

## VÄHEMUSRAHVUSTE KAITSE RAAMKONVENTSIOONI NÕUANDEKOMITEE

---

### Teine arvamus Eesti kohta, vastu võetud 24. veebruaril 2005

#### KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Eesti on astunud samme, et tõhustada raamkonventsiooni rakendamist, ning võtnud arvesse nõuandekomitee esimest arvamust 2001. aasta septembrist ja Ministrite Komitee järeldusi 2002. aasta juunist. Selle käigus on parandatud valimisi ja kodakondsust käsitlevaid õigusakte ning järelevalve keelealaste õigusaktide täitmise üle on teinud läbi positiivseid muutusi.

Raamkonventsiooni rakendamises on siiski puudujääke. Positiivseid meetmeid kodakondsuse saamise kiirendamiseks ja lihtsustamiseks peab veelgi suurendama, pidades silmas, et kuigi kodakondsuseta isikute arv kahaneb, on see endiselt murettekitavalt suur.

Seadused, mis käsitlevad põhilise õppekeele kasutamist gümnaasiumites, on muudetud paindlikumaks, kuid ametiasutused ei ole veel piisavalt ette valmistanud käimasoleva haridusreformi rakendamist. On vaja leida lisavõimalusi, et hõlbustada eri kogukondade õpilaste omavahelisi suhteid kõigil haridusastmetel.

Kuigi mõningat paranemist on märgata keeleseadusega seotud halduspraktikas, sisaldab seadus endiselt raamkonventsiooni seisukohalt problemaatilisi elemente.

Tunda annab vajadus lisa-sihtprogrammide järele, et takistada rahvusvähemustesse kuuluvate isikute sotsiaalset eristumist.

#### SISUKORD:

##### I. PÕHIJÄRELDUSED

- Järelevalve
- Õigusaktid
- Kodakondsusmenetlus
- Mitmekultuuriline haridus ja haridus vähemuskeeltes
- Täielik ja tegelik võrdsus
- Keelealased õigusaktid
- Meedia
- Kultuuriteemaliste algatuste toetus

Osalemine otsustusprotsessis

## **II. JÄRELDUSED ARTIKLITE KAUPA**

Raamkonventsiooni artikkel 3  
Raamkonventsiooni artikkel 4  
Raamkonventsiooni artikkel 5  
Raamkonventsiooni artikkel 6  
Raamkonventsiooni artikkel 8  
Raamkonventsiooni artikkel 9  
Raamkonventsiooni artikkel 10  
Raamkonventsiooni artikkel 11  
Raamkonventsiooni artikkel 12  
Raamkonventsiooni artikkel 13  
Raamkonventsiooni artikkel 14  
Raamkonventsiooni artikkel 15  
Raamkonventsiooni artiklid 17 ja 18

## **III. KOKKUVÕTVAD MÄRKUSED**

Areng positiivses suunas  
Murettekitavad teemad  
Soovitused

## **VÄHEMUSRAHVUSTE KAITSE RAAMKONVENTSIOONI NÕUANDEKOMITEE**

### **TEINE ARVAMUS EESTI KOHTA**

1. Nõuandekomitee võttis käesoleva arvamuse vastu 24. veebruaril 2005 kooskõlas raamkonventsiooni artikli 26 lõikega 1 ning Ministrite Komitee resolutsiooni (97) 10 reeglina 23. Järeldused põhinevad 16. juulil 2004 vastu võetud teisel aruandel (edaspidi *aruanne*) ja muudel kirjalikel allikatel ning teabel, mille nõuandekomitee delegatsioon sai valitsuse esindajatelt ja valitsusvälistelt organisatsioonidelt Tallinna, Jõhvi, Kohtla-Järve, Kolkja ja Tartu külastamisel 30. novembrist 2. detsembrini 2004.

2. I osa sisaldab nõuandekomitee peamisi järeldusi raamkonventsiooni Eestis rakendamise põhiteemadel. Need järeldused on põhjalikumalt, artiklite kaupa esitatud II osas, kus käsitletakse raamkonventsiooni sätteid, mille rakendamise kohta on nõuandekomiteel sisulisi tähelepanekuid.

3. Mõlemas osas viidatakse laiaulatuslikult raamkonventsiooni järelevalve esimese etapi nende järelduste analüüsile, mis on esitatud nõuandekomitee 14. septembril 2001

vastu võetud arvamuses Eesti kohta ja Ministrite Komitee 13. juunil 2002 vastu võetud resolutsioonis.

4. III osa kokkuvõtavad märkused võiksid olla aluseks Ministrite Komitee järgmiste järelduste ja soovitude projektile.

5. Nõuandekomitee jätkab hea meelega dialoogi Eesti asjaomaste asutuste, rahvusvähemuste esindajate ja teiste raamkonventsiooni rakendajatega. Protsessi kõikehõlmavuse ja läbipaistvuse huvides soovitab nõuandekomitee tungivalt teha asjaomastel asutustel käesolev arvamus selle kättesaamisel avalikuks.

## **I. PÕHIJÄRELDUSED**

### **Järelevalve**

6. Eesti on lähenenud raamkonventsiooni järelevalvele konstruktiivselt. Eesti nõustus nõuandekomitee esimese arvamuse viivitamatu avalikustamisega ja oli üks esimesi riike, kes korraldas analüüsiva seminari, et arutada rahvusvähemuste ja nõuandekomitee esindajatega, kuidas kasutada ära järelevalve esimese etapi tulemusi.

7. Erinevalt Eesti esimesest aruandest, mille puhul piirduti väga nappide konsultatsioonidega rahvusvähemuste esindajatega, kaasati neid ulatuslikult Eesti teise aruande koostamisele. Asjaomased asutused pidasid nõu paljude rahvusvähemuste ja valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning kajastasid mõningaid nende probleeme ka aruandes. See avaldas aruande kvaliteedile selgelt positiivset mõju. Lisaks oli aruande koostamises osalemine lihtsam tänu sellele, et aruanne koostati ka riigikeeles, mitte ainult inglise keeles nagu esimene aruanne.

### **Õigusaktid**

8. Nõuandekomitee esimese arvamuse vastuvõtmisest saadik on Eesti teinud õigusaktides muudatusi rahvusvähemusi puudutavates olulistest valdkondades, kuid otseselt rahvusvähemuste jaoks koostatud õigusaktid on jäänud suuresti muutmata. Näiteks pole muudetud vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seadust, ehkki üldiselt, nagu märgitud ka nõuandekomitee esimeses arvamus, peetakse seda ebatõhusaks ja ebapraktiliseks, olgugi et selle seaduse alusel on lõpuks loodud üks rahvuslik kultuuriautonoomia.

9. Asjaomased asutused peaksid uue rahvusvähemuste seaduse koostamiseks esitatud ettepanekuid hoolikalt kaaluma ning kasutama ühtlasi võimalust täpsustada ja kinnitada seaduses oma senist otstarbekusest lähtuvat ja laia isikute ringi hõlmavat käsitlust rahvusvähemuste kaitse kohta. Selline seadus aitaks kaasa Eesti püüdlustele viia oma vähemuspoliitikat ja asjakohaseid tegevuskavasid ellu katkematult ja pikaajaliselt.

### **Kodakondsusmenetlus**

10. Juhindudes järelevalve esimeses etapis tehtud soovitudest, on Eesti võtnud seadusandlikke ja haldusmeetmeid, et lihtsustada kodakondsuse saamist ning muuta see kättesaadavamaks, seda ka puuetega isikutele; kodakondsuse saanud isikute arv on viimasel ajal suurenenud. Kodakondsuseta isikute arv, 2004. aasta 31. detsembri seisuga 150 536 inimest, on siiski endiselt murettekitavalt suur, mis näitab, et positiivseid meetmeid kodakondsuse saamise kiirendamiseks ja lihtsustamiseks peab veelgi suurendama. Tähelepanuväärne on praegu valitsuses kaalumisel olev ettepanek vabastada vanemaealised kodakondsuse taotlejad eesti keele oskuse eksamist. Samuti on vaja suurendada võimalust osaleda tasuta riigikeele kursustel.

### **Mitmekultuuriline haridus ja haridus vähemuskeeltes**

11. Üleminek eesti keelele kui põhilisele õppekeelele gümnaasiumis 2007/2008 õppeaastal mõjutab oluliselt raamkonventsiooni artiklite 12 ja 14 rakendamist. Selle korraldamisel tuleb tagada vähemuskeelse hariduse säilimine ja areng keskkoolis. Plaaniud üleminek ei ole kogu Eestis veel piisavalt ette valmistatud, tõhustada on vaja koolitust ja üldvalmidust, mis tagaks õpetajate piisava eesti keele oskuse ja muud teadmised, ning ka õpilaste ja teiste asjaosaliste ettevalmistuse üleminekuks. Arvestades üleminekuga kaasnevaid mitmesuguseid probleeme, on äärmiselt positiivne, et Eesti on võimaldanud keskkoolidel taotleda erandit eestikeelsele õpetusele üleminekul. Praegu on siiski vaja anda rohkem teavet ja selgemaid juhiseid, kuidas koolid ja kohalikud ametiasutused nimetatud erandit saavad taotleda ja kuidas valitsus teeb sellekohaseid otsuseid.

12. Põhikoolides kehtestas Eesti 2003. aastal uued õiguslikud tagatised vabatahtlike rahvusvähemuse keele tundide läbiviimiseks õpilastele, kelle emakeel ei ole kooli õppekeel. Tagatised on esmajoones vajalikud õpilastele, kes kuuluvad arvuliselt väiksemasse rahvusvähemusse, nagu ka neile vene keelt kõnelevatele õpilastele, kes valivad Eesti õppekeelega koolid. Praktikas ei ole siiski saavutatud märkimisväärseid tulemusi. Tuleb välja selgitada, mis on takistanud selliste tundidega alustamist, ja vaadata üle olemasolevad määrused ja menetlused, et uued tagatised oleksid tulemuslikumad.

13. Haridusalast tegevust tuleks kavandada nii, et toimiksid eri kogukondade õpilaste omavahelised suhted kõigil haridusastmetel.

### **Täielik ja tegelik võrdsus**

14. Eesti tunnistab vajadust pöörata eritählepanu Ida-Virumaale, kus elab tihedalt koos palju rahvusvähemuste hulka kuuluvaid isikuid, et tagada täielik ja tegelik võrdsus.

15. Endiselt on rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud elanikkonna enamusega võrreldes märkimisväärselt rohkem mõjutatud tööpuudusest ja nende hõive teatud töövaldkondades, muu hulgas haldusorganite kõrgematel tasanditel, on tähelepanuväärselt madal. Sellel on mitmeid põhjuseid, kuid ametivõimud peavad eelkõige tagama, et tööturul ei toimiks otsesest ega kaudset diskrimineerimist; seda silmas

pidades on eriti tähtis rakendada uusi diskrimineerimisvastaseid õiguslikke tagatise ja valvata töölepinguseaduse täitmise järele. Seda toetaks töösoleva laiaulatusliku võrdõiguslikkuse seaduse vastuvõtmine.

