

# **VIIES ARVAMUS EESTI KOHTA**

Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni  
nõuandekomitee (ACFC)

Vastu võetud 3. veebruaril 2022

ACFC/OP/V(2021)5

**Avaldatud 09.06.2022**

Vähemusrahvustekaitse raamkonventsiooni sekretariaat  
Euroopa Nõukogu  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Prantsusmaa

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

## SISUKORD

JÄRELDUSTE KOKKUVÕTE .....	4
Kohaldamisala .....	4
Vähemusrahvuste kultuuride edendamine .....	4
Sallivus ja kultuuridevaheline dialoog .....	4
Meedia .....	4
Haridus .....	4
Keelelised õigused .....	5
Tõhus osalemine .....	5
Piiriülene koostöö .....	5
SOOVITUSED .....	6
Soovitused koheseks tegutsemiseks .....	6
Täiendavadsoovitused .....	6
Soovituste järelmeetmed .....	7
JÄRELEVALVEMENETLUS .....	8
Viienda tsükli riigiaruande ettevalmistamine .....	8
Nõuandekomitee neljandas arvamuses esitatud soovitustega seotud järelmeetmed .....	8
Riigivisiit ja viienda arvamuse vastuvõtmine .....	8
JÄRELDUSED ARTIKLITE KAUPA .....	9
Isiklik reguleerimisala (artikkel 3) .....	9
Andmete kogumine (artikkel 3) .....	11
Diskrimineerimisvastane õiguslik ja institutsiooniline raamistik (artikkel 4) .....	12
Rahvusvähemuste kultuuride edendamine (artikkel 5) .....	13
Kultuuriautonomiad (artikkel 5) .....	14
Integratsioonistrateegia ning sallivus ja kultuuridevaheline dialoog (artikkel 6) .....	15
Meedia ja vähemused (artikkel 9) .....	17
Vähemuskeelte kasutamine kontaktis kohalike haldusasutustega (artikkel 10) .....	19
Keeleamet (artikkel 10) .....	20
Isanimede registreerimine ja vähemuskeelte kasutamine ametlikes dokumentides (artikkel 11) .....	21
Traditsiooniliste kohalike nimede, tänavanimede ja muude topograafiliste tähistete esitamine (artikkel 11) .....	21
Juurdepääs haridusele ja kultuuridevaheline dialoog, õpetajakoolitus (artikkel 12) .....	22
Romade juurdepääs haridusele (artikkel 12) .....	23
Juurdepääs haridusele COVID-19 pandeemia ajal (artikkel 12) .....	24
Vene keeles ja vene keele õpetamine (artikkel 14) .....	25
Vähemuskeeltes ja vähemuskeelte õpetamine (artikkel 14) .....	26
Konsultatiivorganid ja osalemine avalikes asjades (artikkel 15) .....	26
Tõhus osalemine majanduselus (artikkel 15) .....	28
Tõhus osalemine ühiskondlikus elus – juurdepääs tervishoiuteenustele (artikkel 15) .....	29
Territoriaalne ja haldusreform (artikkel 16) .....	30
Piiriülene koostöö (artiklid 17 ja 18) .....	30

## JÄRELDUSTE KOKKUVÕTE

1. Eesti jätkab rahvusvähemustesse kuuluvate isikute toetamist erinevate rahastamisallikate kaudu, eritikultuuriprojektide puhul. Sellegipoolest on vaja suurendada nende kaasamist ka muudes küsimustes kui kultuuriprojektid, sealhulgas tõhusat osalemist majandus-, sotsiaal- ja poliitilises elus. Püüdlusedühiskonna lõimumise suunasjätkuvad, kuid neid takistavad erinevused haridussüsteemis eesti ja vene keele õpetamise vahel, samuti meediaruumis ning vene vähemuse mõnede osade arvamus, et riigikeele edendamiseks kasutatavad vahendid on ebaproportsionaalsed. Jätkuvalt on vene vähemuse hulgas palju kodakondsuseta isikuid ning see piirab nende võimalusi osaleda täielikult ja tõhusalt Eesti kultuuri-, majandus- ja poliitilises elus.

### Kohaldamisala

2. Eesti jääb ratifitseerimise ajal tehtud avalduse juurde, mis tähendab, et kohaldamisala on jätkuvalt piiratud Eesti kodanikega. Järelevalvetsükli jooksul on tehtud suuri jõupingutusi, et vähendada Eesti kodakondsuseta vene vähemusse kuuluvate isikute arvu, ning täheldatud on märkimisväärset arengut kodakondsuseta laste arvu vähendamiseks. Sellest hoolimata on riigis endiselt palju nn määratlemata kodakondsusega vene vähemusse kuuluvaid inimesi, kellel ei ole kodakondsust. Ametiasutused jätkavad jõupingutusi, et selliste inimeste arvu vähendada, sealhulgas pakkudes keelekursusi, ning nad on teatanud, et isikutel, kellel on n-ö määratlemata staatus, on teatavad eelised, mis vähendavad nende motivatsiooni taotleda Eesti kodakondsust, kuid nõuandekomitee on täheldanud ka muid pärssivaid tegureid.

3. Käimas on positiivne dialoog seto kogukonda kuuluvate isikutega, keda ei tunnustata loendusel eraldi rahvusena. Selle rühma puhul suhtuvad ametiasutused vähemuste õigustesse paindlikult.

### Vähemuskuultuuride edendamine

4. Eesti jätkab rahvusvähemuste laialdast toetamist kultuurilistes aspektides, rahastades traditsioonilisi kultuuriüritusi ja mitmesuguseid kunstiprojekte ning suurendades üldsuse seas teadmisi rahvusvähemustest. Siiski on vaja jätkusuutlikku rahastamist, et tagada rahvusvähemuste organisatsioonide tegevuse järjepidevus. Sellega seoses võiksid rahvusvähemustega seotud edasised konsultatsioonid rahaliste vahendite eraldamise ja toetustootlustega seotud suutlikkuse suurendamise üle võimaldada neil tõhusalt osaleda Eesti kultuurielus lisaks rahvakultuurilistele aspektidele. Kuigi rahvusvähemuste organisatsioonide ja ametiasutuste vahel on head suhted, on võimalik teha rohkem, et edendada rahvusvähemuste kultuuri, ajalugu ja keeli laiema elanikkonna seas. Selline tunnustamine piirdub endiselt nelja rühma ja ingerisoomlaste nimekirjaga, kelle puhul on nende kultuurilise iseseisvuse organi jaoks kasutusele võetud paindlik lähenemisviis. Siinkohal võiks üles näidata rohkem paindlikkust, et tagada suuremale hulgale kogukondadele – sealhulgas tunnustatud kogukondadest arviliselt suurematele kogukondadele – täielik juurdepääs jätkusuutlikumale kultuurivaldkonna rahastamisele.

### Sallivus ja kultuuridevaheline dialoog

5. Eesti jätkab oma integratsioonistrateegiat, mida ta aruandeperioodil põhjalikult järgis, enne uue, kuni 2030. aastani kestva strateegia vastuvõtmist. Varasema strateegia järelevalves ning uue strateegia koostamisel ja vastuvõtmisel ei ole kodanikuühiskonna organisatsioonidega nõuetekohaselt konsulteeritud. Üldiselt austatakse sallivust ja kultuuridevahelist dialoogi paljude vähemusgruppide osas. Sellegipoolest on näiteid negatiivsetest suhetest erinevate vähemusgruppide vahel ning vene vähemuse kogemus Eesti ametivõimude riikliku julgeolekupoliitikaga tekitab selles kogukonnas jätkuvalt muret ja mõnel juhul takistab nende tööd. Lisaks on poliitikas üldine suundumus, et vähemuste integreerumine ühiskonda on ühepoolne protsess, mille puhul enamusele oodatakse vähe. Selle probleemi aluseks on see, et vähemustega ei ole integratsioonistrateegia teemal nõuetekohaselt nõu peetud.

### Meedia

6. Eesti on viimase viie aasta jooksul investeerinud vähemuskeelsesse meediasse, suurendades venekeelsele telekanalile ja teistele rahvusvähemuste avalik-õiguslikele kanalitele eraldatud vahendeid, pakkudes neile spetsiaalseid kanaleid oma kultuuri ja keele tutvustamiseks. Siiski püsib suur lõhe eesti ja mitte-eesti meediaruumi vahel, mis ulatub isegi digitaalsesse ruumi ning mõjutab nooremaid põlvkondi. Endiselt on suureksprobleemiks meedia puudumine rahvusvähemuste keeltes ning rahvusvähemuste kultuuri, huvide ja murede kohta.

### Haridus

7. Eesti haridussüsteem jaguneb *de facto* eesti- ja venekeelseteks koolideks. Ametiasutuste sõnul toetavad praegust haridussüsteemi mõned vene vähemuse liikmed, kes peavad seda väga oluliseks vene keele kaitsmisel Eestis. Süsteemi kritiseerijad, kellest mõned kuuluvad vene vähemuse hulka, juhivad tähelepanu sellele, et see aitab põlistada ühiskonnas olemasolevaid lõhesid ja isegi kehvemaid akadeemilisi tulemusi, mis toob kaasa vene keelt kõnelevate õpilaste kehvemad haridustulemused. Õpetajate puudus mõjutab kogu haridussüsteemi ja paindlik lähenemine õpetajatele kehtestatud rangetele riiklikele keelenõuetele piiratud ajaks võiks aidata seda probleemi lahendada. Lisaks on vaja õppekava kaudu suurendada teadmisi rahvusvähemuste ajaloolisest eksisteerimisest, keeltest ja panusest Eestis.

8. Mis puudutab roma laste juurdepääsu haridusele, siis kuigi nad moodustavad arviliselt väikese vähemuse, on nõuandekomitee mures nn lihtsustatud programmide pärast, milles roma õpilased tunduvad olevat üleesindatud, ning tajutakse, et roma vanematega ei peeta nende laste hariduse üle sisukalt nõu.

