со 2 класса, у школьников были два урока латышского языка в неделю), в свою очередь, в латышских школах занятия проводились на латышском языке, однако количество уроков русского языка было больше, чем количество уроков латышского языка в русских школах (количество уроков русского языка в латышских школах постепенно увеличивалось, например, в 8-м классе составляло шесть уроков в неделю).

Язык

В 2004 году согласно Закону об образовании (поправкам, принятым 29 октября 1998 года) состоялся переход на обучение в основном на латышском языке. Вначале закон предусматривал полный переход на латышский язык обучения в средних школах для национальных меньшинств, начиная с 10-го класса, однако это вызвало масштабные протесты нацменьшинств. Протесты продолжились и тогда, когда в средней школе была утверждена пропорция языков – 60 % содержания обучения должно осваиваться на государственном языке (Сейм внес поправки в закон 5 февраля 2004 года), однако они быстро закончились после начала 2004/2005 учебного года.

В феврале 2011 года товарищество *Sargi savu valodu un Latviju!* и национальное объединение *Visu Latvijai!-TB/LNNK* в результате занявшего год процесса сбора подписей собрали 10 000 подписей за поправки к Сатверсме, которые предусматривали финансируемое государством основное и среднее образование только на государственном языке. На следующем этапе сбора подписей в мае и июне законопроект не получил поддержки для дальнейшего продвижения. Чтобы передать поправки в Сейм, их должны поддержать 1/10 избирателей или не менее 153 232 граждан, а за поправки подписались 120 433 избирателей.

В марте 2011 года организация *Единая Латвия* и товарищество *Родной язык* начали сбор подписей за поправки к Сатверсме, которые придали бы русскому языку статус второго государственного языка. На следующем этапе сбора подписей инициативу поддержали 187 378 избирателей или 12% от количества граждан с правом голоса, участвовавших в последних выборах в Сейм. Поэтому предложение было передано на референдум, который состоится 18 февраля 2012 года.

После восстановления независимости в Латвии восстановились и образовались школы национальных меньшинств (эстонские, еврейские, польские, украинские), но большинство школьников продолжало обучение в школах или с латышским, или с русским языком обучения. С середины 90-х годов в школах национальных меньшинств реализовывались программы билингвального образования. В 2004 году согласно Закону об образовании в школах национальных меньшинств произошел переход на обучение в основном на латышском языке. Реформа вызвала большие протесты русскоязычного населения, в результате которых правительство и Сейм отказались от намерения полностью перейти на обучение на латышском языке в классах средней школы школ национальных меньшинств. Государство все еще поддерживает педагогов школ национальных меньшинств, обеспечивая методическую поддержку билингвального образования посредством программ Агентства латышского языка. Однако в последние годы объем поддержки уменьшился по сравнению с годами после реформы образования национальных меньшинств.

В настоящий момент высшее образование в государственных высших учебных заведениях Латвии можно получить только на латышском языке.

На рынке труда для многих профессий – и при работе на государственном, и на частном предприятии – установлены минимальные требования к знанию государственного языка (от сотрудников, получивших образование на другом языке, требуется удостоверение уровня знания государственного языка). Например, дворнику хватает минимальных знаний латышского языка, чтобы соблюдать элементарную безопасность труда, а почтальону необходимо хорошее знание языка, чтобы обслуживать население. Список этих профессий в 2009 году был дополнен, поскольку Центр

государственного языка (ЦГЯ) получал жалобы от населения о недостаточном владении латышским языком среди сотрудников сферы обслуживания. Наиболее часто Центр применяет административные наказания за «Неиспользование государственного языка в объеме, необходимом

для выполнения профессиональных и должностных обязанностей» (5221 дело или 69% от всех административных дел ЦГЯ с 1 января 2000 года до 31 декабря 2011 года).

В целом знание латышского языка среди населения, принадлежащего к национальным меньшинствам, улучшилось: в 2008 году свое знание латышского языка как хорошее оценили 57% представителей других национальностей (в 1996 году таких было всего 36%). Наиболее стремительно латышский язык освоила молодежь других национальностей: в 2008 году 73% молодых людей – представителей латвийских национальных меньшинств (в возрасте 15–34 лет) ответили, что могут свободно общаться по-латышски.

В общественной жизни большая роль в наши дни принадлежит СМИ. Латвийские СМИ не создают общее дискуссионное пространство для представителей различных этнических/лингвистических групп. Латышские СМИ в качестве своей целевой аудитории видят в основном только латышей, в свою очередь, русскоязычное население в основном читает и смотрит СМИ на русском языке, в том числе российское общественное телевидение. Исследователи считают, что СМИ в большой мере поддерживают взаимное недоверие между крупными лингвистическими группами (латышами и русскоязычными).

Защита прав меньшинств, участие в жизни общества и на рынке труда

Дискуссии о правах национальных меньшинств на защиту языка и культуры, а также участия в жизни общества и государственном управлении часто возвращаются к аргументам о состоянии латышского языка и культуры после советской оккупации.

В целом положение латышского языка и национальной идентичности после восстановления независимости существенно улучшилось. В 1989 году латышами себя считали 52% жителей Латвии, в свою очередь, в 2011 году – 62% (для сравнения – в 1935 году 75% жителей Латвии согласно данным переписи населения были латышами).