16. Lisaks töötusele mõjutavad rahvusvähemuste hulka kuuluvaid isikuid ebaproportsionaalselt rohkem muud sotsiaalse marginaalistumisega seotud arvukad probleemid, nagu näiteks kodutus ja uimastite kuritarvitamine, millega peab tegelema eriprogrammide abil. Eriti paneb muretsema HIV/AIDS-i nakatunute ärevusttekitavalt suur hulk rahvusvähemustesse kuuluvate isikute seas. On igati tervitatav, et asjaomased asutused on tõhustanud HIV/AIDS tõkestamist ja ravimist; tundub, et on aru saadud teema pakilisusest. Esmatähtis on sellega seotud teenuste ja dokumentatsiooni pidev kättesaadavus ka vene keeles.

### **Keelealased õigusaktid**

17. Eesti on tegelnud mitmete keelenõuete probleemidega, millele nõuandekomitee juhtis tähelepanu järelevalve esimeses etapis. Näiteks on Eesti tühistanud eesti keele oskuse nõude esindusorganitesse kandideerijatele ja pikendanud varasemate õigusaktide alusel väljastatud töölase eesti keele oskuse tunnistuste kehtivust. Samuti on mitmes valdkonnas paranenud Keeleinspektsiooni tegevus: enam ei rakendata sanktsioone rahvusvähemuse keeles isiklikku laadi märkide avaliku väljapaneku eest. Oluline on, et selliseid edusamme laiendatakse ja neil on kindel õiguslik alus ning et näiteks töölase eesti keele oskuse edendamist liigselt ei reguleerita.

18. Samuti on Eesti keeleseaduse 2002. aasta muudatustega korraldanud haldusorganitega suhtlemise rahvusvähemuse keeles. See oli õige samm raamkonventsiooni artikli 10 rakendamise mõistes, kuid uus õigusakt jätab ametnikele liiga suure õiguse otsustada, kas rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud võivad kasutada ametivõimudega suheldes oma keelt. Sisulisemad tagatised antakse ainult nendele omavalitsustele, kus vähemalt pool alalisest elanikkonnast kuulub rahvusvähemusse, mis on kõrge künnis. Peale selle on raske määrata nende tagatiste tegelikku ulatust, kuna Eestis ei ole rahvusvähemuse termini juriidiline ulatus selge.

### **Meedia**

19. Rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud on saanud riigilt toetust juurdepääsuks meediale, kuid võttes arvesse nende osakaalu üldises rahvastikus, jääb see toetus piiratuks. Kuna paljud rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud jälgivad endiselt suurel määral Vene Föderatsioonis paiknevat meediat, peaks Eesti integratsioonipoliitikas olema kesksel kohal rahvusvähemuste trüki- ja elektroonilise meedia, sealhulgas kakskeelsete algatuste riigisiseste võimaluste suurendamine.

20. Eesti on jätkanud olulisel määral rahvusvähemuste kultuuri- ja muude projektide toetamist. Siiski oleks vaja ette näha nende ettevõtmiste pidev finantseerimine, mida on raske teostada rangelt projektipõhise rahastamisega, nagu näiteks rahvusvähemuste vabatahtlikud keelekoolid (pühapäevakoolid). Samas peab rõhutama, et ka riigi

rahastatud erainitsiatiivid ei vähenda vajadust tagada küllaldast vähemuskeelset haridust riigi haridussüsteemis.

21. Kuna Euroopa Liit on muutumas järjest olulisemaks kultuuri ja muude kodanikuühiskonna algatuste rahastusallikaks, siis on esmatähtis tagada rahvusvähemuste hulka kuuluvatele isikutele Ida-Virumaal ja mujal Eestis täielik juurdepääs asjakohastele menetlustele ning koolitusprojektide ja materjalide kättesaadavus ka rahvusvähemuste keeles.

### **Osalemine otsustusprotsessis**

22. Presidendi rahvusvähemuste ümarlaua struktuuri muudeti 2003. aastal, mil lisandus rahvusvähemuste esindajate koda. Sellega kasvas ümaralua tähtsus esindusorganina, mis oli ühe probleemina märgitud raamkonventsiooni artikli 15 järelevalve esimeses etapis. Siiski peaks ümarlauda ja muid nõuandvaid organeid rohkem kaasama otseselt või kaudselt rahvusvähemustega seotud otsuste tegemisele. Seda võiks käsitleda välja pakutud uue rahvusvähemuste seaduse loomise kontekstis.

23. Rahvusvähemustesse kuuluvate isikute värbamine avalikku teenistusse on samuti esmatähtis nende täielikuks kaasamiseks otsustusprotsessi ja pingutusi selles vallas tuleb suurendada.

## **II. JÄRELDUSED ARTIKLITE KAUPA**

### **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 3**

#### **Rahvusvähemuse termini definitsioon**

##### *Esimese etapi järeldused*

24. Oma esimeses arvamuses märkis nõuandekomitee, et Eesti on *de facto* lähenenud rahvusvähemuste kaitsele märksa ulatuslikumalt, kui seda võiks arvata hoiuleantud ratifitseerimiskirja deklaratsioonist. Komitee oli arvamusel, et Eesti peaks deklaratsioonis toodud määratluse üle vaatama ning kaaluma raamkonventsiooni kohaldamist ülejäänud vähemusse kuuluvatele isikutele, esmajoones mittekodanikele.

##### *Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

25. Eesti tunnistab, et nimetatud deklaratsioon on praegu pigem poliitilis-ajaloolise tähendusega kui poliitika ja tegevuse juhtnõör. Teises aruandes kinnitavad asjaomased asutused sõnaselgelt laiaulatuslikku määratlust, märkides, et kuigi deklaratsioonis määratakse konventsiooni sätete otsesed kasusaajad, “on samas selge, et selle kõik sätted on praktikas kohaldatavad ilma sisuliste piiranguteta ja võrdselt kasutatavad kõigi isikute jaoks, kes loevad ennast rahvusvähemuste hulka kuuluvaks”.

b) Lahtised küsimused

26. Kuigi tegelikkuses on deklaratsioonil ainult piiratud mõju, on sellel siiski rahvusvähemustesse kuuluvate isikute jaoks sümbolne tähendus. Peale selle on valdkondi, kus deklaratsioon lisab õiguslikku ebakindlust, sealhulgas ka haldusorganitega suhtlemisel rahvusvähemuse keele kasutamise tingimustes (vt ka artikli 10 kommentaare). Samuti tuleb märkida, et vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse rakendamine, mis asjaomaste asutuste väitel on piirava deklaratsiooni algallikas, on olnud problemaatiline osalt oma piiratud rakendusala poolest (vt ka artikkel 5).

*Soovitused*

27. Asjaomased asutused peaksid jätkama laiaulatusliku määratluse kasutamist rahvusvähemusi käsitlevates õigusaktides, poliitikas ja praktikas. Vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse muutmise ettepanekud või uus rahvusvähemuste seadus võimaldaks kajastada ulatuslikku praktikat õigusaktides. Sellega kaasataks kodakondsuseta ja teised rahvusvähemustesse kuuluvad isikud, kes on praegu jäänud formaalselt väljapoole raamkonventsiooni deklaratsiooni ulatust.

**Andmete kogumine**

*Esimese etapi järeldused*

28. Oma esimeses arvamuses Eesti kohta on nõuandekomitee soovitanud pöörata rahvust puudutavate andmete kogumisel suuremat tähelepanu andmekaitsele ning isiku õigusele olla või mitte olla koheldud rahvusvähemusse kuuluva isikuna.

*Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

29. Eesti on reforminud oma andmekaitse õigusakte, võttes vastu uue isikuandmete kaitse seaduse, mis jõustus 2003. aasta oktoobris, ja uue kriminaalmenetluse seadustiku, mis jõustus 2004. aasta juulis ning mis tühistas kohustuse näidata ülekuulamisprotokollis süüdistatu rahvuslik kuuluvus ja kohustuse nõuda sellist teavet kriminaalkohtu protsessil.

b) Lahtised küsimused

30. Õigusaktides ettenähtud isikuandmete kaitse tagamist käsitatakse kohati viisil, mis välistab täielikult rahvuse alusel andmete kogumise. Paljudes olulistest valdkondades, nagu korrakaitse ja osalemine valitud organites ja majanduselus, on tarvis üldisemaid andmeid rahvusvähemustesse kuuluvate isikute kohta, liigitatud soo, geograafiliste ja muude tegurite kaupa, et saaks analüüsida raamkonventsiooni artiklite rakendamist.

### *Soovitused*

31. Asjaomased asutused peaksid määratlema lisamooduseid senisest usaldusväärsemate ja kaasaegsete hajutatud andmete kogumiseks rahvusvähemuste kohta, arvestades raamkonventsiooni artikli 3 põhimõtteid.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 4**

### **Diskrimineerimist keelustavate õigusaktide areng**

#### *Esimese etapi järeldused*

32. Oma esimeses arvamuses Eesti kohta on nõuandekomitee kutsunud üles arendama ja rakendama diskrimineerimisvastaseid õigusakte, mis reguleeriksid erinevaid ühiskonnaelu aspekte.

#### *Praegune olukord*

##### a) Areng positiivses suunas

33. Eesti on tõhustanud tagatise diskrimineerimise vastu muu hulgas 2004. aastal jõustunud töölepinguseaduse § 10 muudatustega. Eesti on teatanud oma kavatsusest jätkata diskrimineerimist käsitlevate aktide väljatöötamist; esitatud on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõu. (Rahvusvähemustesse kuuluvate isikute, esmajoones noorte naiste probleemide kohta tööturul vt lisaks kommentaare artikli 15 juurde).

34. Õiguskantsleri seaduse 2004. aasta jaanuaris jõustunud muudatuste kohaselt on õigus pöörduda õiguskantsleri poole lepitusmenetluseks igapähele, kes leiab, et füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on teda diskrimineerinud, muu hulgas keele või rahvusliku päritolu alusel. Kuigi uue menetluse tõhusus sõltub osaliselt uue, töösoleva võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmisest, võib see olla oluliseks abiks vähemusrahvustesse kuuluvatele isikutele ja täiendada õiguskantsleri tööd selles valdkonnas.

35. 1. märtsil 2005 jõustunud riigi õigusabi seadus on järjekordne oluline samm vähemusrahvustesse kuuluvate isikute jaoks, kelle juurdepääs õigusaktidele ja menetlustele on just keelelistel põhjustel sageli raskendatud.

##### b) Lahtised küsimused



36. Võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmine on edasi lükatud. Selle tulemusena on kehtivates diskrimineerimisvastastes õigusaktides endiselt puudujääke ja uue lepitusmenetluse võimalusi ei ole täielikult ära kasutatud.