### Keelelised õigused

9. Edusamme ei ole tehtud nõuandekomitee varasemate soovitude rakendamisel, mis käsitlevad rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute ametlikku õigust suhelda kohalike omavalitsustega vähemuskeeltes ja kohanimede näitamist vähemuskeeltes. Endiselt kehtib kõrge künnis kohalike omavalitsustega suhtlemiseks vähemuskeeltes ning see on pärssiv eriti arvuliselt väiksemate rahvusvähemuste puhul. Mis puudutab topograafiliste tähiste kuvamist, siis jääb seadus muutmata ja raamkonventsiooni kohaselt on teadlikkus sellest õigusest endiselt väike. See ei ole kõigile vähemustele avatud ja selles navigeerimine on vähemuste jaoks keeruline. Vaja on lisakonsultatsioone, mida ametiasutused ise vähemustega algatavad, et teha kindlaks nõudlus selliste tähiste järele ning suurendada teadlikkust sellest õigusest. Keeleinspeksioon asendati 2020. aastal keeleametiga ning rõhuasetus on nihkunud positiivsete stiimulite otsimisele, kuigi endiselt on muresid seoses ameti õigusega määrata trahve. Endiselt on vaja suurendada usaldust vene vähemuse vastu.

### Tõhus osalemine

10. Mitmes valdkonnas, sealhulgas riigi integratsioonipoliitikas, hariduses ja haldusreformis, on rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ja ametiasutuste vahel lahkavamusi selles, kas nõupidamised on toimunud. Ametiasutused märgivad samuti, et on olemas üldised eeskirjad, mis kohustavad neid avalikkusega konsulteerima. Nõuandekomitee on seisukohal, et Eesti peetavad konsultatsioonid peavad olema aktiivsemad ja just rahvusvähemustele suunatud, et nende hääl poliitikakujundajatele kuuldavaks muutuks.

11. Jätkuvalt on probleeme vene vähemuse, eelkõige naiste osalemisega majanduses – nende töötuse määr on väga kõrge. Lisaks sellele seisab piirkond, kus elab kõige rohkem vene vähemusse kuuluvaid inimesi, endiselt silmitsi raskustega, mis on tingitud üleminekust rohelisemale majandusele ja mis mõjutavad sealseid rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid.

### Piiriülene koostöö

12. Eesti teeb head piiriülest koostööd, kuid nõuandekomiteele on teatatud mõningatest raskustest seoses Eesti valitsusväliste organisatsioonide ja Venemaa Föderatsiooni organisatsioonide vahelise koostööga. Lisaks on COVID-19 pandeemia raskendanud piiriülest koostööd, sealhulgas setode jaoks.

## SOOVITUSED

13. Nõuandekomitee leiab, et käesolevad lõppmärkused ja soovitused võiksid olla aluseks ministrite komitee poolt vastu võetavale resolutsioonile seoses raamkonventsiooni rakendamisega Eestis.

14. Ametiasutustel palutakse võtta arvesse nõuandekomitee käesolevas arvamuses sisalduvaid üksikasjalikke tähelepanekuid ja soovitusi. Täpsemalt peaksid nad raamkonventsiooni rakendamise parandamiseks võtma allpool loetletud meetmed.

Soovitused koheseks tegutsemiseks<sup>1</sup>

15. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles jätkama jõupingutusi kodakondsuseta isikute arvu vähendamiseks, hõlbustades veelgi pikaajaliste elanike juurdepääsu kodakondsusele ja tehes rohkem jõupingutusi, et suurendada teadlikkust kodakondsuse eelistest.

16. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles tagama juurdepääsu vene keelele õppekeelena kõigil riikliku haridussüsteemi tasanditel ning intensiivistama sellega seotud dialoogi ja konsulteerimist vene vähemuse esindajatega. Ametiasutused peaksid uurima ka eesti- ja venekeelsete koolide õpilaste õppeedukuse erinevuste põhjuseid, hindama ja parandama hariduse kvaliteeti, kasutades õppekeelena vene keelt, ning lahendama kõik tuvastatud probleemid.

17. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles tagama roma rahvusvähemusse kuuluvatele isikutele tõhusa ja sisuka juurdepääsu haridusele, sealhulgas parandades ja ajakohastades õpetajate koolitust, et nad mõistaksid roma kultuuri ja traditsioone, vaatama läbi nn lihtsustatud programmide võimalik diskrimineeriv mõju ning konsulteerima romadega mis tahes tulevase mudeli väljatöötamisel, rakendamisel ja läbivaatamisel, et toetada roma õpilasi hariduses.

18. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles laiendama oma konsultatsioonistruktuure rahvusvähemuste esindajatega kultuurivaldkonnast kaugemale ning pakkuma rahvusvähemuste hulka kuuluvatele isikutele piisavaid võimalusi oma hääle kuuldavaks tegemiseks ning kõiki neid puudutavate otsuste ja küsimuste oluliseks mõjutamiseks. Nõuetekohaselt tuleks arvesse võtta vähemuskogukondade seisukohtade mitmekesisust ning soolist ja vanuselist tasakaalu.

## Lisasoovitused

19. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles pidama setodega avatud ja konstruktiivset dialoogi nende ametliku tunnustamise ja vähemusõiguste jätkuva ligipääsu üle.

20. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles tagama, et kõigile asjaomastele rühmadele antaks stabiilsed, jätkusuutlikud ja piisavad vahendid, mis on vajalikud nende kultuuri säilitamiseks, arendamiseks ja edendamiseks, et suurendada rahvusvähemuste suutlikkust pääseda ligi rahastamistoitude esitamise protsessidele ning toetada kultuuritegevust, et suurendada rahvusvähemuste teadmisi ja edendada positiivset suhtumist nende osalemisse Eesti kultuurielus.

21. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles suurendama jõupingutusi sallivuse ja kultuuridevahelise dialoogi suurendamiseks, minnes kaugemale eesti keele oskuse edendamisest, näiteks edendades mitmekeelsust ja rahvusvähemuste kultuuride tundmist, vastastikust austust ja mõistmist kõigi Eestis elavate inimeste vahel.

22. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles, austades samas toimetuste sõltumatust, edendama vähemuskeelseid ja rahvusvähemuste kultuuridest ning nende praegustest probleemidest avalikult rahastatavas meedias tehtavaid kvaliteetsemaid saateid. Seda tuleks arendada rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tõhusal osalusel ning selle eesmärk peaks olema üldise teadlikkuse suurendamine nendest aspektidest ja negatiivsete stereotüüpide vastu võitlemine.

23. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles kohaldama piiratud aja jooksul paindlikku lähenemist riigikeele nõuetele õpetajate töölevõtmisel, et koolid saaksid leevendada vähemuskeele õpetajate puudust, kuni töötatakse välja pikemaajalised lahendused.

24. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles andma koolide õppekavades kõigil tasanditel rohkem teavet rahvusvähemustesse kuuluvate isikute positiivse panuse kohta Eesti ühiskonda ja kultuuri, samuti rahvusvähemuste ajaloo, kultuuri, keele, traditsioonide ja religiooni kohta, ning edendama tõhusamalt sallivust ja kultuuridevahelist dialoogi formaalse ja mitteformaalse hariduse kaudu, sealhulgas edendades erineva keelelise taustaga õpilaste omavahelist suhtlemist.

25. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles suurendama jõupingutusi, et tegeleda rahvusvähemustesse kuuluvate isikute kõrge töötuse määraga, ning võtma erimeetmeid vähemusrahvuste hulka kuuluvate naiste olukorra parandamiseks. Ametiasutused peaksid hõlbustama juurdepääsu piisavale koolitusele, mis läheb keeleoskusest kaugemale ning annab asjaomastele isikutele praegusel ja tulevasel tööturul vajalikud oskused. Lisaks kutsub komitee ametivõime üles tagama, et mõjutatud piirkonnad saaksid vajalikku toetust majanduskriisi eriliste mõjudega omavalitsuste tasandil tegelemiseks.

<sup>1</sup> Allesitatud soovitused on loetletud raamkonventsiooni artiklite järjekorras.

### Soovituste järelmeetmed

26. Nõuandekomitee julgustab ametiasutusi korraldama järelmeetmeid pärast käesoleva viienda tsükli arvamuse avaldamist. Komitee on seisukohal, et oleks kasulik pidada jätkudialoogi käesolevas arvamuses esitatud tähelepanekute ja soovituste läbivaatamiseks. Lisaks on nõuandekomitee valmis toetama ametiasutusi käesolevas arvamuses esitatud soovituste rakendamise võimalike viiside leidmisel, tuginedes oma kogemustele kõigis raamkonventsiooni osalisriikides.

## JÄRELEVALVEMENETLUS

### Viienda tsükli riigiaruande ettevalmistamine

27. Riigiaruanne saadi 25. novembril 2019. Selle ettevalmistamisel konsulteeriti rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigusi esindavate ja edendavate organisatsioonidega. Aruande kahes punktis käsitleti vähemuste õiguste soolisi aspekte.<sup>2</sup>

### Nõuandekomitee neljandas arvamuses esitatud soovitustega seotud järelmeetmed

28. Ametiasutused ei tõlkinud nõuandekomitee neljandat arvamust eesti keelde ega vähemuskeeltesse ning riigiaruanded on kättesaadavad eesti keeles spetsiaalse veebilehe<sup>3</sup> ja Euroopa Nõukogu (inglisekeelse) veebilehe<sup>4</sup> kaudu. Lisaks sellele on Eesti ametiasutuste veebilehtedel väga vähe teavet rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni kohta, kuigi konventsiooni tekst on kättesaadav eesti ja inglise keeles seadusandliku andmebaasi portaalis<sup>5</sup> ning vene keeles teisesel veebilehel<sup>6</sup>.

29. Pärast nõuandekomitee neljanda arvamuse avaldamist saadeti see asjaomastele Eesti ametiasutustele ja rahvusvähemuste esindajatele. Nõuandekomitee osalusel ei korraldatud ühtegi järelkohtumist.