В настоящий момент в Латвии отсутствуют легальные препятствия для участия национальных меньшинств в жизни общества и культурной жизни, однако есть несколько признаков того, что участие представителей национальных меньшинств в различных сферах общественной жизни в настоящий момент непропорционально низкое:

- Перед экономическим кризисом представленность этнических групп в публичном секторе все еще была непропорциональной. В 2007 году 37% всех трудоустроенных латышей работали в государственных или муниципальных учреждениях или на предприятиях, где не менее 50% долей принадлежит государству. В свою очередь, среди нелатышей только 24% трудоустроенных работали в публичном секторе.

Защита прав национальных меньшинств

11 мая 1995 года Латвия подписала Всеобщую конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. Перед ратификацией конвенции в 2005 году развернулись острые политические дискуссии о том, можно ли распространять конвенцию только на представителей меньшинств, имеющих латвийское гражданство, или на всех постоянных жителей государства.

Поскольку в конвенции не определен термин «национальные меньшинства», Сейм постановил, что данный термин в толковании конвенции «означает граждан Латвии, которые в плане культуры, религии или языка отличаются от латышей, на протяжении поколений жили в Латвии и считают себя принадлежащими к Латвийскому государству и обществу, желают сохранить и развивать свою культуру, религию или язык». Тем самым Сейм закрепил политическую волю и в дальнейшем разделять жителей, которые являются потомками граждан Латвии, и тех, которые находятся на территории Латвии в результате миграции, осуществляемой во времена СССР. Такое отношение вызвало критику со стороны международных организаций.

- В учреждениях государственного управления удельный вес сотрудников, принадлежащих к национальным меньшинствам, согласно частично доступным данным, намного ниже, чем удельный вес национальных меньшинств в обществе.
- В негосударственных организациях латыши и представители других национальностей склонны работать отдельно, не совпадает повестка дня и рабочие языки НГО.

Доступные данные о положении представителей национальных меньшинств на рынке труда до кризиса 2008 года свидетельствуют о том, что оно существенно не отличается от положения латышей на рынке труда (например, у нелатышей не было более высокого риска безработицы, чем у латышей). Кроме того, не наблюдаются существенные отличия в составе населения Латвии благодаря процессам рождаемости, смертности, иммиграции и эмиграции. При сравнении результатов переписи населения за 2000 и 2011 год, можно заметить, что уменьшилось количество представителей всех численно крупных национальностей в Латвии. Однако удельный вес латышей в целом вырос приблизительно на 5%.

	2000 год		2011 год	
	количество	%	количество	%
Все население	2 377 383	100	2 067 887	100
В том числе:				
латыши	1 370 703	57,7	1 284 194	62,1
русские	703 243	29,6	556 422	26,9
белорусы	97 150	4,1	68 174	3,3
украинцы	63 644	2,7	45 699	2,2
поляки	59 505	2,5	44 783	2,2
литовцы	33 430	1,4	24 426	1,2

Выводы

В настоящий момент и латыши, и русскоязычные в Латвии живут в обществе, где приходится «упорно бороться», чтобы быть услышанными. Жители Латвии редко в публичных дискуссиях могут услышать мнение, что Латвия принадлежит каждому из нас. Возможности политического участия ограничены для большой группы населения – неграждан, в свою очередь, совместной гражданской и политической активности препятствует языковой барьер, который проявляется не столько в незнании латышского языка, сколько в различных мнениях об использовании языков в публичном пространстве. Языковой барьер поддерживают и СМИ, которые в основном обращаются только к говорящим на одном языке. Участие русскоязычных в государственном управлении все еще непропорционально низкое, несмотря на то, что в экономической жизни нет крупных различий между возможностями латышей и русскоязычных. Соответственно наиболее крупные решаемые проблемы – поиски общего политического языка и увеличение возможностей участия.

Обобщение подготовила Мария Голубева (Marija Golubeva) и Даце Акуле (Dace Akule) (PROVIDUS). Подробный обзор развития политики интеграции общества в Латвии с конца 80-х годов доступен на портале Politika.lv по адресу: <http://www.politika.lv/article/integrācijas-likloci>

Источники, использованные в обзоре: Jane Jenson, „Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research”, Canadian Policy Research Networks Inc., 1998, с. 4; John Shotter, ‘Psychology and Citizenship: Identity and Belonging’, in Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory* (London: Sage Publications) 1993, с. 125–126; статья Н. Муйжниекса (N. Muižnieks), Я. Розенвалдса (J. Rozenvalds) и И. Грузини (I. Gruzina) „Ethnicity and Social Cohesion in the Post-Soviet Baltic States”; V. Makarovs, A. Dimitrovs. *Latvijas nepilsoņi un balsstiesības: kompromīsi un risinājumi*. EuroCivitas, 2009 год; Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētījums „Valoda”, 2008.gads; M. Hazans. „Etniskās minoritātes Latvijas darba tirgū no 1997. līdz 2009.gadam”, no N. Muižnieks (red.) „Cik integrēta ir Latvijas Sabiedrība? Sasniegumu, neveiksmju un izaicinājumu audits”, LU Akadēmiskais apgāds, 2010 год, с. 125–158; M. Golubeva, I. Kažoka, O. Rastrigina. *Dažādības vadība publiskajā pārvaldē*. PROVIDUS, 2011 год; M. Golubeva, I. Ijabs. *Konsolidējot pilsoniskās sabiedrības dienaskārtību*. PROVIDUS, 2009 год.