37. Võrdõiguslikkust käsitlevate õigusaktide eelnõudes ei ole sõnaselgelt nimetatud kodakondsust kui keelatud diskrimineerimistunnust. Sama kehtib õiguskantslerile regressihagi esitamise õiguse kohta lepitusmenetluse läbiviimiseks väidetava diskrimineerimise juhtumil. Nõuandekomitee tuletab meelde, et Eestis, kus palju elanikke on Eesti kodakondsuseta, oleksid õigustagatiseid kodakondsuse alusel diskrimineerimise vastu – mis ei välista erisugust kohtlemist objektiivsel ja põhjendatud alusel – otsese tähtsusega suurele ühiskonnaosale.

38. Tuleb samuti märkida, et töölepinguseaduse paragrahvi 10 lõike 2 kohaselt ei ole paragrahviga vastuolus “nõuda tööks vajalikke keeleoskusi ja maksta lisatasu keelteoskuse eest”. On tähtis, et seda õiguspärast eesmärki taotlevat sätet ei tõlgendataks liiga laiaulatuslikult ega viisil, mis seab rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele tööturul ebakohaseid takistusi.

**Comment:** Page: 1  
Ei leidnud sellest paragrahvist sellist kohta

### *Soovitused*

39. Asjaomased asutused ja seadusandlik võim peaksid kiirendama uue diskrimineerimisvastase õigusakti vastuvõtmist, tagades samuti, et kodakondsuse alusel diskrimineerimise korral oleksid olemas adekvaatsed õiguslikud tagatiseid ja menetlused.

40. Asjaomased asutused peaksid hoolikalt jälgima töölepinguseaduse paragrahvi 10 lõike 2 rakendamist, tagamaks, et rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele ei saaks tööturul ebakohaseid takistusi.

## **Välismaalaste seadus**

### *Esimese etapi järeldused*

41. Oma esimeses arvamuses leidis nõuandekomitee, et on ülimalt oluline rakendada perekondade taasühinemise korral sisserändekvoote ilma ebakohaste piiranguteta.

### *Praegune olukord*

#### a) Areng positiivses suunas

42. Nõuandekomitee tervitab välismaalaste seadusesse 2002. aasta juunis tehtud muudatusi, mis olid vastuseks nõuandekomitee murelikule pöördumisele seoses perekondade taasühinemisega ja kus muu hulgas jäeti sisserändekvootide alt välja Eesti kodanike või Eestis elamisloa alusel elavate välismaalaste abikaasad.

#### b) Lahtised küsimused

43. Jätkub õiguslik ja poliitiline väitlus erusõjaväelastele, nende abikaasadele ja alaealistele lastele elamislubade väljastamise üle. Seda ka 2004. aasta jaanuaris jõustunud välismaalaste seaduse muudatustega seoses, mis välistavad sõnaselgelt neile alaliste elamislubade väljastamise.

#### *Soovitused*

44. Asjaomased asutused peaksid tagama, et tähtajaliste ja alaliste elamislubade väljaandmise otsustamisel pööratakse vajalikku tähelepanu asjaomaste isikute õigustele, sealhulgas eraelu ja kodu austamisele.

### **Naturalisatsiooniprotsess**

#### *Esimese etapi järeldused*

45. Oma esimeses arvamuses märkis nõuandekomitee kahetsusega, et kodakondsuse saamine on vaevaline, ning kutsus üles seda lihtsamaks muutma. Sellega seoses soovitas komitee pöörata rohkem tähelepanu keeleõppe kättesaadavusele. Samamoodi rõhutas Ministrite Komitee oma järeldustes vajadust tõhustada naturalisatsiooniprotsessi.

#### *Praegune olukord*

##### a) Areng positiivses suunas

46. Eesti on võtnud kasutusele mõningaid positiivseid abinõusid naturalisatsiooniprotsessi tõhustamiseks. Eesti on muu hulgas kiirendanud haldusmenetlust kodakondsustaotluse registreerimise ja sellele järgneva otsustuse tegemise vahel ning astunud samme, et muuta kodakondsus koolilaste kättesaadavamaks ja tõsta teadlikkust kodakondsuse tähtsusest. Lisaks, tulenevalt Riigikohtu 2004. aasta otsusest vabastatakse kodakondsusseaduse muudatuse kohaselt puuetega isikud eksamitest.

47. Püüdlused edendada naturalisatsiooniprotsessi seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga 2004. aasta mais paistavad olevat tulemuslikud, sest 2004. aasta aruande kohaselt on kodakondsuse saanud isikute arv selgelt suurenenud.

##### b) Lahtised küsimused

48. Hoolimata kodakondsuse saanud isikute arvu suurenemisest viimasel ajal, on kodakondsuseta isikute arv (2004. aasta 31. detsembri seisuga registreeritud 150 536 inimest) siiski endiselt murettekitavalt suur. Mõõndakse, et osal neist puudub huvi kodakondsust taotleda. Samas näitavad uuringud, et paljud isikud ei taotle kodakondsust, sest nad peavad sellega seotud eksameid liiga raskeks või nende eneseväärikust alandavaks. Kuigi eespool nimetatud edusammud mõjutavad võimalike taotlejate teatud kategooriaid, on kodakondsusseaduses ettenähtud keeletestide põhimõtted jäänud muutmata ja need on kodakondsuse saamisel takistuseks paljudele isikutele, eriti

vanematele inimestele, kellest enne 1930. aastat sündinud on vabastatud kirjalikust, kuid mitte suulisest keeleeksamist. Seepärast on julgustav tõdeda, et asjaomased asutused arutavad praegu ettepanekut vabastada vanemaealised täielikult kodakondsusseaduse keeleksami nõudest. Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik on samuti esitanud olulisi soovitusi naturalisatsiooniprotsessi lihtsustamiseks.<sup>1</sup>

49. Mis puutub keelekoolituse kättesaadavusse, siis jaanuaris 2004 jõustunud kodakondsusseaduse muudatus annab võimaluse keelekoolituse kulud täielikult hüvitada. See on igati positiivne, kuid seadus näeb hüvituse ette ainult kodakondsusseaduses ettenähtud keeleksami ja põhiseaduse tundmise eksami tulemuslikult sooritanutele. Hüvitise saajate ringi laiendamise ettepaneku lükkas Riigikogu oktoobris 2004 tagasi. Peale üksikute projektide, mida sageli rahastatakse välisallikatest, ei paista rahvusvähemuste hulka kuuluvatele täiskasvanutele olevat piisavalt süstemaatilist tasuta keelekoolitust, kuigi parem eesti keele oskus rahvusvähemuste seas on keskne tegur nii nende juurdepääsul kodakondsusele kui ka võimalusel leida tööd ning valitsuse integratsioonipoliitikas üldiselt.

#### *Soovitused*

50. Eesti peaks jätkama kodakondsuse kättesaadavamaks muutmist, teostades muu hulgas ettepaneku vabastada vanemaealised taotlejad kodakondsusseaduse keelenõuetest.

51. Eesti peaks võimaldama rohkem tasuta eesti keele õpet piiratud rahaliste võimalustega isikutele, kes kavatsesid teha kodakondsuseksamit või tahavad parandada oma riigikeele oskusi muudel integratsiooni toetavatel eesmärkidel.

### **Sotsiaalne tõrjutus ja selle mõju**

#### *Hetkeseis*

52. Rahvusvähemuste hulka kuuluvaid isikuid mõjutavad mitmed sotsiaalse tõrjutusega seotud probleemid. Lisaks sellele, et neid mõjutab ebaproportsionaalselt töötus (vt ka selleteemalisi kommentaare artikli 15 juurde), seisavad isikud, kes kuuluvad sotsiaalselt kaitsetusse rahvusvähemuste rühma, silmitsi selliste probleemidega nagu kodutus ja uimastite kuritarvitamine.

53. Eriti murelikuks teeb ärevusttekitavalt suur HIV/AIDS nakatunute hulk rahvusvähemustesse kuuluvate isikute seas. On tervitatav, et asjaomased asutused on tõhustanud HIV/AIDS tõkestamist ja ravi, selle teema olulisuses paistavad olevat kõik ühel meelel.

---

<sup>1</sup> Vt. inimõiguste voliniku Mr Alvaro Gil-Robles'i 27.-30. oktoobril 2003 külastuse põhjal valminud aruannet Eesti kohta, CommDH(2004)5.

54. Rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute osakaal vanglates on Eestis murettekitavalt suur, kuigi valitsusel puuduvad selle kohta usaldusväärsed andmed.

#### *Soovitused*

55. On esmatähtis, et asjaomased asutused looksid ja rakendaksid eriprogramme peamiselt rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute sotsiaalse tõrjutuse ja selle mõjudega tegelemiseks. HIV/AIDS tõkestamine ja ravi peaks olema valitsuse tähtsaim prioriteet ning sellega seotud teenused ja dokumentatsioon peaksid olema rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele täielikult kättesaadavad, ka vene keeles.

56. On vaja koguda rohkem teavet rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute suure osakaalu kohta kinnipeetavate hulgas ja seda põhjalikumalt analüüsida ning sellega seoses uurida, kuidas raamkonventsiooni artikkel 4 ja muud põhimõtted kajastuvad korrakaitse erinevates staadiumites (vt ka artikli 3 kommentaare andmekaitse kohta ja artikli 15 kommentaare vanglatöötajate eesti keele oskuse nõude teemal).

### **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 5**

#### **Toetus rahvusvähemuste kultuurile**

##### *Esimese etapi järelused*

57. Oma esimeses arvamuses soovitas nõuandekomitee tungivalt asjaomastel asutustel pöörata rohkem tähelepanu rahvusvähemuste kultuuri toetamisele, ka riikliku integratsioonikava rakendamisel, ja rõhutas rahvusvähemuste osaluse tähtsust toetuse jaotamisel.

##### *Praegune olukord*

#### a) Areng positiivses suunas

58. Eesti on jätkanud olulisel määral rahvusvähemuste kultuuri- ja muude projektide toetamist ning on astunud samme rahvusvähemuste katusorganisatsioonide osakaalu suurendamiseks otsustusprotsessis. Mais 2004 vastu võetud uus riiklik integratsioonikava näeb samuti ette rahvusvähemuste kultuuriühingute toetuse järkjärgulise kasvu.

59. Peale selle on tervitatav integratsiooniprojektide käsitlemine vahendina, millega tugevdada avatud ja sallivat suhtumist mitmekultuurilisusse ning mille abil arendada arusaamist rahvuslikest erinevustest kui positiivsest nähtusest, mis rikastab ühiskonda.

#### b) Lahtised küsimused

60. Toetus rahvusvähemuste kultuurile on tavaliselt projektipõhine, mis muudab kohati raskeks korraldada järjekindlat toetust ja põhirahastamist vajavat tegevust, nagu

näiteks rahvusvähemuste vabatahtlikud keelekoolid (pühapäevakoolid) (vt ka artikli 13 kommentaare).