### Riigikülastus ja viienda arvamuse vastuvõtmine

30. Käesolev viienda tsükli arvamus rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni (edaspidi: raamkonventsioon) rakendamise kohta Eestis võeti vastu kooskõlas raamkonventsiooni artikli 26 lõikega 1 ja ministrite komitee resolutsiooni (2019)49 eeskirjaga 25. Järeldused põhinevad viiendas riigiaruandes ja muudes kirjalikes allikates sisalduval tabelil, samuti tabelil, mille nõuandekomitee sai 5.–7. juulil 2021 Narva, Värskas ja Tallinnas külastamisel valitsus- ja valitsusvälistest allikatest ning mida täiendasid 7., 8., 10. ja 11. juunil 2021 ning 9. juulil 2021 toimunud veebikohtumised kodanikuühiskonna ja ametiasutustega. Nõuandekomitee avaldab ametivõimudele tänu nende suurepärase koostöö eest enne külastust, selle ajal ja pärast seda. Nõuandekomitee poolt 6. oktoobril 2021 heaks kiidetud arvamuse eelnõu edastati 15. oktoobril 2021 Eesti ametiasutustele tähelepanekute tegemiseks vastavalt resolutsiooni (2019)49 artiklile 37. Nõuandekomitee tervitab Eesti ametiasutuste 14. detsembril 2021 esitatud tähelepanekuid.

31. Need veebikohtumised ja füüsilised külastused toimuvad koostöös rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjoniga (ECRI), kes koostab oma kuuendat aruannet Eesti kohta. Seetõttu viitab nõuandekomitee lisaks oma hinnangule ka ECRI kuuendale aruandele Eesti kohta.

\*\*\*

32. Käesolevas arvamuses ei käsitleta mitut raamkonventsiooni artiklit. Nõuandekomitee on tema käsutuses oleva teabe põhjal seisukohal, et nende artiklite rakendamine ei anna alust konkreetseteks tähelepanekuteks. Seda avaldust ei tohi mõista nii, nagu see tähendaks, et piisavad meetmed on nüüdseks võetud ja sellealaseid jõupingutusi võib vähendada või need isegi peatada. Nõuandekomitee leiab pigem, et raamkonventsioonist tulenevad kohustused nõuavad ametiasutustelt pidevat jõupingutust. Lisaks sellele ei pruugi teatud olukord, mida võib praeguses etapis vastuvõetavaks pidada, olla seda ka edasiste järelvalvetsükli jooksul. Lõpuks võib juhtuda, et probleeme, mis tunduvad praeguses etapis olevat pigem tähtsusetud, on aja jooksul alahinnatud.

<sup>2</sup> Vt riigiaruanne, punktid 121 ja 177 (roma naiste kohta).

<sup>3</sup> <https://vm.ee/et/inimoiguslaste-konventsioonide-taitmine-0>.

<sup>4</sup> <https://www.eesti.ee/en/culture-and-leisure/culture/national-minorities-and-their-cultural-activity>.

<sup>5</sup> Eesti.ee, Eesti rahvusvähemuste andmebaasi veebileht, on kättesaadav siin.

<sup>6</sup> Teisene veebisait raamkonventsiooni venekeelse tekstiga on kättesaadav siin.



## JÄRELDUSED ARTIKLITE KAUPA

## Isiklik reguleerimisala (artikkel 3)

33. Puudub seadusandlik akt, mis määratleks mõiste „rahvusvähemus“. Raamkonventsiooni ratifitseerimisel tehtud deklaratsiooni kohaselt peab Eesti „rahvusvähemuseks“ neid Eesti kodanikke, kes elavad Eesti territooriumil, kellel on Eestiga pikaajalised, kindlad ja püsivad sidemed, kes erinevad eestlastest nende etniliste, kultuuriliste, usuliste või keeleliste omaduste poolest ning on ajendatud soovist säilitada koos oma kultuuritraditsioone, religiooni või keelt, mis on nende ühise identiteedi alus.<sup>7</sup> Viieandas riigiaruandes kordavad Eesti ametiasutused, et praktikas kohaldatakse ulatuslikku ja avatud lähenemisviisi raamkonventsiooni kohaldamisele ning et selles sätestatud õigused on kättesaadavad kõigile Eestis elavate rahvusvähemuste liikmetele<sup>8</sup>.

34. Venelased on Eestis arvuliselt suurim vähemus, samas kui Eestis elavate teiste rahvuste, näiteks ukrainlaste ja valgevenelaste arv on väike; ametlike andmete järgi elab Eestis 197 rahvust, kellest enamik ei ole kultuurilist kogukonda loonud. Need, kes on seda teinud, võivad olla koondunud katusorganisatsiooni alla, mida Eestis on 17. Üks selline organisatsioon,<sup>9</sup> Eestimaa Rahvuste Ühendus, hõlmab umbes 20 arvuliselt väikest vähemust (st alla 1000 inimese) ja ka mõnda suuremat vähemust. Sellised organisatsioonid hõlbustavad rahaliste vahendite jaotamist.

35. Nõuandekomitee kohtus setode esindajatega. Setode puhul on tegemist umbes 12 000 inimesest koosneva rühmaga, kes peab ennast põlisrahvaks. Eesti riigiaruandes setosid ei mainita ning ametiasutused väidavad, et Eestis ei ole põlisrahvaid ÜRO põlisrahvaste õiguste deklaratsiooni tähenduses ja et seto keel on eesti keele dialekt. Traditsiooniliselt on seto kogukonnad levinud Kagu-Eesti ja Venemaa Föderatsiooni Petseri rajooni vahel. Eestis taotlevad nad ametlikku tunnustamist põlisrahvana ja taotlevad samal ajal kaitset raamkonventsiooni alusel.

36. Seoses nõuandekomitee varasemate soovitustega, milles nõutakse, et ametiasutused vaataksid uuesti läbi kodakondsuse kriteeriumi, nagu see on esitatud Eesti poolt ratifitseerimisel esitatud deklaratsioonis, leiavad ametiasutused, et neid soovitusi on praktikas järgitud. Nad rõhutavad, et esmatähtis on tagada, et rahvusvähemustesse kuuluvatel isikutel oleks tegelik võimalus raamkonventsioonis sätestatud õigusi praktikas igati kasutada, mitte muuta Eesti poolt ratifitseerimise ajal tehtud deklaratsiooni.<sup>10</sup>

37. Nõuandekomitee on varem andnud ametiasutustele soovitusi vähendada kodakondsuseta isikute arvu riigi territooriumil. See puudutab eelkõige vene vähemust. Ametiasutused teatavad, et nad on seadnud prioriteediks nn määratlemata kodakondsusega isikute<sup>11</sup> arvu vähendamise – st isikute, kellel puudub Eesti või muu riigi kodakondsus – ja kõigi Eestis elavate isikute parema lõimimise, tehes selleks muudatusi kodakondsusseaduses ja korraldades algatusi teadlikkuse suurendamiseks. Aastatel 2014–2021 on Eestis kehtiva elamisloa alusel elavate määratlemata kodakondsusega isikute arv vähenenud 91 288-lt 67 898-le, kusjuures alla 15-aastaste laste puhul on see arv märkimisväärselt vähenenud (1086-lt 74-le).<sup>12</sup>

38. Seoses kodakondsusseaduse hiljutiste muudatustega lihtsustati 13. veebruaril 2015 naturalisatsioonitingimusi üle 65-aastaste inimeste jaoks. Kodakondsust taotledes ei pea nad enam sooritama täielikku eesti keele eksamit, vaid ainult suulise testi.<sup>13</sup>

39. Alates 1. jaanuarist 2016 antakse kodakondsus automaatselt alla 15-aastastele Eestis sündinud lastele, kelle mõlemal vanemal oli „määratlemata kodakondsus“ ja kes on Eestis seaduslikult elanud vähemalt viis aastat. Ametiasutuste sõnul on selle muudatuse tulemusel 1301 last ajavahemikul 1. jaanuarist 2016 kuni 1. jaanuarini 2019 automaatselt Eesti kodakondsuse saanud.<sup>14</sup> Alates 2020. aasta veebruarist saavad naturalisatsiooni korras Eesti kodanikuks alla 18-aastased lapsed, kelle üks vanem on „määratlemata kodakondsusega“ ja üks vanem „välisriigi“ kodakondsusega, tingimusel, et üks vanem või vanavanem oli 20. augustil 1991 Eesti resident. Seega on 2020. aasta muudatusettepaneku eesmärk suurendada Eesti kodakondsuse saamise tingimustele vastavate laste arvu.

40. Muid nõudeid on lihtsustatud. Enne 1. jaanuari 2016 pidi naturalisatsiooni korras kodakondsust taotlenud isik ootama kuus kuud, enne kui ta pidi „kinnitama jätkuvat soovi“ saada kodakondsus. Loobutud on nii ooteajast kui ka kohustusest „kinnitada jätkuvat soovi“. Nõuet, et isik peab olema elanud Eestis kaheksa aastat, sealhulgas viis järjestikust aastat, on lihtsustatud üksnes nõudmiseni, et ta peab olema elanud Eestis kaheksa aastat.<sup>15</sup>

<sup>7</sup> Euroopa Nõukogu lepingute büroo, [ratifitseerimiskirjas sisalduv deklaratsioon](#), hoiule antud 6. jaanuaril 1997 – or. eesti/inglise. Vt ka [Eesti poolt raamkonventsiooni teise järelevalvetsükli kohta esitatud perioodiline riigiaruanne](#), mis saadi 16. juulil 2004 ja milles selgitatakse üksikasjalikumalt ametiasutuste seisukohta seoses raamkonventsiooni kohaldamisalaga Eesti suhtes.

<sup>8</sup> Sellega seoses on Eesti tunnustanud enam kui 200 suurimat rahvusrühma, mille esindajaid elab Eestis üle 1000: venelased (322 700), ukrainlased (27 254), valgevenelased (11 485), soomlased (8479), lätlased (3572), sakslased ja leedulased (üle 2000 inimese) ning tatarlased, poolakad, armeenlased ja aserbaidžaanlased (üle 1000 inimese). Vt [Kultuuriministeeriumi Statistikaamet](#), vaadatud 21. septembril 2021.