61. Kuna Euroopa Liit on muutumas järjest olulisemaks kultuuri- ja muude kodanikuühiskonna algatuste, sealhulgas rahvusvähemuste algatuste rahastusallikaks, siis on avaldatud muret, et asjakohased menetlused on muutunud keerulisemaks ja ei ole piisavalt kättesaadavad rahvusvähemuste hulka kuuluvatele isikutele, kes elavad sellistes piirkondades nagu Ida-Virumaa ja Peipsi järve ümbrus.

62. Asjaomaste asutuste panus Eesti kui mitmekultuurilise ühiskonna heaks ei kajastu järjekindlalt terminoloogias, mida kasutatakse ametlikes dokumentides ja teadaannetes. Näiteks termini *mitte-eesti* kasutamine riigi rahvusvähemusse kuuluva rahvastiku tähistamiseks, viidates ainult rahvuslikule päritolule, võib jätta mulje, et rahvusvähemused ei ole Eesti ühiskonna lahutamatu osa. Samalaadse mulje jätab termini *võõrkeeled* kasutamine rahvusvähemuste keelte tähistamiseks.

### *Soovitused*

63. Eesti peaks jätkama rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute algatuste toetamist ja otsima lisavõimalusi pidevat toetust vajavate tegevusalade põhirahastamiseks.

64. Eesti peaks tagama, et nii koolitusprojektid kui ka materjalid, mis on seotud selle valdkonna Euroopa Liidu rahastusskeemidega, oleksid rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele täielikult kättesaadavad, ka nende keeles, Ida-Virumaal, Peipsi järve piirkonnas ja mujal.

65. Eesti ametiasutused peaksid vältima sellise terminoloogia kasutamist, mida võib käsitada kui vihjet, et rahvusvähemused ja nende keeled ei ole Eesti ühiskonna lahutamatu osa.

## **Vähemusrahvuste kultuuriautonomia seadus**

### Esimese etapi järeldused

66. Oma esimeses arvamuses järeldas nõuandekomitee, et vähemusrahvuste kultuuriautonomia seadusel ei ole olnud Eestis olulist mõju ja et see tuleks läbi vaadata või asendada, eesmärgiga tõhustada rakendatavaid norme ning kohandada neid vähemuste praegusele olukorrale Eestis.

### *Praegune olukord*

#### a) Areng positiivses suunas

67. Vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse rakendamisega alustasid ingerisoomlased, kes pidasid oma kultuurinõukogu valimised mais 2004.

#### b) Lahtised küsimused

68. Vähemusrahvuste kultuuriautonomias seadust ei ole muudetud, kuigi suur hulk rahvusvähemuste hulka kuuluvaid isikuid on ühisel arvamusel, et see seadus oma praegusel kujul ei täida eesmärki, muu hulgas oma piiratud rakendusala poolest. On üldiselt leitud, et seaduses on mitmeid puudujääke ja asjaomased asutused on nõus, et peaks kaaluma seaduse muutmist. Samas on presidendi rahvusvähemuste ümarlaua raames tehtud ettepanekuid rahvusvähemuste uue seaduse kohta, mille eesmärkide hulka kuuluks ka rahvusvähemuste ühenduste rahalise toetuse kindlustamine. Saab näha, kas vähemusrahvuste kultuuriautonomias seaduse eesmäärke ja uue rahvusvähemuste seaduse eesmäärke saab kõige paremini viia ellu ühe laiaulatusliku seaduse kaudu.

#### *Soovitused*

69. Eesti peaks muutma oma rahvusvähemuste kultuuriautonomias reguleerivaid õigusakte. Seda peaks tegema paralleelselt ja koordineeritult töösolevate ettepanekutega uue rahvusvähemuste seaduse eelnõu kohta. Sellega seoses peaks Eesti täpsustama ja kinnitama seaduse oma senist otstarbekusest lähtuvat ja laia isikute ringi hõlmavat käsitlust rahvusvähemuste kaitse kohta.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 6**

### **Kultuuride dialoog ja stereotüübid, sealhulgas meedia**

#### *Esimese etapi järeldused*

70. Oma esimeses arvamuses tervitas nõuandekomitee kultuuride dialoogi elavnemist, kuid leidis, et tuleks teha edasisi pingutusi, et ületada lõhe meedia valdkonnas, kus meedia on jagunenud elanikkonna enamusele ja vähemusele suunatud allikateks.

#### *Praegune olukord*

##### a) Areng positiivses suunas

71. Eesti on jätkanud kultuuride dialoogi soodustavate algatuste elluviimist, seda ka meedia vallas. Integratsiooni Sihtasutuse uurimustest ja teistest selles valdkonnas järelevalvega tegelevatest olulistest algatustest selgub, et on paranenud nii eesti- kui ka venekeelse meedia integratsioonist teavitamise stiil.

##### b) Lahtised küsimused

72. Hoolimata vastastikusest sallivusest, on jäänud lõhe elanikkonna enamuse ja suurimate rahvusvähemuse rühmade vahel eri ühiskonnasektorites (vt ka artikli 12 kommentaare hariduse teemal). Samuti raskendab kultuuride dialoogi meedia valdkonnas asjaolu, et enamus rahvusvähemuste hulka kuuluvatest isikutest jälgib suurel määral välismeediat, eriti telesaateid, ning jääb seepärast sageli riigisisest informatsioonisüsteemist väljapoole.

73. On saanud ka ettekandeid mõningatest käsitlustest meedias, mis tugevdavad negatiivseid stereotüüpe rahvusvähemustest, sealhulgas seoses romidega.

#### *Soovitused*

74. Eesti peaks jätkama meedias ja muudes asjakohastes valdkondades kultuuride dialoogi ja kontaktide edendamise algatuste toetamist ning samuti selle valdkonna arengu järelevalve toetamist.

### **Rahvuslikel motiividel toimepandud kuriteod**

#### *Esimese etapi järeldused*

75. Oma esimeses arvamuses kutsus nõuandekomitee võtma lisameetmeid, et võidelda rahvuslikel motiividel toimepandud kuritegude vastu, kuigi selliseid juhtumeid oli piiratud arvul.

#### *Praegune olukord*

Areng positiivses suunas

76. Rahvuslikel motiividel toimepandud kuriteod tunduvad olevat üksikud ja septembris 2002 jõustunud uus karistuseseadustik näeb ette karistuse avaliku vihkamise või vägivalda õhutamise eest, muu hulgas rassi, keele või päritolu alusel. Esimesed süüdimõistvad kohtuotsused nende sätete alusel tehti 2003. aastal.

#### *Soovitused*

77. Eesti peaks jätkama jõupingutusi tagamaks, et rahvuslikel motiividel toimepandud kuritegusid nii ka edaspidi liigitataks ja et korrakaitseasutused neid järjekindlalt uuriksid.

### **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 8**

#### **Usuühingud ja -organisatsioonid**

#### *Esimese etapi järeldused*

78. Oma esimeses arvamuses tundis nõuandekomitee kahetsust, et Siseministeerium ei ole registreerinud Moskva patriarhile alluvat Eesti Õigeusu Kirikut, ja kutsus üles kaasa aitama selle probleemi lahendamisele.

#### *Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

79. Siseministerium registreeris Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kiriku 17. aprilli 2002 otsusega, usuorganisatsioonide õigusliku reguleerimise põhimõtteid muudeti uue kirikute ja koguduste seadusega, mis jõustus juulis 2002.

b) Lahtised küsimused

80. Pärast Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kiriku registreerimist võttis valitsus vastu riigi ja nimetatud kiriku omandisuhete korraldamise protokoll, mille täitmine ei ole veel lõpule viidud.

81. Uue kirikute ja koguduste seaduse paragrahv 7 näeb ette, et usuliste ühenduste nimetused kirjutatakse ladina tähtedega. Nõue kasutada (samuti) ladina tähti võib olla õigustatud registreerimise ja muu ametliku kasutuse korral, kuid sellise nimekuju kasutamise kohustus ka kõigil muudel juhtudel on problemaatiline, silmas pidades raamkonventsiooni artikleid 8 ja 10.

*Soovitused*

82. Eesti peaks jätkama nimetatud omandisuhete korraldamise protokoll rakendamist ja tagama, et seadusesätteid tõlgendataks nii, et usulised ühendid saaksid kirjutada oma nime enda valitud tähestikus, välja arvatud juhul, kui õigustatud põhjusel on vajalik nõuda samuti ladina tähestiku kasutamist.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 9**

### **Rahvusvähemustele suunatud saadete edastamise õiguslikud tagatised ja maht**

*Esimese etapi järeldused*

83. Oma esimeses arvamuses järeldas nõuandekomitee, et lisatagatised rahvusvähemustesse kuuluvate isikutele suunatud saadete edastamisel aitaks kaasa raamkonventsiooni artikli 9 rakendamisele. Komitee märkis samuti, et rahvusvähemuste keeles olevate saadete maht avalik-õiguslikus televisioonis tundub vähene ja selle peaks üle vaatama.

*Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

84. Kuigi rahvusvähemustele viitavad õigusaktide sätted on jäänud muutmata, on positiivne, et Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava aastateks 2003–2005, mille Riigikogu võttis vastu juunis 2002, tunnistab, et vähemusrühmadele suunatud Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni saateid on olnud liiga vähe ja sellele tuleks pöörata rohkem tähelepanu. Praktikas toimub mitmeid olulisi arenguid, sealhulgas näiteks raadiosaadete mahu kasv arvuliselt väiksematele rahvusvähemuste rühmadele Raadio 4 programmis, mis täiendab raadiojaama olulist venekeelset programmi.



## b) Lahtised küsimused

85. Kohustus pöörata rohkem tähelepanu rahvusvähemustele suunatud telesaadetele ei peegeldu kahjuks piisaval määral eelarves. Rahvusvähemustele suunatud riigisisest toodetud saateid on olnud siiski vähe ja oluliselt vähem arengukavas seatud eesmärgist, samuti olid saated sageli rahastatud Eesti Televisiooni tavaelarvest väljapoole jäävatest vahenditest. Rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute arv, kes jälgib Eesti avalik-õiguslikku telekanalit, püsib väga madal (vt ka artikli 6 kommentaare).

### *Soovitused*

86. Vajalikud on edasised meetmed, sealhulgas suurenev eelarveline toetus, et suurendada ringhäälinguteenuseid rahvusvähemustele, eriti mis puudutab riigisisest toodetud saateid. Küsimusele tuleks pöörata eritähelepanu Eesti Televisiooni uues rahastamiskavas. Samuti püsib vajadus tugevdada õiguslikke tagatise, mida tuleks teha uue ringhäälingu seaduse eelnõu raames.

## **Tõlkenõue**

### *Esimese etapi järeldused*

87. Oma esimeses arvamuses viitas nõuandekomitee keeleseaduse paragrahvi 25 ja tegi järelduse, et vähemusrahvuse keeles edastatud saadete riigikeelde tõlkimise eesmärgi peaks püüdma saavutada põhimõtteliselt vabatahtlikkuse alusel, mitte jäikade tõlkenõuetega. Komitee kutsus samuti üles uurima keeleseaduse paragrahvi 25 mõju rahvusvähemuste keeles saadete edastamisele.

### *Praegune olukord*

#### Lahtised küsimused

88. Keeleseaduse paragrahv 25 on jäänud muutmata ja nõuandekomiteel ei ole teavet selle sätte mõju uurimise kohta rahvusvähemuste keeles saadete edastamisele. Keeleinspeksioon on valvanud tõlkekohustuse rakendamise järele, eriti kaabeltelevisiooni saadete edastamisel, ja leidis septembris 2004, et venekeelne Orsent TV oli selle sätte vastu eksinud. Orsent TV sai Keeleinspeksioonilt kirjaliku korralduse viia saadete edastamine vastavusse keeleseaduse paragrahviga 25, ringhäälinguloa hoidja peatas ajutiselt selle kanali edastamise, kuni Orsent TV alustas oma saadete varustamist tõlgetega.

### *Soovitused*

89. Eesti peaks eelisjärjekorras vaatama üle keeleseaduse paragrahvi 25, pidades silmas selle vastavust raamkonventsiooni artiklile 9, ja samuti nimetatud paragrahvi kavandavad muudatused, et tagada selle sätte rakendamise järelevalve meetmete vastavus õiguspärasele eesmärgile.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 10**

### **Riigikeele kaitse rakendusala**

#### *Esimese etapi järeldused*

90. Oma esimeses arvamuses nentis nõuandekomitee, et riigikeele kaitsmine on igati õiguspärane, kuid seda tuleb teha raamkonventsiooni põhimõtteid täielikult järgides, sealhulgas peeti silmas ka Keeleinspektsiooni tööd.

#### *Praegune olukord*

##### a) Areng positiivses suunas

91. Keeleseadust on muudetud nii, et see arvestab rohkem rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega, kuigi õigusakti aluspõhimõtted on jäänud sisuliselt samaks nagu järelevalve esimese etapi ajal. Keeleinspektsiooni mõnes tegevusvaldkonnas on olnud edasiminekut (vt ka artikli 11 kommentaare) ja Riigikohus on muu hulgas viidanud vajadusele tagada, et töötajate keeleoskuse tagamise meetmed on proportsionaalsed nagu ette nähtud keeleseaduses.

##### b) Lahtised küsimused

92. Tunnistades vajadust soodustada ja arendada eesti keelt, näeb nõuandekomitee ohtu selles, et pidev toetumine regulatiivsele lähenemisele riigikeele soodustamisel – vahetevahel motiveerimisel põhinevate vabatahtlike meetodite arvel – toob kaasa probleeme rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikute oma keele eraelus ja avalikult suulise ja kirjaliku kasutamise õiguse rakendamisel. Seda ohtu suurendab asjaolu, et augustis 2004 valitsuse vastuvõetud eesti keele arengustrateegias aastateks 2004–2010, mille eesmärk on kaitsta eesti keelt ja mis sisaldab mitut olulist algatust, rõhutatakse vajadust täiendavalt reguleerida riigikeele kasutamist ja järelevalvet äris, reklaaminduses ja paljudes muudes valdkondades. Samas pööratakse strateegias piiratud tähelepanu mõnele tegurile, nagu näiteks vajadusele arendada eesti keele koolitust täiskasvanutele, mis on rahvusvähemusse kuuluvate isikute jaoks keskse tähtsusega. Tasakaalustatud lähenemise tagamiseks on oluline, et selles kontekstis võetaks rohkem arvesse rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute ja nende keele positsiooni.

#### *Soovitused*

93. Eesti peaks edaspidi jälgima, et riigikeelt ei kaitstaks ega soodustataks liigselt reguleeritud lähenemise kaudu ning rahvusvähemuste ja nende keele kaitse arvel.

### **Rahvusvähemuse keele kasutamine asjaajamises ametiasutustega**

#### *Esimese etapi järeldused*

94. Oma esimeses arvamuses tegi nõuandekomitee järelduse, et õigusakt, mis määrab kindlaks rahvusvähemuse keeles suhtlemise haldusorganitega, jätab liiga suure valikuvabaduse ja asetab liiga kõrge künnise, et saaks rakendada õigust saada vastus rahvusvähemuse keeles.

#### *Praegune olukord*

##### a) Areng positiivses suunas

95. Jaanuaris 2002 jõustunud keeleseaduse paragrahvi 9 muudatuse kohaselt on nüüd õiguspärane kasutada poolte kokkuleppel võõrkeelt suulises suhtluses riigi- ja omavalitsusametnikega. See annab parema õigusliku aluse mõnes piirkonnas levinud praktikale kasutada sellisel suhtlemisel vene keelt.

##### b) Lahtised küsimused

96. Parandades õiguslikku kindlustunnet, annab muudatus rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele siiski ainult piiratud tagatise, jättes ametnikele liiga suure õiguse otsustada, kas rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud võivad kasutada ametiasutustega suhtlemisel oma keelt, kandmata tõlkekulusid. See tuleneb asjaolust, et kui ametnik ei nõustu võõrkeele kasutamisega, korraldatakse tõlge selle isiku arvel, kes “ei oska eesti keelt soravalt”.

97. Sisulisemad tagatised, mis hõlmavad ka rahvusvähemuskeelsete kirjalike dokumentide esitamise asjaomastele asutustele, antakse ainult nendele omavalitsustele, kus vähemalt pool alalisest elanikkonnast kuulub rahvusvähemusse, mis on kõrge künnis, nagu seda osutas juba nõuandekomitee esimene arvamus. Peale selle on raske määrata nende tagatiste tegelikku ulatust, kuna Eestis ei ole rahvusvähemuse (vähemusrahvuse) termini juriidiline ulatus õiguslikult määratud (vt ka artikli 3 kommentaare).

#### *Soovitused*

98. Eesti peaks õigusaktide rakendamisel tagama rahvusvähemusesse kuuluvatele isikutele aladel, kus nad elavad traditsiooniliselt või kus nende arv on suur, tegeliku ja tõhusa võimaluse kasutada oma rahvusvähemuse keelt suhtlemisel haldusasutustega. Eesti peaks püüdma eemaldada kõik tuvastatud õiguslikud või praktilised probleemid, ka need, mis võivad tuleneda rahalisest kohustusest või rahvusvähemuse kitsendavast määratlusest.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 11**

### **Topograafilised viited**

#### *Esimese etapi järeldused*

99. Oma esimeses arvamuses leidis nõuandekomitee, et valitsus peaks välja selgitama, mil määral on omavalitsusorganid teadlikud kohanimesiltide ja topograafiliste viidete rahvusvähemuse keeles esitamise võimalusest, ning vajaduse korral toetama asjakohaste sätete kohaldamist.

#### *Praegune olukord*

##### a) Areng positiivses suunas

100. 1. juulil 2004 jõustunud uues kohanimeseaduses on jäetud alles järelevalve esimese etapi ajal kehtinud kohanimedes vähemuskeele kasutamise aluspõhimõtted, kuid kiirendatud nõutud menetlusi. Ametiasutused on teatanud oma jõupingutustest ergutada asjakohaseid omavalitsusi kasutama võimalust võtta kasutusse kohanimesid rahvusvähemuse keeles, kuid kohalikul tasandil ei ole seda tehtud.

##### b) Lahtised küsimused

101. Hoolimata valitsuse jõupingutustest, paistab endiselt valitsevat teadmatus olemasolevatest õiguslikest võimalustest ja menetlustest, seda ka sellistes omavalitsustes nagu Peipsi järve piirkond, kus on traditsiooniliselt elanud venekeelsed vanausulised. Peale selle tundub, et kirillitsa kasutamise võimalus (kõrvuti ladina tähestikuga), mille praegu välistab kohanimeseaduse paragrahv 10, suurendaks huvi traditsiooniliste kohanimede kasutuselevõtmise vastu rahvusvähemuse keeles ja kajastaks paremini raamkonventsiooni artikli 10 mõtet.

#### *Soovitused*

102. Eesti peaks jätkama jõupingutusi asjaomaste kohalike võimude ergutamiseks rahvusvähemuskeelsete kohanimede kasutuselevõtmisel. Samuti peaks kaaluma võimalust lubada selliste kohanimede kirjutamisel kasutada ladina tähestiku kõrval ka muud tähestikku.

### **Eraisikute rahvusvähemuskeelsed sildid**

#### *Esimese etapi järeldused*

103. Oma esimeses arvamuses leidis nõuandekomitee, et keeleseaduse paragrahv 23 ei vasta täielikult raamkonventsiooni artiklile 11, sest see takistab rahvusvähemusesse kuuluval isikul panna avalikkusele vaatamiseks välja isiklikku laadi silte ja muud teavet rahvusvähemuse keeles, ja soovitas Eestil asjakohased õigusaktid ja praktika uuesti läbi vaadata.

#### *Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

104. Juhindudes nõuandekomitee esimeses etapis tehtud kommentaaridest, on Keeleinspeksioon oluliselt parandanud oma tegevust selles valdkonnas. Arvestades, et nõue, mille kohaselt avalik teave peab olema ainult eesti keeles, ei ole vastavuses Eesti rahvusvaheliste kohustustega, ei leia Keeleinspeksioon enam, et muu keele kasutamine sellistel siltidel, teadaannetel või reklaamidel oleks vastuolus kehtivate õigusaktidega. See positiivne muutus kehtib ka olulises valimisreklaamide valdkonnas.

b) Lahtised küsimused

105. Keeleseaduse paragrahvi 23 sõnastus on jäänud muutmata, hoolimata ka Keeleinspeksiooni ettepanekust teha muudatus, mis lubaks sõnaselgelt kasutada eraisikute avalikel siltidel, teadaannetel ja reklaamidel eesti keele kõrval ka muid keeli.

*Soovitused*

106. Keeleinspeksiooni tegevuses toimunud edasimineku seoses siltide, teadaannete ja reklaamidega rahvusvähemuse keeles tuleks sõnaselgelt lisada õigusakti keelseaduse paragrahvi 23 muudatusena.

**Isanimede registreerimine**

*Praegune olukord*

107. Aruanne viitab tõsiasi, et rahvusvähemuste hulka kuuluvatel isikutel ei ole võimalust lasta oma isanime kanda ametlikele isikut tõendavatele dokumentidele, kuid kui pidada silmas võimalust registreerida isanime kui teist eesnime, siis on praegune tegevus raamkonventsiooniga kooskõlas.

108. Nõuandekomitee peab soovitavaks, et aruanne sõnaselgelt viitaks sellele probleemile, mille tõstatas Inimõiguste Teabekeskus aruande koostamisel. Komitee tunnistas, et raamkonventsiooni isikunimesid käsitlevaid sätteid kohaldatakse, võttes arvesse iga poole konkreetseid asjaolusid ja seda, et on tegeldud isanimede registreerimise probleemiga, kuigi pakutud lahendust ei kasuta kõik asjaomased isikud. Samas leiab nõuandekomitee, et võiks otsida ka teisi võimalusi probleemi lahendamiseks, näiteks seoses isikunimesid käsitlevate õigusaktide muutmiseks.