<sup>9</sup> <http://rahvused.ee/>; <https://aqsm.fuen.org/en/member/Estonian-Union-of-National-Minorities>.

<sup>10</sup> Riigiaruanne, punkt 12.

<sup>11</sup> Riigiaruanne, punkt 13.

<sup>12</sup> Riigiaruanne, punkt 16.

<sup>13</sup> Riigiaruanne, punkt 19.

<sup>14</sup> Riigiaruanne, punkt 18.

<sup>15</sup> Riigiaruanne, punkt 20.

41. Poliitikameetmete kohta teatavad ametiasutused, et 2015. aastal korraldati ümarlaud, mis keskendus kodakondsusküsimustele ja mille tulemusena võeti 2016. aastal vastu tegevuskava, mida rakendasid kõik asjaomased ministereeriumid koostöös kodanikuühiskonna ning Harju ja Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsustega. Ametiasutuste tehtud seire näitab, et väheneb nende isikute arv, kes peavad kodakondsuseksami liiga keeruliseks (57%-lt 2015. aastal 46%-le 2017. aastal ja 29%-le 2020. aastal) ning kes „ei suuda eesti keelt õppida“ (51%-lt 2015. aastal 39%-le 2017. aastal ja 31%-le 2020. aastal).<sup>16</sup> Asjaolu, et kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist, on praegu kõige suurem põhjus, miks kodakondsust ei taotle (2015. aastal 34%, 2017. aastal 41% ja 2020. aastal 47%).<sup>17</sup> Kodakondsuse omandamist väärtustatakse ka ametlike tseremooniatega ja 26. novembril tähistatava kodanikupäeva kaudu, mille käigus korraldatakse sellega seotud üritusi.<sup>18</sup>

42. Seoses keelenõuetega, mis on Eesti kodakondsuse saamise eeltingimus, on ametiasutused teatanud, et nad on pööranud erilist tähelepanu piirkondadele, kus elavad isikud, kelle esimene keel ei ole eesti keel. Pakuti koolitust, aga ka võimalusi eesti keele praktiseerimiseks „kultuuriklubides ja keelekohvikutes“. Keeleõpet pakuti eelkõige isikutele, kes kandideerisid integratsioonifondi veebisaidi kaudu kodakondsuseksami ettevalmistuskursustele. Integratsiooni Sihtasutus pakub ka „määramata kodakondsusega“ isikutele isiklikku nõustamist mitmes sotsiaal- ja majanduselu aspektis, sealhulgas tasuta abitelefoni kaudu. Samuti lisati 2018. aastal kodakondsuse seadusesse uued sätted, et toetada inimeste jõupingutusi eesti keele oskuse parandamiseks. Selle tulemusena saavad alates 2019. aastast Eesti kodakondsuse taotlejad, kes on vähemalt viis aastat seaduslikult Eestis elanud, õppida eesti keelt tasuta ja neile hüvitatakse palgata õppepuhkus (keskmiselt 20 kalendripäeva).<sup>19</sup>

43. Vene vähemusse kuuluvad isikud teatasid, et „määratlemata kodakondsusega isikute“ põhiteenuste juurdepääsul on mõned praktilised raskused. Üldiselt on selle staatusega isikutel ka alaline elamisluba, mis tähendab, et juurdepääs sellistele teenustele on tagatud, samuti on neil õigus töötada ja hääletada kohalikel valimistel. Vene vähemusse kuuluvad isikud ja ametiasutused teatasid, et viisavaba reisimise võimalus üle Eesti-Vene piiri oli „määratlemata kodakondsusega“ isikute seas üks tegur, mis aitas seda staatust säilitada ja mitte taotleda Eesti kodakondsust. Lisaks sellele aitas Eesti üldine sallivuse ja kultuuridevahelise dialoogi õhkkond, mis võib tekitada hirmu ja pahameelt rahvusvähemustesse kuuluvate isikute seas (vt artikkel 6), kaasa sellele, et mõned selle vähemuse liikmed ei soovinud taotleda Eesti kodakondsust. Samuti teatasid vähemused, et määratlemata kodakondsusega isikute arvu aeglane vähenemine on osaliselt tingitud ka üldistest demograafilistest suundumustest, mitte aga riigi aktiivsest poliitikast selles valdkonnas.

44. Soome kogukonna (kes on ingerisoomlastest eraldi) esindajad teatasid nõuandekomiteele, et nende umbes 8000-liikmeline kogukond – kellest paljud ei ole Eesti kodanikud, kuna topeltkodakondsus ei ole võimalik – on huvitatud kultuuriautonomiamoodustamisest (vt artikkel 5). Ametiasutuste seisukoht on, et see ei ole võimalik, kuna kultuuriautonomiat luua soovivad kogukonna liikmed peavad olema Eesti kodanikud. Nad märgivad ka, et ametlikku taotlust ei ole esitatud.

45. Nõuandekomitee kordab oma pikaajalist seisukohta, et isikuline kohaldamisala peaks vajaduse korral laienema ka mittekodanikele, eelkõige juhul, kui kodakondsusel põhinev välistamine võib põhjustada põhjendamatut ja meelevaldset vahetegemist, näiteks kui välistamine puudutab kodakondsuseta isikuid, kes kuuluvad alaliselt teataval territooriumil elavatesse rahvusvähemustesse.<sup>20</sup> Iga õiguse puhul tuleks eraldi kaaluda, kas selle kohaldamine kodakondsuse alusel on õigustatud. Nõuandekomitee on alati toetanud seda, kui osalisriigid on laiendanud vähemuste õigusi isikutele, kellel ei ole kodakondsust, jättes seega praktikas tähelepanuta kodakondsuse ametlikult veel kehtiva eeltingimuse.<sup>21</sup>

46. Nõuandekomitee kiidab heaks, et ametiasutused jälgivad kodakondsuseta isikute arvu vähendamiseks võetud meetmeid ja põhjusi, miks isikud ei taotle kodakondsust. Samuti märgib komitee rahuloluga, et kodanikuks saamise nõudeid on lihtsustatud, muu hulgas muutes keeleksami eakate jaoks lihtsamaks ja töötades eesti keele oskuse suurendamise nimel. Kiiduväärt on „määramata kodakondsusega“ laste arvu vähendamine rohkem kui 90% võrra, samuti järjestikused seadusemuudatused, mille eesmärk on suurendada nende laste arvu, kellel on õigus saada Eesti kodakondsus. Siiski tuleb hoolikalt jälgida kehtivate õigusaktide mõju, mis nõuavad kas vanema(te) või vanavanema(te) elukoha tõendamist alates 1991. aastast.

47. Nõuandekomitee kordab siiski suurt sümboolset tähtsust, mis on rahvusvähemuste seas Eesti kodakondsuseta isikute väljajätmisel raamkonventsiooni ametlikust kohaldamisalast. Lisaks võib Eesti avaldus koos asjaoluga, et paljud vene vähemusse kuuluvad inimesed jäävad ilma kodakondsuseta, kohaldamisala tõsiselt piirata. Vaatamata eespool kirjeldatud positiivsetele jõupingutustele elab Eestis endiselt palju kodakondsuseta isikuid ning aastate jooksul toimunud vähenemine on olnud aeglane. Nõuandekomitee on seisukohal, et pikaajalisi jõupingutusi tuleb jätkata ja isegi tõhustada, et ametiasutuste tehtava järelevalve alusel tagada, et kõik asjaomased isikud oleksid teadlikud kodakondsuse saamise eelistest.

<sup>16</sup> Riigiaruanne, punktid 22–23.

<sup>17</sup> Vt ka ingliskeelset teabelehte kodakondsuse ja naturalisatsiooni kohta (kodakondsus): <https://kul.ee/media/3147/download>.

<sup>18</sup> Riigiaruanne, punktid 27–28.

<sup>19</sup> Riigiaruanne, punktid 24–26.

<sup>20</sup> ACFC temaatiline kommentaar nr 4 „Raamkonventsioon: peamine vahend mitmekesisuse haldamiseks vähemuste õiguste kaudu. Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni kohaldamisala“, vastu võetud 27. mail 2016, punkt 15.

<sup>21</sup> ACFC temaatiline kommentaar nr 4, punkt 30.

48. Nõuandekomitee soovib tungivalt ametiasutustel järgida avatud ja kõikehõlmavat lähenemisviisi raamkonventsiooni isikliku kohaldamisala suhtes ning kordab oma üleskutset kaaluda raamkonventsioonist tuleneva kaitse laiendamist ka pikaajalistele elanikele, kellel puudub Eesti kodakondsus.

49. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles jätkama jõupingutusi kodakondsuseta isikute arvu vähendamiseks, hõlbustades veelgi pikaajaliste elanike juurdepääsu kodakondsusele ja tehes rohkem jõupingutusi, et suurendada teadlikkust kodakondsuse eelistest.

### Andmete kogumine (artikkel 3)

50. Riigiaruandes on märgitud, et 2020. aastal on kavas korraldada registripõhine rahva ja eluruumide loendus, mis peaks hõlmama kõiki 38 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 763/2008 (rahva ja eluruumide loenduste kohta) osutatud tunnuseid.<sup>22</sup>

51. Rahvaloendus toimub nüüd enne 2021. aasta lõppu. See on registripõhine ja küsimustikule vastab 60 000 inimesest koosnev juhuslik valim – enamik neist veebis, kuid väike osa ka intervjuudel. Etnilise päritolu ja keelte suletud, kuid pikast nimekirjast on võimalik enda iseloomustamiseks valida kaks „etnilist päritolu“ ja kaks „emakeelt“. Ametiasutused märkisid ka, et rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid, eriti vene vähemusse kuuluvaid isikuid, kaasatakse küsitlejatena rahvaloenduse küsitlusosasse, kuigi ametlik statistika selle kohta ei ole kättesaadav.

52. Nagu varemgi, ei saa setod rahvaloendusel valida oma etniliseks päritoluks „seto“, kuna ametivõimud peavad setosid eesti rahvusest inimesteks ja viitavad vastavatele teaduslikele uuringutele. Selle asemel on rahvaloenduse ankeedis võimalik valida „eesti keele vorm, murre või murrak“, mida isik räägib. Seto esindajad teatasid nõuandekomiteele, et see on *de facto* viis seto kogukonna suuruse kindlakstegemiseks, isegi kui nad kõik ei räägi seto keelt.<sup>23</sup> Samuti teavitasid nad nõuandekomiteed, et kuigi nende ametlik staatus on endiselt nende jaoks prioriteet koos seto identiteedi ja enesemääramise teadvustamisega oma rahva seas, on oluline ja teretulnud ka nende õiguste praktiline rakendamine ja Eesti ametiasutustelt saadav toetus, näiteks kultuuri (vt artikkel 5) ja hariduse (vt artiklid 12 ja 14) valdkonnas, samuti läbirääkimistel nende Setomaa valla üle (vt artikkel 16).

53. Nõuandekomitee kinnitab, et vaba enesemääramine on vähemusrahvuste seas väga oluline, sealhulgas andmete kogumisel, nagu seda on rahvaloendus. Komitee kordab, et õigus vabale enesemääramisele on vähemuste õiguste nurgakivi, mis peab siiski olema seotud mõne objektiivse kriteeriumiga. Loetelu võimalikest vastustest identiteediga seotud küsimustele ei tohiks olla suletud ning sõnaselgelt tuleks anda võimalus väljendada mitmesse rühma kuulumist. Arvestades, et mõnes osalisriigis peetakse vähemusrahvuse suurst oluliseks vähemuste õiguste kasutamisel, tuleb ka mitmesse rühma kuulumist mitte ainult registreerida, vaid ka asjakohaselt töödelda, analüüsida ja esitada. Neid andmete kogumise, töötlemise ja esitamise kaalutlusi tuleb kohaldada ka muudes olukordades, mis võivad tähendada enesemääramist. Tulemusi tuleks korrapäraselt uuesti hinnata ja paindlikult analüüsida, konsulteerides selleks tihedalt vähemuste esindajatega. Samuti kinnitab nõuandekomitee taas, kui tähtis on rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tõhus osalemine rahvaloenduse meetodika väljatöötamisel ning selle korraldamisel ja elluviimisel, sealhulgas küsitlejatena.<sup>24</sup>

54. Nõuandekomitee tunneb heameelt, et on antud kahe etnilise päritolu ja keele valimise võimalus, kuigi komitee leiab, et seda võiks tulevikus laiendada, et hõlmata rohkem kui ainult kahte kuuluvust. Samuti tervitab komitee avatud dialoogi, mida ametivõimud peavad setode esindajatega nende staatuse kohta, ning paindlikku lähenemist, mida kohaldatakse selle rühma suhtes seoses nende juurdepääsuga õigustele. Ametiasutused võiksid selle dialoogi raames kaaluda setode vaba enesemääramise õiguse tagamist rahvaloenduste ja andmete kogumise käigus. Seoses rahvastikuregistriga, mida võivad igal ajal ajakohastada kõik Eestis elavad isikud, leiab nõuandekomitee, et ametiasutused peaksid täielikult järgima ja praktikas rakendama võimalusi inimese etnilise päritolu ja emakeele vabaks enesemääramiseks<sup>25</sup> – st mitte suletud nimekirjade kaudu.

55. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles pidama setodega avatud ja konstruktiivset dialoogi nende ametliku tunnustamise ja vähemusõigustele jätkuva ligipääsu üle.

56. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles 2021. aasta rahvaloenduse läbi viima ja selle tulemusi analüüsima tihedas koostöös rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega.

57. Nõuandekomitee palub ametiasutustel luua etnilise päritolu ja esimese keele vaba enesemääramise võimalus avatud nimekirja kaudu rahvastikuregistri ajakohastamisel.

<sup>22</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 763/2008 rahva ja eluruumide loenduste kohta (EMPs kohaldatav tekst).

<sup>23</sup> Selguse huvides viitab nõuandekomitee käesolevas arvamuses mõistetele „seto“ ja „seto keel“, ilma et see piiraks nende ametlikku tunnustamist Eesti ametiasutuste poolt või selle staatuse kohta järelduste tegemist.

<sup>24</sup> Vt ka ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni soovitusel „Ametliku statistika aluspõhimõtted rahva ja eluruumide loenduste kontekstis“ Euroopa statistikute konverentsil 2020. aasta rahva ja eluruumide loenduste kohta, ÜRO Euroopa Majanduskomisjon, New York ja Genf, 2015.

<sup>25</sup> Eesti keeles, tõlgitud kui „emakeel“.

## Diskrimineerimisvastane õiguslik ja institutsiooniline raamistik (artikkel 4)

58. Ametiasutused teatasid, et järelevalveperioodi jooksul valmistati ette (kuid ei võetud vastu) võrdse kohtlemise seaduse muudatused, mille eesmärk oli muu hulgas laiendada soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku (edaspidi: volinik) pädevust.

59. Voliniku nimetab viieks aastaks ametisse sotsiaalminister.<sup>26</sup> Voliniku praegused volitused<sup>27</sup> hõlmavad muu hulgas arvamuste esitamist väidetava diskrimineerimisjuhtumite kohta isikute esitatud taotluste alusel või omal algatusel saadud teabe põhjal. Voliniku arvamused ei ole õiguslikult siduvad, kuid volinik võib ohvreid juriidiliselt nõustada, osaledes kohtus ühe poole „nõustajana“. Volinik ei määra iseenesest mingeid karistusi ega hüvitusi.<sup>28</sup>

60. Ametiasutused on teatanud voliniku büroo eelarve märkimisväärsest suurenemisest, sealhulgas ametile 2018.–2019. aastal<sup>29</sup> riigieelarvest eraldatud vahendite 45-protsendilisest suurenemisest ning sellele alates 2018. aastast riigieelarves eraldi jaotamise, mis suurendab asutuse läbipaistvust ja sõltumatust.<sup>30</sup> Statistika kohaselt sai volinik ajavahemikul 2014–2018 (kaasa arvatud) 85 taotlust väidetava diskrimineerimise kohta rassi, rahvuse või etnilise päritolu alusel, aga konkreetselt rahvusvähemustesse kuuluvate isikute esitatud taotlusi eristatud ei ole. Nendel 85 juhul tegi ta neljal korral järelduse, et rahvuse alusel võib esineda kaudset diskrimineerimist.<sup>31</sup> 2019.–2020. aastal esitati rahvuse, kodakondsuse, rassi või keeleoskuse alusel 68 kaebust, millest enamik (48) kuulus rahvuse kategooriasse. Kokku tuvastati 3 võimalikku kaudse diskrimineerimise juhtumit: 1 rahvuse ja 2 kodakondsuse alusel.<sup>32</sup> Kui volinik leiab, et rikkumine on toimunud, võib ta selle kohta ainult soovitusi anda.

61. Õiguskantsleri ülesanne on muu hulgas lahendada diskrimineerimisvaidlusi, mis tekivad isikute vahel eraõiguslikes suhetes, kasutades selleks lepitusmenetlust, millega mõlemad pooled peavad nõustuma.<sup>33</sup> 2019. ja 2020. aastal sai kantsler 3 kaebust diskrimineerimise kohta rahvuse ja etnilise päritolu alusel, 3 kaebust keele ning 1 usutunnistuse või usuliste vaadete alusel toimunud diskrimineerimise kohta. Õiguskantsler kontrollib ka õigusaktide vastavust põhiseadusele ja seadustele ning avaliku sektori asutuste esindajate tegevust.<sup>34</sup> Alates 1. jaanuarist 2019 ja Riigikogu poolt 13. juunil 2018 vastu võetud seaduse kohaselt, millega muudetakse õiguskantsleri seadust, täidab õiguskantsler Eesti riikliku inimõiguste asutuse ülesandeid.<sup>35</sup> Asutusele anti 2020. aasta detsembris Pariisi põhimõtete alusel ka A-staatus.

62. Samuti võtavad õiguskantsler ja volinik kaebusi ja teateid vastu paljudes keeltes, kasutades olemasolevaid keeleoskusi ja tõlketeenuseid, kuigi ametlikud vastused antakse eesti keeles. Teatati, et selge vajaduse korral võidakse esitada mitteametlikke tõlkeid igal üksikjuhul eraldi.

63. Volinik teavitas nõuandekomiteed ka oma tööga seotud teadlikkuse suurenemisest<sup>36</sup>, mida on täheldatud tema büroosse jõudvate kaebuste arvu suurenemise tõttu. Nõuandekomiteele jääb siiski ebaselgeks, kui palju ja mil määral rahvusvähemustesse kuuluvad isikud asutusega suhtlevad. Ametiasutused teatavad samuti, et teadlikkus õiguskantsleri olemasolust on suurenenud.<sup>37</sup>

64. Nõuandekomiteega konsulteerinud isikud on teatanud, et nende kogukondades on teadlikkus asutuste olemasolust üldiselt väike. Nõuandekomitee käsutuses oleva teabe kohaselt esitas romade<sup>38</sup> esindaja õiguskantslerile päringu sõna „mustlane“ kasutamise kohta. Kuigi mõned vähemuse liikmed ise peavad selle termini kasutamist halvustavaks ja inimõiguste organisatsioonid on kutsunud meediat üles eelistama terminit „roma“<sup>39</sup>, viitas kantsler sellele küsimusele vastates Eesti Keele Instituudi seisukohale. Instituut leiab, et selle sõna tähendus eesti keeles on aja jooksul muutunud väidetavalt halvustavast neutraalseks. Samuti tuletas kantsler oma vastuses meelde, et rahvusvaheliste romade organisatsioonide soovitusi arvestades kasutatakse Eestis alates 1990. aastatest sõna „mustlane“ asemel sõna „roma“. Näib, et kantsler oma menetluses romade endi arvamust ei küsinud.