*Soovitused*

109. Nõuandekomitee soovib asjaomastel asutustel otsida teisi lahendusi isanimede registreerimiseks ametlikes isikudokumentides, konsulteerides rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega.

**RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 12**

**Kooli õppekava**

### *Esimese etapi järeldused*

110. Oma esimeses arvamuses rõhutas nõuandekomitee, et kõigi Eestis elavate etniliste rühmade identiteet peab kajastuma koolides vastavalt riiklikule programmile. Komitee rõhutas samuti põhirahvusesse kuuluvate isikute rahvusvähemuste keelte õpingute tähtsust.

#### *Praegune olukord*

##### a) Areng positiivses suunas

111. Integratsiooniprogrammi raames on alustatud koostööd vene- ja eestikeelsete koolide õppekava arendamisel. Samuti on koostatud mitmeid uusi õpikuid keelekümluse tundides õppivatele lastele, võttes arvesse rahvusvähemuste kultuure ja samas vältides soolisi stereotüüpe.

##### b) Lahtised küsimused

112. Hoolimata mõningatest jõupingutustest, näitavad uuringud, et mitmekultuurilisus on Eesti koolide õppekavas suhteliselt vähe esindatud. Enamgi veel, sel ajal kui paljudes koolides on põhirahvusesse kuuluvatel õpilastel võimalik õppida teatud rahvusvähemuste keeli, näitavad uuringud, et enamik õpilasi ei hinda eriti rahvusvähemuse keele õppimise võimalust.

113. Valitsus teatas oktoobris 2004 uue ajalooküsimuste uurimise komisjoni loomisest. Komisjoni ülesanne on vaadata üle eesti ja vene koolides kasutusel olevad ajalooõpikud ning see on raamkonventsiooni artikli 12 rakendamise suhtes otsese tähtsusega. Seepärast on tähtis, et nimetatud komisjoni töö tulemusel kajastuks kultuuridevaheline vaatenurk ja et töösse oleks kaasatud ka rahvusvähemustesse kuuluvad isikud.

### *Soovitused*

114. Tuleks jätkata mitmekultuurilisuse adekvaatset kajastamist koolide õppekavades. Eesti peaks astuma samme, et ergutada põhirahvusesse kuuluvaid õpilasi õppima rahvusvähemuste keeli. Uue ajalooküsimustega tegeleva komisjoni töös peaks kajastuma kultuuridevaheline vaatenurk.

## **Õpetajate koolitus**

### *Esimese etapi järeldused*

115. Oma esimeses arvamuses juhtis nõuandekomitee tähelepanu õpetajate keele- ja muu õppe suurenenud nõudluse järele.

#### *Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

116. Eesti on käivitanud mitmeid koolitusalgatusi, sealhulgas õpetajate eesti keele õpe töötamist katkestamata ning paljutõotav eesti ja vene koolide õpetajate vahetus.

b) Lahtised küsimused

117. Kindlasti vajatakse õpetajate laiemat koolitust, sealhulgas keelekursusi ja õppemeetodite-alaseid koolitusi, samuti õppematerjale, mis sobiksid kasutamiseks järjest rohkem kakskeelseks muutavas koolikeskkonnas. Muu hulgas on oluline, et vene koolide hariduskvaliteet eestikeelse õpetamise proportsionaalse suurendamise tulemusena ei halveneks ja et koolide õpetajaskond edaspidigi peegeldaks Eesti ühiskonna rahvuslikku ja keelelist mitmekesisust. Nõudmine lisakoolituste ja muude meetmete järele on eriti terav paljudes neis keskkoolides, kus aastast 2007 peaks põhiõppekeeleks saama eesti keel, kuid suurenenud tähelepanu tuleb osutada samuti teistele haridusastmetele, ka alushariduse (koolieelsete asutuste) tasemel, eriti Ida-Virumaal.

*Soovitused*

118. Eesti peaks kiirendama õpetajakoolitust ja looma õppematerjale, mis sobiksid kasutamiseks järjest rohkem kakskeelseks muutavas koolikeskkonnas, et tagada hariduse kvaliteet.

**Õpilastevahelised kontaktid**

*Esimese etapi järelused*

119. Oma esimeses arvamuses soovitas nõuandekomitee jätkata algatustega, mis elavdaksid rahvusvähemuste ja eesti koolide õpilaste kontakte.

*Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

120. Rahvusvähemuste ja eesti keelt kõnelevate laste kontaktide võimaldamiseks on algatatud projekte, sealhulgas on korraldatud eesti keele laagreid ja perevahetusprogramme.

b) Lahtised küsimused

121. Kuigi on saavutatud mõningaid positiivseid tulemusi, on eesti klasside õpilaste ja rahvusvähemuse keeles õppivate laste kontaktid endiselt piiratud. Samuti on vahetusprojektid ja muud sellised algatused keskendunud peaaegu eranditult sellele, et võimaldada rahvusvähemuste hulka kuuluvatele isikutele kogemusi põhirahvuse kultuurikeskkonnast, kuid mitte vastupidi.

122. Peale selle ilmneb, et ükski koolieelsetes asutustes ja põhikoolis juurutatud eestikeelse õppe suurendamise kava ei sisalda selget poliitikat, mis soodustaks mitmekeelsete klasside loomist, koondades õpilasi nii eestikeelsest pereskeskkonnast kui ka rahvusvähemuse keele keskkonnast, või mis näeks ette nende õpilasarühmade kontaktide ergutamise meetmeid.

123. Üha rohkem rahvusvähemustesse kuuluvaid vanemaid on taotlenud, et nende laps võetaks eesti koolieelsesse asutusse ja kooli. Nõuandekomitee leiab, et selliste klasside loomine, kus on nii põhirahvusest kui ka rahvusvähemuste kogukondadest õpilasi, võiks vajalike erialaste pedagoogiliste oskuste ja vahendite tagamise ning hoolika planeerimise korral olla oluliseks mooduseks mitte ainult õpilaste keeleoskuste, vaid ka kultuuridevahelise dialoogi edendamiseks. Samalaadseid algatusi tuleks edaspidigi kaaluda. Võimalik, et selleks on vajalik teha muudatusi praegustes õigusaktides, milles sätestatakse muu hulgas, et õpilaste kooli registreerimiseks on nõutav kooli õppekeele valdamine piisaval tasemel.<sup>2</sup>

### *Soovitused*

124. Eesti peaks edasi arendama kahepoolseid kontakte põhirahvusesse ja rahvusvähemustesse kuuluvate laste vahel. Selliste kontaktide tähtsus peaks peegelduma mitmete haridusmudelite loomises ja rakendamises, alustades alushariduse (koolieelse asutuse) tasandilt, ning samuti ka haridusvõimaluste planeerimises.

### Alushariduse omandamise võimalused

#### *Esimese etapi järelused*

125. Oma esimeses arvamuses rõhutas nõuandekomitee, et eesti keele õpetus koolieelsetes asutustes peab toimuma viisil, mis tagab rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele samaväärsed võimalused hariduse saamiseks.

#### Praegune olukord

##### a) Areng positiivses suunas

126. Eesti keelt on juurutatud järk-järgult ja viisil, mis ei ole halvendanud venekeelset õpetust koolieelsetes asutustes.

##### b) Lahtised küsimused

---

<sup>2</sup> Haridusministeeriumi määrus nr 10 (1994) "Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise kord"



127. Tuleb lahendada nõuetekohase keeleoskusega õpetajate olemasolu ja muud probleemid, et tagada rahvusvähemuse keele säilimine alushariduses, nii et selle tase oleks võrreldav selliste alternatiividega nagu keelekümblusmudelid.

#### *Soovitused*

128. Eesti peaks jätkuvalt tagama, et rahvusvähemuste hulka kuuluvatel lastel oleks alusharidusele võrdsed juurdepääsu võimalused.

### **Kõrghariduse omandamise võimalused**

#### *Esimese etapi järeldused*

129. Oma esimeses arvamuses soovitas nõuandekomitee tagada, et venekeelse õppe vähendamine ei raskendaks rahvusvähemustesse kuuluvate isikute võrdseid võimalusi kõrghariduse omandamiseks.

#### *Hetkeseis*

##### a) Areng positiivses suunas

130. Eesti on pidevalt pakkunud rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele võimalust pühendada esimene ülikooliaasta eesti keele oskuse omandamisele ja erainstitutsioonide kõrval on ka riigiülikoolid jätkanud mõne piiratud õppekava pakkumist vene keeles.

##### b) Lahtised küsimused

131. Keeleraskused on paljudele rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele endiselt oluliseks takistuseks kõrghariduse omandamisel ja see on olnud ka suhteliselt suure väljalangemise põhjuseks. Peale selle näitavad rahvaloenduse andmed, et rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud taotlevad põhirahvuse hulka kuuluvate isikutega võrreldes märkimisväärselt vähem magistri- või doktorikraadi.

#### *Soovitused*

132. Eesti peaks toetama ja hõlbustama rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute juurdepääsu kõrgharidusasutustele. Sellega seoses on oluline tagada, et riigikeelse õppe mahu kasv keskhariduses ei kahjustaks hariduse kvaliteeti koolides, kus õpivad rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud, ja sellega ei piirataks nende võimalusi omandada kõrgharidus.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 13**

### **Rahvusvähemuste pühapäevakoolid**

#### *Esimese etapi järeldused*

133. Oma esimeses arvamuses pidas nõuandekomitee vajalikuks lisatoetust rahvusvähemustesse kuuluvate isikute hariduse eraalgatusele.

*Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

134. Integratsiooniprogrammi raames on toetatud mitmeid peamiselt rahvusvähemuste kultuuriühenduste loodud vabatahtlikke keelekoole (pühapäevakoolid). Käimas on elav arutelu selle üle, kuidas tagada selliste, just arvuliselt väiksemate vähemuste jaoks erilise tähtsusega koolide rahastamine.

b) Lahtised küsimused

135. Õigusaktide ja praktika puudujääkide tõttu ei saa pühapäevakoolid praegu piisavat avalikku rahalist toetust (vt ka artikli 5 kommentaare).

*Soovitused*

136. Eesti peaks tõhustama rahvusvähemuste pühapäevakoolide rahastamist ja tagama, et eraalgatuste toetusele lisanduvad küllaldased meetmed riiklikus haridussüsteemis.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 14**

Keskharidus rahvusvähemuse keeles

*Esimese etapi järelused*

137. Oma esimeses arvamuses rõhutas nõuandekomitee, et käimasolevate algatustega haridussüsteemis peaks aitama kaasa rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute integreerimisele, mitte assimileerimisele. Lisaks jõudis nõuandekomitee järeldusele, et asjakohase põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse rakendusmääruse peaks sõnastama nii, et rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele tagataks vajalikul tasemel kakskeelne keskharidus.

*Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

138. Märtsis 2002 astus Eesti olulise sammu rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute keskharidust puudutavate probleemide lahendamiseks, tehes muudatuse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse paragrahvis 9. Muudatus võimaldab keskkoolidel valitsuse loaga jätta õppekeeleks rahvusvähemuse keel ka pärast 2007. aastat, mil keskkoolides on ette nähtud üleminek eesti keelele kui põhilisele õppekeelele (vähemalt 60 protsenti õpetusest

eesti keeles). Muudatusega lisatakse haridusreformile väga vajalikku paindlikkust ja võimaldatakse vältida jäiga üleminekukohustusega kaasnevat probleemi, pidades muu hulgas silmas eesti keele arengustrateegia kokkuvõtet, mille kohaselt on ettevalmistused üleminekuks olnud ebapiisavad (vt ka artikli 12 kommentaare õpetajate koolituse teemal).

#### b) Lahtised küsimused

139. Muudetud paragrahv 9 sätestab, et gümnaasiumi hoolekogu peab tegema ettepaneku kasutada õppekeeleks muud keelt kui eesti keel omavalitsuse volikogule, kes saab seejärel taotleda valitsuselt luba. Seni ei ole valitsus selle sätte alusel otsuseid teinud. Kuna Haridusministeerium on saanud mõned ettepanekud otse koolidelt, siis tundub, et koolid ja muud asjaomased ei ole piisavalt informeeritud või teadlikud rakendusmenetlustest. Peale selle tundub, et asjaomased asutused ei ole veel selgelt otsustanud, kuidas edasiste taotlustega toimida.

#### *Soovitused*

140. Koolidele, kohalikele ametiasutustele ja muudele asjaosalistele tuleks anda rohkem menetlus- ja muid juhiseid selle kohta, kuidas kasutada võimalust säilitada rahvusvähemuse keelt õppekeelena pärast 2007. aastat. Lisaks peaksid keskasutused võtma kasutusele rohkem proaktiivseid meetmeid ja lähenema tulevikus selliste taotluste menetlemisele ning sellekohaste otsuste vastuvõtmisele kainelt ja mõistlikult kooskõlas raamkonventsiooni põhimõtetega.

### **Rahvusvähemuste keeled põhikoolis**

#### *Esimese etapi järeldused*

141. Oma esimeses arvamuses tegi nõuandekomitee järelduse, et on võimalik õppida põhikeelena vähemuskeeles, kuid õigusaktides ei ole sätteid, mis kehtestaksid sellekohaseid tagatiseid või toetaksid selle rakendamist. Nõuandekomitee märkis samuti, et koolides, kus eesti keel on põhikeel, puuduvad vähemuskeelte kasutamisel üksikasjalikud tagatised.

#### *Hetkeseis*

##### a) Areng positiivses suunas

142. 2002./2003. õppeaastal oli Eestis 89 põhikooli, kus põhiõppekeeleks oli vene keel, ja kuigi uusi õiguslikke tagatiseid kehtestatud ei ole, tunnistatakse aruandes vajadust säilitada sellise õppekeelega koolid, arvestades rahvuslikku koosseisu.

143. Peale selle kehtestas Eesti 2003. aastal uued õiguslikud tagatised nende rahvusvähemuste keelte õppimiseks, mida asjaomastes koolides ei kasutata õppekeelena. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja asjakohase valitsuse määruse muudatuste kohaselt korraldab kool põhiharidust omandavatele õpilastele vähemalt kahe õppetunni ulatuses

nädalas valikainena keele- (mis ei ole selle kooli põhiõppekeel) ja kultuuriõpet, kui selleks on taotluse esitanud vähemalt kümne õpilase lapsevanemad. Need tagatised on olulised just õpilastele, kes kuuluvad arvuliselt väiksesse rahvusvähemusse ning ka nendele vene keelt emakeelena kõnelevatele õpilastele, kes valivad eesti õppekeelega koolid.

b) Lahtised küsimused

144. Tegelikult ei ole eespool nimetatud uued tagatised osutunud siiski eriti tõhusateks. Praeguseks on nende alusel loodud ainult üks klass (Ukraina keele õpetamine Sillamäel) ja asjaomased asutused tunnistavad seniseid piiratud tulemusi, leides sellele mitmesuguseid põhjendusi alates rahalistest võimalustest kuni pühapäevakoolide kättesaadavuseni ning asjaoluni, et paljud rahvusvähemused on hajutatud ja nende tunnid võivad kattuda populaarsete võõrkeelte tundidega.

*Soovitused*

145. Tuleb välja selgitada eespool nimetatud tundide korraldamist takistavad asjaolud ning vaadata üle olemasolevad määrused ja menetlused uute tagatiste tulemuslikkuse kindlustamiseks.

## **Keelekümbluse programmid**

*Esimese etapi järeldused*

146. Oma esimeses arvamuses rõhutas nõuandekomitee, et ka edaspidi tuleks keelekümbluse programmide rakendamisel täiel määral järgida vabatahtlikkuse põhimõtet.

*Hetkeseis*

a) Areng positiivses suunas

147. Eesti keele kümbluse tunde on viidud sisse üha enamates vene koolides ja seda pigem vabatahtlikkuse alusel kui venekeelse õppekeelega tundide asendusena. Tuleb meele pidada, et keelekümblus, mida tervitavad paljud vanemad, ei ole sobiv mudel kõikidele rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele.

b) Lahtised küsimused

148. Kui keelekümbluse tunnid laienevad ja sellele õppemeetodile suunatakse olulisi ressursse, siis on tähtis tagada, et ka teisi õppemudeleid võrreldavalt rahastataks.

*Soovitused*

149. Asjaomased asutused peaksid tagama, et rahastusotsustes ei eelistataks ebakohaselt keelekümblust ning et teiste keeleõppemudelite kvaliteet, õpikud ja võimalused oleksid samaväärsed.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKKEL 15**

### **Eesti keele oskuse nõue valimistel**

#### *Esimese etapi järelused*

150. Oma esimeses arvamuses leidis nõuandekomitee, et kohalikel ja parlamendivalimistel kandidaatidele esitatav eesti keele oskuse nõue ei ole kooskõlas raamkonventsiooni artikliga 15, ning soovitas Eestil seada prioriteediks nende nõuete kaotamine.

#### *Hetkeseis*

Areng positiivses suunas

151. Eesti tegeles nimetatud küsimusega täie tähelepanuga ja tühistas parlamendi ja kohalike omavalitsuste valimisel kandidaatidele esitatava eesti keele oskuse nõude, muutes selleks 21. novembril 2001 Riigikogu valimise seadust ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust.

### **Rahvusvähemusi esindavad ekspertorganid**

#### *Esimese etapi järelused*

152. Oma esimeses arvamuses leidis nõuandekomitee, et kuna presidendi rahvusvähemuste ümarlaud on oma laadilt ekspertorgan, siis tuleks luua uusi rahvusvähemuste nõuandorganeid.

#### *Hetkeseis*

a) Areng positiivses suunas

153. Presidendi rahvusvähemuste ümarlaua struktuuri muudeti 2003. aastal, mil lisandus rahvusvähemuste esindajate koda. Sellega täienes ümarlaua esinduslikkus. Piirkondlikul ja kohalikul tasandil on olnud paljutöotavaid algatusi luua uusi rahvusvähemuste nõuandestruktuure, viimane neist otsus luua Tallinna linna rahvusvähemuste konsultatiivnõukogu.

b) Lahtised küsimused

154. Hoolimata teatud edusammudest võiks arendada ja kindlustada nõuandorganite staatust ja rolli rahvusvähemustega seotud otsustusprotsessis. Nõuandekomitee märgib

sellega seoses, et algatusi, millel võib olla kaudne, kuid oluline mõju rahvusvähemuste kaitsele, nagu näiteks eesti keele arengustrateegia, ei ole järjekindlalt arutatud rahvusvähemuste esindajatega. On tehtud ettepanekuid lisada ulatuslikud ja piisavalt rahastatud konsultatsioonistruktuuride tagatised uude välja pakutud rahvusvähemuse seadusesse.

#### *Soovitused*

155. Eesti peaks võtma edasisi meetmeid rahvusvähemust esindavate nõuandeorganite rolli kindlustamiseks ja kaaluma seda ka seoses arutlustes välja pakutud uue rahvusvähemuse seadusega.

### **Aktiivne osalemine majanduselus**

#### *Esimese etapi järeldused*

156. Oma esimeses arvamuses järeldas nõuandekomitee, et töötus näib rahvusvähemuste hulka kuuluvaid isikuid ebaproportsionaalselt mõjutavat ja soovitas valitsusel ostustavalt tegelda selle probleemi lahendamisega.

#### *Hetkeseis*

##### a) Areng positiivses suunas

157. Eesti on tunnustanud vajadust oluliselt parandada arengujärge Ida-Virumaal, piirkonnas, kus elab suur hulk rahvusvähemuste hulka kuuluvaid isikuid ja kus on riigi kõrgeim töötuse määr. Samuti on positiivne, et piirkonna arenguplaanide koostamisel on konsulteeritud Ida-Virumaa rahvusvähemuste ümarlauaga. Asjaomaste asutuste väitel töötute arv Ida-Virumaal 2004. aastal veidi vähenes.

##### b) Lahtised küsimused

158. Rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud on töötusest endiselt oluliselt rohkem mõjutatud kui elanikkonna enamus ning nende arv tööturu teatud sektorites, kaasa arvatud halduses, on märkimisväärselt madal. Rahvusvähemuse hulka kuuluvate noorte naiste töötuse tase on eriti murettekitav ja seepärast on positiivne, et EL poolt võrdsete võimaluste soodustamiseks tööturul käivitatud EQUAL-programmi rakendamisel on nendele pööratud eritähelepanu.

159. Kuigi rahvusvähemustesse kuuluvate isikute olukorda tööturul mõjutavad mitmed tegurid, on esmatähtis tagada, et tööturul ei oleks otsesest ega kaudset diskrimineerimist, ja sellega seoses on töölepinguseaduses sisalduvate uute õiguslike diskrimineerimisvastaste tagatiste rakendamine ja järelevalve erilise tähtsusega (vt ka artikli 4 kommentaare).

#### *Soovitused*

160. Ametiasutused peaksid edaspidi tegelema rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute ebaproportsionaalselt kõrge töötuse määraga Ida-Virumaal ja mujal, käivitades piirkondlikke algatusi ja meetmeid võitluseks otsese ja kaudse diskrimineerimisega tööturul. See peaks samuti suurendama rahvusvähemuste hulka kuuluvate kvalifitseeritud isikute värbamist avalikku teenistusse.

## **Eesti keele oskuse nõue tööturul**

### *Esimese etapi järeldused*

161. Oma esimeses arvamuses rõhutas nõuandekomitee, et eesti keele oskuse nõuet peaks kohaldama ainult seal, kus see on vajalik avalikkuse huvide kaitsmisel, ja komitee juhtis tähelepanu nende isikute olukorrale, kes olid juba saanud keeleoskuse tõendid varem kehtinud korra kohaselt. Komitee pidas ka hädavajalikuks, et ametnikele, kes asjakohaseid õigusakte rakendavad, antaks piisav ülevaade kohaldatavatest inimõiguste normidest.