<sup>26</sup> Riigiaruanne, punkt 15. Pädevuste täielik loetelu on esitatud seaduses.

<sup>27</sup> *Ibid.*, punkt 16.

<sup>28</sup> Allikas: veebisait <https://volinik.ee/en/about-us/>. Vt ka Euroopa õiguseksperide võrgustiku aruanne võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise kohta, lk 47. Vt ka Equinet, <https://equineteurope.org/author/estoniageet/>.

<sup>29</sup> Riigiaruanne, punkt 43.

<sup>30</sup> Allikas: soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikult saadud teave.

<sup>31</sup> Riigiaruanne, punktid 44–48.

<sup>32</sup> Nõuandekomitee poolt 09.06.2021 saadud teave.

<sup>33</sup> Õiguskantsleri seaduse § 1 lg 5, § 19 lg-d 2 ja 3 ning 4. peatüki 3. alapeatükk:

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528052020006/consolide>. Kuna mõlemad pooled on sellega harva nõus, on voliniku volitused diskrimineerimisjuhtumite lahendamisel piiratud.

<sup>34</sup> <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528052020006/consolide#para15>. Kui õiguskantsler leiab, et õigusakt on põhiseaduse ja seadusega vastuolus, võib ta teha õigusakti vastu võtnud organile ettepaneku viia õigusakt põhiseaduse ja seadusega kooskõlla. Kui ettepanekut eiratakse, esitab õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada üldkohaldatavad õigusaktid põhiseadusega vastuolus olevaks või kehtetuks.

<sup>35</sup> Riigiaruanne, punkt 9.

<sup>36</sup> EU Medicis II uuring „Vähemuste esindajate teadlikkus riikliku võrdõiguslikkuse asutuse olemasolust“, 2017, lk 123.

<sup>37</sup> 1. septembrist 2020 kuni 31. augustini 2021 sai õiguskantsler 5018 avaldust, taotlust ja kirja. Eelmisel aastal oli nende arv umbes tuhande võrra väiksem, st 4026. Õiguskantsleri majandusaasta aruanne 2021 aadressil <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2021/>.

<sup>38</sup> Roma vähemusse kuulub Eestis ligikaudu 649 (ametiasutuste ametliku hinnangu kohaselt (vt riigiaruanne, lk 32) kuni üle 2000 inimese (romade endi hinnangul).

<sup>39</sup> Näiteks Eesti Inimõiguste Keskus.

65. Valitsus ei ole vastu võtnud võrdse kohtlemise seaduse muudatusi, mille eesmärk oli anda üldisem kaitse diskrimineerimise eest muu hulgas usutunnistuse alusel. See tähendab, et usutunnistus on kaitstud põhjus ainult tööhõive puhul.<sup>40</sup> Nõuandekomitee leiab, et arvestades rahvusvähemuste suurt mitmekesisust Eestis, võib praegune olukord avaldada negatiivset mõju nii mõnele rahvusvähemusele, kelle religioon eristab neid enamusrahvastikust, kui ka teistele rahvusvähemustele.

66. Nõuandekomitee on arvamisel, et valitsusvälistele organisatsioonidele või volinikule volituste andmine kohtuasjade kohtusse viimiseks oleks üks vahend diskrimineerimise ohvrite täiendavaks abistamiseks, eriti arvestades, et diskrimineerimise ohvrid ei taha diskrimineerimise tõttu kohtusse pöörduda, kuna kardavad kaotada ja peavad kaotuse korral maksma suuri summasid. Nõuandekomitee väljendab samuti muret võimalike raskuste pärast, mis kaasnevad sellega, et voliniku nimetab ametisse sotsiaalministeerium, ning palub ametiasutustel olla tähelepanelik, et see võib kätkeada politiseerimise ohu.<sup>41</sup>

67. Nõuandekomitee leiab, et kaebuste praegune arv võib viidata nii etnilise diskrimineerimise madalale tasemele kui ka üldsuse vähesele teadlikkusele olemasolevatest õiguskaitsevahenditest ja võimalikule vajadusele koolitada asjaomaste õigusaktide rakendamise seotud isikuid. Komitee on seisukohal, et tuleks jätkata teadlikkuse suurendamist õiguskantslerist ja volinikust ning nende standarditest ja menetlustest, eelkõige rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute seas. Samal ajal peaksid need institutsioonid olema teadlikumad rahvusvähemuste spetsiifilistest probleemidest ja suurendama oma tundlikkust selliste küsimuste suhtes. Asutused peaksid ka tõhusalt ja süstemaatiliselt konsulteerima selliste vähemustega, kui arutatakse nende jaoks olulisi küsimusi.

68. Nõuandekomitee kordab oma üleskutset ametiasutustele kaaluda soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku volituste laiendamist, et ta saaks tõhusamalt võidelda rahvusvähemustesse kuuluvate isikute diskrimineerimise vastu. Lisaks kordab nõukogu, et tuleks võtta meetmeid teadlikkuse suurendamiseks nii volinikust kui ka õiguskantslerist ja nende vastavatest volitustest, eelkõige rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute seas.

#### Rahvusvähemuste kultuuride edendamine (artikkel 5)

69. Kultuuriministeeriumi alluvuses tegutsev Integratsiooni Sihtasutus rahastab enamikku vähemus- ja rahvusrühmade kultuurilisi katusorganisatsioone, kultuuri autonoomiaid ja toetusi „rahvusvähemuste kultuuriseltside toetamiseks“. Rahvusvähemuste katusorganisatsioonide iga-aastane baaseelarve on aastate jooksul pidevalt suurenenud, tõustes 320 000 eurolt 2014. aastal 457 000 eurole 2020. aastal.<sup>42</sup>

70. Kultuuriministeeriumis on alates 2008. aastast tegutsenud rahvusvähemuste kultuurinõukogu. Nõukogu peab neli korda aastas istungeid ning on pädev avaldama arvamust Eesti rahvusvähemuste kultuurielu ja -tegevuse edendamise küsimustes, korraldades sellega seotud kultuuripoliitikat ja integratsiooni ning tehes vajaduse korral kultuuriministriile vastavaid ettepanekuid.

71. Nõuandekomiteele on tutvustatud häid tavasid, millega edendatakse rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele vajalikke tingimusi oma kultuuri säilitamiseks ja arendamiseks ning identiteedi hoidmiseks. Tallinnas on rahvusvähemuste päev muutunud oluliseks kultuurielu sündmuseks, mis tutvustab rahvusvähemuste traditsioonilist kunsti ja kultuuri ning suurendab laiema avalikkuse teadmisi rahvusvähemustest. Nõuandekomitee võtab lisaks teadmiseks kogu riigis korraldatavad positiivsed kultuurinähtused, nagu festivalid, muuseumid või teatrite toetused, mida rahastab kultuuriministeerium või kohalikud omavalitsused ning mis võimaldavad rahvusvähemustel säilitada oma kultuurilist ja keelelist identiteeti, kusjuures arvuliselt väiksematele vähemustele on kättesaadav projektipõhine rahastamine. Pühapäevakoolid (mis ei ole religioossed haridusasutused) on oluline võimalus, kuidas arvuliselt väiksemad rahvusvähemused saavad õpetamise kaudu jätkata oma keele säilitamist, kuigi rahastamine jääb väikeseks – 700 eurot vähemuse kohta aastas (rahvusvähemuste katusorganisatsiooni baasfinantseerimise kaudu) – ja seda tuleb igal aastal uuesti taotleda.

72. Nõuandekomitee märgib, et riiklike vähemuste katusorganisatsioonide baasfinantseerimine Integratsiooni Sihtasutuse kaudu toimub alates 2015. aastast kolmeaastaste raamlepingute alusel. Rahvusvähemuste organisatsioonide esindajad on siiski nõuandekomiteele teatanud, et kuigi kultuuriministeeriumi antav rahastus on suurenenud, ei ole see endiselt piisav, et võimaldada organisatsioonide pakutavate tähtsate tegevuste pidevat ja stabiilset toetamist. Mõned organisatsioonid teatasid nõuandekomiteele, et neil on raske korraldada kultuuritegevust, pühapäevakooli ja kanda oma püsikulusid ainsa eelarve raames, mille kultuuriministeerium on katusorganisatsioonidele eraldanud. Lisaks leidsid mõned vähemuste esindajad, et neid ei ole piisavalt kaasatud ametiasutuste juhitavatesse kultuuriprojektidega seotud otsustusprotsessidesse ning et selliseid algatusi pigem „esitati neile“, mitte „nende poolt“.

73. Nõuandekomitee märgib, et oma tegevuse jaoks piisavate rahaliste vahendite saamiseks peavad riiklikud vähemusorganisatsioonid taotlema riiklike või kohalike toetusi iga-aastaste taotlusvoorude kaudu. Mõned vähemused teatasid, et neil ei pruugi olla piisavalt võimalusi või aega taotluste esitamiseks. See hõlmab ka pühapäevakoolide rahastamist, mis võib olla ainus viis, kuidas mõnda vähemuskeelt Eestis õpetatakse.

<sup>40</sup> <https://humanrights.ee/en/materials/inimoigused-eestis-2020/diskrimineerimise-keeld/>.

<sup>41</sup> ECRI(2018)06 ECRI üldine poliitikasoovitus nr 2: võrdõiguslikkusega tegelevad asutused rassismi ja sallimatuse vastu võitlemiseks riiklikul tasandil, vastu võetud & detsembril 2017, seletuskiri, punkt 95.

<sup>42</sup> Lisateave riigiaruande kohta, mille Eesti ametiasutused esitasid 09.07.2021.



74. Nõuandekomiteed on teavitatud, et setodel (vt artikkel 3) on riigiasutustega head suhted. Et säilitada leelo, mis on iidne setokeelne polüfooniline laulmistava<sup>43</sup> ja 2009. aastast UNESCO vaimse kultuuripärandi nimekirja kantud, on seto keele kasutamise toetamine hädavajalik. Nõuandekomitee koostööpartnerid teatasid, et septembris 2021 avatakse lasteaiarühm, kus õppetöö on täielikult seto keeles (vt artikkel 12).

75. Nõuandekomitee koostööpartnerid teatasid, et Eestis kehtivad COVID-19 piirangud raskendavad rahvusvähemuste organisatsioonidel ja eesti keelt mittekönelevatele kogukondadele kultuuriteenuseid pakkuvatel organisatsioonidel oma tegevuse jätkamist. Mõned pühapäevakoolide ja rahvusvähemuste kultuuriorganisatsioonide juhid teatasid, et neil oli raske oma asutusi vee peal hoida, kuna jätkusuutlike rahaliste vahendite puudumine nende projektipõhisuse tõttu sundis asutusi peaaegu lõplikult sulgema. Nõuandekomitee on siiski teadlik, et alates 2021. aasta kevadest on kultuuritegevus taas käima lükatud, seda toetatakse riiklikest ja kohalikest vahenditest ning see võimaldab kogukondadel taas kokku tulla.

76. Nõuandekomitee kordab, et rahvusvähemused peaksid oma esindajate kaudu olema tõhusalt kaasatud protsessidesse, millega nende kultuuritegevusele riigieelarvest raha eraldatakse ning kavandatakse projekte, mille eesmärk on säilitada ja arendada rahvusvähemuste kultuuri kohalikul ja riiklikul tasandil. Kui sellise toetuse suunamiseks on olemas asutused, tuleks rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega piisavalt konsulteerida ja nad peaksid olema esindatud.<sup>44</sup>

77. Nõuandekomitee rõhutab, et rahvusvähemustesse kuuluvatel isikutel peab olema juurdepääs kõigile avalikult kättesaadavatele rahastamisvõimalustele lisaks eritoetusele nende identiteedi ja kultuuri säilitamiseks ja arendamiseks. Kõik sellised vahendid tuleks teha rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele jätkusuutlikult kättesaadavaks, tagades rahvusvähemuste organisatsioonide tegevuse jätkumise prognoositavas tulevikus.

78. Nõuandekomitee tervitab kohalike omavalitsuste arvukaid algatusi, mille eesmärk on tutvustada kultuuriürituste kaudu laiemale ühiskonnale Eesti rahvusvähemuste kultuure ja keeli. Kuigi sellised algatused on iseenesest kiiduväärsed, kipuvad nad piirama rahvusvähemustesse, eriti arvuliselt väiksematesse rahvusvähemustesse suhtumist nende folkloristlike aspektidega, ilma et mõistetakse nende sügavat panust Eesti ajaloo ja ühiskonna osana. Tähelepanu tuleks pöörata sellele, et selline sügavam arusaam oleks tagatud ka muudel kultuuriüritustel.

79. Kuigi nõuandekomitee tervitab Integratsiooni Sihtasutuse üleminekut kolmeaastastele raamlepingutele, leiab ta, et muud iga-aastased menetlused ja projektipõhine rahastamine ei taga regulaarset rahastamist ning piirab seega rahvusvähemuste organisatsioonide võimalusi arendada jätkusuutlikumaid pikaajalisi projekte, et nad saaksid säilitada ja arendada oma kultuuri – nagu on sätestatud raamkonventsiooni artiklis 5. Nõuandekomitee tunnustab Eestit ka pühapäevakoolide rahastamise eest, mis on võimalus õpetada vähemuskeeli ning kaitsta ja edendada vähemuskultuuri – eriti arvuliselt väikeste rahvusvähemuste kultuuri. Siiski on komitee seisukohal, et need elutähtsad teenused peaksid saama jätkusuutlikku baasrahastust, et tagada nende järjepidevus aastate jooksul (vt artikkel 14).

80. Nõuandekomitee peab positiivseks, et seto keele klass, õppematerjalid ja trükised ning kultuuritegevus, näiteks festivalid, saavad riiklikku toetust, mis aitab kaasa seto keele ja kultuuri säilitamisele.

81. Nõuandekomitee märgib samuti, et Eesti ei ole allkirjastanud ega ratifitseerinud Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte hartat – lepingut, mille eesmärk on kaitsta traditsiooniliselt kasutatavaid vähemuskeeli Euroopa kultuuripärandi osana. See näeb ette vähemuskeelte edendamise meetmed eri valdkondades ja võiks aidata ametiasutustel struktureeritud viisil edendada tingimusi, mis on vajalikud asjaomastesse rahvusvähemustesse kuuluvate isikute jaoks, et arendada oma keelt ja kultuuri kui oma identiteedi olulisi elemente.

82. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles tagama, et kõigile asjaomastele rühmadele antaks stabiilsed, jätkusuutlikud ja piisavad vahendid, mis on vajalikud nende kultuuri säilitamiseks, arendamiseks ja edendamiseks, et suurendada rahvusvähemuste suutlikkust pääseda ligi rahastamisaotluste esitamise protsessidele ning toetada kultuuritegevust, et suurendada teadlikkust rahvusvähemustest ja edendada positiivset suhtumist nende osalemisse Eesti kultuurielus.

83. Nõuandekomitee palub Eesti ametiasutustel kaaluda Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte harta ratifitseerimist.

#### Kultuuriautonomiad (artikkel 5)

84. 1993. aasta vähemusrahvuste kultuurilise autonoomia seadus näeb ette kultuurilise autonoomia organite loomise, keda valivad end vastavasse vähemusgruppi kuuluvaks registreerinud kodanikud. Riigiaruande kohaselt võivad saksa, vene, rootsi ja juudi rahvusvähemuste või mis tahes rahvusvähemuse, mille rahvaarv on üle 3000 inimese, liikmed asutada rahvusvähemuste kultuuriautonomia organeid. Praeguseks on ingerisoomlased (2007) ja rootslased (2004) oma kultuuriautonomia organid loonud.

85. Nõuandekomitee märgib, et alates 2006. aastast on üks vene vähemuse organisatsioon taotlenud vene kultuuriautonomia loomist. Eesti kohtud on selle katse tagasi lükanud põhjendusega, et taotlev organisatsioon ei esindanud kogu vene vähemust, nagu seadus nõuab.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> ÜRO Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsioon (UNESCO), [Seto leelo polüfooniline laulmistraditsioon](#).

<sup>44</sup> Vt muu hulgas 27. veebruaril 2008 vastu võetud [temaatiline kommentaar nr 2](#): rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute tõhus osalemine kultuuri-, sotsiaal- ja majanduselusel ning avalikes asjades, punkt 15 ja 66.

<sup>45</sup> Vt nõuandekomitee [neljas arvamus](#) Eesti kohta, punkt 39.

86. Partnerid teavitasid nõuandekomiteed, et alates eelmisest järelevalvetsüklist ei ole tehtud katseid luua Venemaa kultuuriautonoomiat. Nõuandekomitee ei kuulnud Eesti venelaste MTÜdelt erilisi nõudmisi kultuurilise autonoomia saamiseks või kehtestamiseks, samuti ei kuulnud ta selliseid nõudmisi teistelt rahvusvähemuste kogukondadelt.

87. Nõuandekomitee märgib, et kultuuriautonoomia seadus on võimaldanud ingerisoomlastel ja rootslastel kahepeale saada 2019. aastal 114 300 eurot, 2020. aastal 125 085 eurot ja 2021. aastal 110 000 eurot<sup>46</sup> kultuuritegevuse, näiteks festivalide, keelekursuste ja perioodika arendamiseks, hoolimata sellest, et kogukondade arvuline suurus ei ole tõenäoliselt saavutanud nõutavat künnist. Kuigi koostöö riigiasutustega on väidetavalt hea, on nõuandekomiteed teavitatud, et kaks olemasolevat kultuuriautonoomiat on esitanud ametivõimudele kultuuriautonoomia seaduse muudatused, mille eesmärk on paremini kajastada rahvusvähemuste vajadusi, kuid nende muudatusettepanekutega ei ole midagi ette võetud.<sup>47</sup>

88. Nõuandekomiteele on selgitatud, et kultuuriautonoomia kehtestamisel vastavalt 1993. aasta seadusele võivad mõned vähemused tunda, et neil puuduvad sellise ettevõtmise edukaks juhtimiseks vajalikud võimed, mis võib takistada mõnda rahvusvähemusrühma isegi kaalumast selle staatuse saavutamist.

89. Nõuandekomitee tuletab meelde, et kui riigid näevad ette kultuuriautonoomia korralduse, tuleks vastavates õigusnormides selgelt määratleda autonoomsete asutuste pädevus, nende ja asjaomaste riigiasutuste vahelised suhted ning autonoomiasüsteemi rahastamine. Lisaks leiab nõuandekomitee, et riigid peaksid alustama dialoogi rahvusvähemustega, kes kultuuriautonoomia loomiseks nende poole pöörduvad, et võimaldada taotluste läbipaistvat ja õiglast käsitlemist.<sup>48</sup>

90. Nõuandekomitee märgib huviga, et nii rootslaste kui ka ingerisoomlaste kultuurinõukogud saavad stabiilset baasrahastust<sup>49</sup> ja et on täheldatud head koostööd ametiasutustega.

91. Nõuandekomitee tervitab ametiasutuste paindlikkust kultuuriautonoomia kehtestamiseks nõutavate arvuliste kriteeriumide range rakendamise suhtes, kuid leiab siiski, et 1993. aasta seaduse kohaldamisala on piiratud ja kitsas, eelkõige hõlmavad rühmade puhul. Nõuandekomitee saab üksnes korrata oma eelmises arvamuses esitatud seisukohta, et seadusest tulenevad hüved on enamikule vähemustele (välja arvatud rootsi ja ingerisoomse) endiselt kättesaamatud kas arvulise suuruse või seaduse kohaldamisalast *a priori* väljajätmise kaudu – st neid ei nimetata ühena neist neljast, kellel on õigus kultuuriautonoomiale. Nõuandekomitee võtab huviga teadmiseks muudatusettepanekud, mida vähemused ise tegid ametiasutustele seoses käimasolevate aruteludega õigusaktide üle, ning loodab, et see toob kaasa kõnealuse seaduse laiema kohaldamisala.