### *Hetkeseis*

#### a) Areng positiivses suunas

162. Riigikogu muutis 10. detsembri 2003 otsusega keeleseaduse paragrahvi 28, pikendades tähtajatult tööalaste “vanade” keeleoskuse tunnistuste kehtivust. Lisaks sellele on Keeleinspeksioon teadlik, et erasektoris peaksid nad teostama järelevalvet ainult nende töötajate üle, kelle keeleoskuse nõue on tihedalt seotud avaliku huviga.

#### b) Lahtised küsimused

163. Näib, et praegused eesti keele oskuse nõuded on mõnes sektoris ebarealistlikud ja ei võta täielikult arvesse tegelikku olukorda, sellele viitab ebatavaliselt suur arv Keeleinspeksiooni avastatud seaduserikkumisi. 2003. aastal viis inspeksioon läbi 2400 kontrolli ja leidis, et keeleseadust rikuti 1899 juhtumil. 2004. aastal leiti taas seaduserikkumisi suures enamikus kontrollitud juhtumitel ja väärteomenetluste arv kasvas märkimisväärselt, sealhulgas trahviti 257 avaliku teenistuse töötajat (enamik neist politseinikud ja kinnipidamisasutuste personal) ja 129 vene koolide õpetajat.

164. Samuti näib, et eesti keele oskuse nõuded ei arvesta piisaval määral piirkondlike iseärasustega. Näiteks kontrollis keeleinspeksioon Kohtla-Järve linnaametnike eesti keele oskust aastatel 1997–2003 ning tegi järelduse, et 83 protsendil ei olnud nõuetekohast keeleoskust. Järelekontrollis jõudis inspeksioon järeldusele, et 85 protsenti asjassepuutuvatest isikutest ei olnud oma keeleoskust parandanud. On selge, et jäik keelenõuete rakendamine on sellistel asjaoludel ebareaalne ja sellel oleks negatiivne mõju tööturu olukorrale ning teatud avalike organite toimimisele.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vt Ilmar Tomusk, Keeleinspeksiooni peadirektor, “Kohtla-Järve - eesti linn Ida Virumaal” (2003)

165. Mõnes sektoris on keeleseaduse rakendamine tekitanud uusi probleeme. Seda näiteks vanglates, kus personali eesti keele oskuse tagamine võib väidetavalt kaasa tuua puudujääke personali vene keele oskuses, vene keel on aga seal esmatähtis, kuna enamik vange kõneleb vene keelt.

166. Lisaks valitseb rahvusvähemuste seas ebakindlus erasektoris eesti keele oskuse nõuete ulatuses. Näiteks ei ole paljudele selge, kas valitsuse määrusega 15. mail 2001 kehtestatud kesktaseme eesti keele oskuse nõuet teatud müügi ja teenustega tegelevatele töötajatele tuleb kohaldada kõikidele isikutele, kellel on kohustus anda informatsiooni kaupade ja teenuste kvaliteedi, hinna ja päritolu kohta, või piisab sellest, kui teenindus- või müügiettevõttes on kohal keegi, kellel on selline oskus olemas.

#### *Soovitused*

167. Üldiselt peaksid asjaomased asutused tagama, et Keeleinspeksioon ja muud asjaomased asutused ei jälgiks töötajate ja avalike teenistujate eesti keele oskust liiga ettekirjutusliku lähenemisega ja et võetaks täielikult arvesse rahvusvähemuste kaitset.

168. Igas tööturu sektoris tuleks üle vaadata enamasti 2001. aastal kehtestatud eesti keele oskuse nõuded, et need oleksid realistlikud, ühemõttelised ja proportsioonis taotletava eesmärgiga ega takistaks ebakohaselt rahvusvähemuste hulka kuuluvatel isikutel juurdepääsu tööturule ja seal osalemist.

## **RAAMKONVENTSIOONI ARTIKLID 17 JA 18**

### **Piiriülesed kontaktid**

#### *Esimese etapi järeldused*

169. Oma esimeses arvamuses rõhutas nõuandekomitee, et uut viisarežiimi Vene Föderatsiooniga tuleks rakendada nii, et ei piirata rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigust luua ja säilitada piiriüleseid kontakte. Komitee toetas samuti katseid sõlmida täiendavaid kahepoolseid vähemusrahvuste kaitset puudutavaid kokkuleppeid.

#### *Praegune olukord*

a) Areng positiivses suunas

170. Eesti ja Vene Föderatsioon sõlmisid oktoobris 2003 uue kokkuleppe, mis lihtsustab piirialade elanike viisamenetlust.

b) Lahtised küsimused



171. Endiselt on vaja pikendada piiriäärsete alade lihtsustatud viisarežiimi kehtivusaega. Vene Föderatsiooniga taasalanud piirilepingu sõlmimist puudutavate läbirääkimiste edukas lõpuleviimine mõjub tõenäoliselt positiivselt rahvusvähemustesse kuuluvate isikute piiriülestele kontaktidele.

172. Nõuandekomitee soovib juhtida tähelepanu vajadusele viia läbi edasisi kahepoolseid projekte, et lahendada Peipsi järvega seotud keskkonnaküsimusi koostöös rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikutega, kes elavad järveäärses piirkonnas, kus kalapüük on traditsiooniliselt olnud põhitegevusalaks.

#### *Soovitused*

173. Eesti peaks jätkama piiriüleste kontaktide hõlbustamist Eesti ja Vene Föderatsiooni vahel ning kaasama rahvusvähemuste hulka kuuluvaid isikuid asjaomastesse kahepoolsetesse algatustesse.

### **III. KOKKUVÕTVAD MÄRKUSED**

174. Nõuandekomitee leiab, et Ministrite Komitee peaks kaaluma Eesti suhtes järgmiste järelduste ja soovituste projekti vastuvõtmist.

#### **Areng positiivses suunas**

175. Eesti on astunud samme raamkonventsiooni täielikumaks rakendamiseks ning võtnud arvesse nõuandekomitee esimest arvamust 2001. aasta septembrist ja Ministrite Komitee järeldusi 2002. aasta juunist. Mitmetes olulistes valdkondades on ametiasutused tegelnud õigusaktide ja praktika puudustega ning sealjuures tõhustanud dialoogi rahvusvähemuste ja kodanikuühiskonna esindajatega.

176. Naturalisatsiooniga seoses on kasutusele võetud positiivseid meetmeid, et muuta protsessi ligipääsetavamaks ja kiiremaks; kodakondsuse saanud isikute hulk on viimasel ajal suurenenud.

177. Eesti on teinud õigusaktidesse muudatusi, mis tagavad olulise paindlikkuse keskkoolide õppekeele osas, võimaldades koolidel taotleda erandit nõudest kehtestada aastast 2007 põhiõppekeelena eesti keel.

178. Eesti on tegelnud teatud probleemidega keelt käsitlevates õigusaktides, sealhulgas tühistanud eesti keele oskuse nõude valimiskandidaatidele ja pikendanud tööalase eesti keele oskuse tunnistuste kehtivust.

179. Takistused avalike isiklikku laadi siltide väljapanemisel vähemusrahvuse keeles on vähenenud seoses muudatustega Keeleinspektsiooni tegevuses.

#### **Murettekitavad teemad**

180. Kodakondsuseta isikute arv on endiselt murettekitavalt suur. Hoolimata võetud positiivsetest meetmetest naturalisatsiooni hõlbustamiseks, on keeleksam ja muud tegurid siiski veel paljudele takistuseks.

181. Asjaomased asutused ei ole piisavalt ette valmistanud kavandatud üleminekut eesti keelele kui põhiõppekeelele keskkoolides, mille korral vähemalt 60 protsenti õpetusest toimub eesti keeles; puudujääke on nii õpetajate koolituses kui ka erandi taotlemise menetluses.

182. Rahvusvähemuste keelte vabatahtlikku õpet puudutavad uued seadusesätted ei ole andnud põhikoolides olulisi tulemusi. Sellele lisaks ei ole veel piisavalt laialdaselt rakendatud algatusi eri kogukondade õpilaste omavaheliste suhete toimimiseks kõigil haridusastmetel.

183. Hoolimata mõningatest edusammudest halduspraktikas, sisaldab keeleseadus endiselt raamkonventsiooni mõistes problemaatilisi elemente, muu hulgas isiklikku laadi siltidega seonduv.

184. Riigikeele oskuse tööalased nõuded ei võta täielikult arvesse tegelikku olukorda asjakohastes valdkondades, näiteks korrakaitstes, ja geograafilistes piirkondades.

185. Endiselt mõjutab töötus ebaproportsionaalselt rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid, eriti noori naisi, Ida-Virumaal ja mujal.

186. Rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute osakaal avalikus teenistuses on suhteliselt väike, eriti halduse kõrgematel tasanditel.

187. Vähemusrahvuste kultuuriautonomia seadust ei ole muudetud, kuigi seda peetakse üldiselt ebatõhusaks.

188. Eesti on parandanud diskrimineerimisvastaseid tagatise mõnes valdkonnas, kuid sellealase laiaulatusliku õigusakti eelnõu ei ole veel vastu võetud.

## **Soovitused**

189. Lisaks meetmetele, mis on toodud nõuandekomitee arvamuse üksikasjalikke soovitusi sisaldavas I ja II osas, kutsume asjaomaseid asutusi raamkonventsiooni paremaks rakendamiseks võtma kasutusele järgmisi meetmeid.

- Edendada positiivseid meetmeid naturalisatsiooni hõlbustamiseks ja soodustamiseks, seda ka suureneva tasuta riigikeelekoolituse abil.
- tõhustama koolitust ja muid abinõusid, mida on vaja üleminekuks eesti keelele kui põhiõppekeelele keskkoolides, ja kehtestama üheselt mõistetava menetluse nimetatud üleminekust erandi taotlemiseks.

- Vaatama üle põhikoolis rahvusvähemuste keelte vabatahtlikku õpet puudutavate seadusesätete toimimise.
- Võtma edasisi meetmeid eri kogukondade õpilaste omavaheliste suhete hõlbustamiseks.
- Astuma samme keeleseaduse täielikuks kooskõlastamiseks raamkonventsiooniga, seda ka isikliku laadi siltide osas.
- Vaatama üle eesti keele oskuse nõuded erinevates tööturusektorites, et need oleksid realistlikud, üheselt mõistetavad ja proportsionaalsed.
- Jätkama rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikute ebaproportsionaalselt kõrge töötuse taseme vähendamist, käivitades selleks piirkondlikke arengualgatusi ja rakendades meetmeid otsese ja kaudse diskrimineerimise vastu tööturul.
- Soodustama rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute töölevõtmist avalikus teenistuses.
- Tegelema puudustega vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduses, valmistades asjaomastega konsulteerides ette eelnõu, mis on ulatuslikum ja võtab paremini arvesse rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tänase päeva muresid.
- Viia lõpule töö ulatusliku diskrimineerimisvastase seadusega.