92. Lõpuks on nõuandekomitee mures selle pärast, et mõned rahvusvähemused võivad tunda end kultuuriautonoomia staatuse taotlemisest väljajäetuna sellise organi haldus- ja menetlusnõuete tõttu, ning leiab, et tuleks võtta meetmeid rahvusvähemuste organisatsioonide suutlikkuse suurendamiseks, et võimaldada rahvusvähemustel kasutada kultuuriautonoomia seaduses sätestatud õigusi.

93. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles jätkama head koostööd olemasolevate kultuurinõukogudega, hõlbustama uute kultuurinõukogude loomist kõigi huvitatud vähemusrühmade jaoks ning jätkama kehtivate õigusaktide läbivaatamist, et hõlmata kõiki asjaomaseid grupe, selgitada kultuurinõukogude ülesandeid ning muuta nõukogu loomise menetlus kiireks ja läbipaistvaks.

#### Integratsioonistrateegia ning sallivus ja kultuuridevaheline dialoog (artikkel 6)

94. Aastatel 2000–2007 ja 2008–2013 rakendatud varasemate kavade jätkuna on asjaomased ministeeriumid ja ametid rakendanud kava „Lõimuv Eesti 2020“, mille peamine eesmärk on toetada erineva keele- ja kultuuritaustaga inimeste aktiivset osalemist sidusa ühiskonna kujundamisel. 2014.–2020. aasta kava põhines igal aastal läbi vaadatud aastastel rakenduskavadel, mis sisaldasid rahastamist, näitajaid ja iga tegevuse eest vastutavaid üksusi. Lõimumismeetmeid jälgitakse ka sõltumatute uuringute kaudu, millest viimase tellis kultuuriministerium 2017. aastal.<sup>50</sup>

95. Kava „Lõimuv Eesti 2020“ tegevuste eesmärk on eelkõige ühise inforuumi loomine, üldise teadlikkuse suurendamine kultuurilisest mitmekesisusest, samuti avatuse ja vastastikuse mõistmise väärtuste ja hoiakute edendamine ühiskonnas ning sellega seotud väärtused, nagu kultuuripärandi väärtustamine, sallivus ja võrdne kohtlemine. Tegevus hõlmab mitmesuguseid valdkondi, nagu meedia, noored, tööhõive, sport, kunst ja haridus.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> 2019. aastal said soomlased 52 000 eurot ja rootslased 62 300 eurot. 2020. aastal eraldati 75 085 eurot soomlastele ja 50 000 eurot rootslastele. 2021. aastal eraldati 60 000 eurot soomlastele ja 50 000 eurot rootslastele. 2020. aastal said soomlased oma kultuurinõukogu valimiseks rohkem kui rootslased 2019. aastal oma valimiseks; Eesti ametiasutuste poolt 09.07.2021 esitatud lisateave riigiaruande juurde.

<sup>47</sup> Ingerisoomlaste kultuurinõukogult saadud teave, august 2021. Muudatused hõlmasid valimisea alandamist, elektroonilise hääletamise võimaluste lisamist, valimistsükli pikendamist ja välismaal elavate ingerisoomlaste võimalust hääletada kultuurinõukogu valimistel.

<sup>48</sup> Vt ACFC temaatiline kommentaar 2, punkt 136.

<sup>49</sup> Lisateave riigiaruande kohta, mille Eesti ametiasutused esitasid 09.07.2021.

<sup>50</sup> Riigiaruanne, punktid 69–80.

<sup>51</sup> Riigiaruanne, punktid 81–106.

96. Ametiasutused teatasid ka, et uus lõimumise arengukava aastani 2030 „Sidus Eesti“ ootab vastuvõtmist ja lõplikku heakskiitmist. Ametiasutused teatasid, et selle ettevalmistamisse on kaasatud rahvusvähemuste kultuuriseltsid ja laiem avalikkus (vt ka artikkel 15).<sup>52</sup>

97. Nõuandekomitee võtab teadmiseks Eurobaromeetri hoiakute uuringust saadud teabe, mille kohaselt on Eestis viimastel aastatel suurenenud sallivus eri rahvuste suhtes laiemas ühiskonnas.<sup>53</sup>

98. Nõuandekomitee on teadlik ametiasutuste jõupingutustest lõimumise edendamiseks, sealhulgas eesti keele oskuse edendamisega kultuuriprojektide kaudu, näiteks Vaba Lava teatritrupi abil, mille ruumid asuvad Tallinnas ja Narvas, ning Integratsiooni Sihtasutuse juhitud eesti keele majade kaudu, millest üks asub Narvas. Ametiasutused on teinud jõupingutusi, et jälgida oma lõimumispoliitikat, nagu nõuandekomitee eelmises tsükli soovitas. Kuigi nõuandekomitee tunnistab, et ametiasutustel võib olla raskusi sellise suure kogukonnaga tõhusalt aru pidada, jääb ebaselgeks, millises ulatuses kaasatakse kodanikuühiskond ja eelkõige vene vähemus sellesse järelevalve- ja hindamisprotsessi, eriti järgmise integratsioonikava „Sidus Eesti“ vastuvõtmist silmas pidades (vt ka artikkel 15). Eestimaa Rahvuste Ühendus, mis ühendab üle 20 arvuliselt väikese rahvusvähemuse ja kultuuriorganisatsiooni, teatas nõuandekomiteele, et temaga on konsulteeritud.

99. Nõuandekomitee on saanud oma partneritelt teavet eri rahvusvähemuste kogukondade vahel tekkinud pingete kohta, mida mõned poliitikud on taoti poliitilise kasu saamiseks õhutanud või ära kasutanud. Sageli näib, et see on olnud laiemate geopoliitiliste pingete ja murede tulemus. Sellega seoses tuleb nõuandekomitee meelde, et poliitikud peaksid püüdma edendada sidusust, sallivust ja kooseksisteerimist, mis põhineb vastastikusel austusel ja mõistmisel. Lisaks tuleb nõuandekomitee meelde, et kõik sallimatuse ja etniliselt motiveeritud vaenulikkuse ilmingud poliitilises diskursuses tuleks kõige kõrgemal poliitilisel tasandil hukka mõista ning ametivõimud peaksid aktiivselt edendama kuuluvustunnet ühises riigis.

100. Vene vähemusse kuuluvad nõuandekomitee partnerid märkisid, et varasemates lõimumiskavades keskenduti pigem etniliste eestlaste vajadustele kui vähemustele endile. Samuti väitsid nad koos teiste vähemuste ja inimõigustega tegelevate valitsusväliste organisatsioonidega, et nendega ei konsulteeritud nõuetekohaselt „Sidus Eesti“ lõimumiskava koostamise ajal.<sup>54</sup>

101. Nõuandekomiteele anti ka teada, et mõne partneri sõnul võivad lõimumistööd ohustada riikliku julgeolekupoliitika teatavad aspektid, mis võivad õhutada hirmu ja pahameelt rahvusvähemustesse kuuluvate isikute, eelkõige vene vähemuse hulgas. Organisatsioonid ja üksikisikud andsid teada, et selle poliitika raames sihtmärgiks olemine võib praktikas kaasa tuua selle, et neid takistatakse töötamast avalikes teenustes ja tegemast rahvusvahelist koostööd. Vene vähemuse esindajad teavitasi nõuandekomiteed ka Eesti ametivõimude väljakuulutatud eesmärgist muuta eesti keel 2035. aastaks ainukeseks õppekeeleks koolides (vt artiklid 12 ja 14), mis samuti näib mõjutavat lõimumispüüdlusi.

102. Nõuandekomitee tuleb meelde, et on oluline, et kaetud oleksid kõik ühiskonnarühmad, nii enamused kui ka vähemused, kuna siis aitaksid lõimumisstrateegiad tõhusalt kaasa selliste ühiskondlike struktuuride kujunemisele, kus mitmekesisust ja erinevuste austamist tähtsustatakse ja soodustatakse tunnustamise, vastastikuse kohanemise ja kõigi poolte aktiivse kaasamise kaudu kui midagi normaalset. Lisaks tuleb komitee meelde, et kultuuridevahelist austust ja mõistmist ning ühiskondlikku lõimumist edendavaid programme tuleb arendada kõikehõlmava protsessina, mis katab nii vähemusi kui ka enamusi ning kõiki asjaomaseid eluvaldkondi, tuginedes vähemuskogukondade tunnustamisele ühiskonna võrdse ja integreeritud osana. Lõimumise ülesannet ei tohi jätta üksnes rahvusvähemuste kogukondadele.

103. Lõimumisstrateegiaga seoses peab nõuandekomitee vajalikuks tagada asjaomaste isikute, eelkõige integratsioonistrateegiaga hõlmatud rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tõhus osalemise aktiivses konsulteerimises. See on eriti oluline, arvestades strateegia rakendamise pikka perioodi, kuna see peaks jätkuvalt kajastama vähemuste muutuvaid muresid ja neile vastama. Nõuandekomiteel on hea meel, et lõimumispoliitikat jälgitakse, kuid ta tunneb muret, et selle protsessi käigus ei pruugitud konsulteerida kõigi sidusrühmadega.

104. Nõuandekomitee väljendab muret eri rahvusvähemuste kogukondade vahel väljendatud sallimatuse pärast. Lisaks on komitee mures selle pärast, milline on vene vähemuse arusaam riigiasutuste riiklikust julgeolekupoliitikast, kuna see võib seda vähemust veelgi enam võõrandada Eesti enamusühiskonnast ja isegi Eesti kodakondsuse võtjate arvu pärssivalt mõjutada (vt artikkel 3). Nõuandekomitee märgib murelikult, et eesmärk aastaks 2035 kõikjal eestikeelset haridust anda on ilmselt tekitanud vene vähemuse seas täiendavat usaldamatust ja aidanud kaasa olukorra edasisele polariseerumisele.

105. Nõuandekomitee palub ametivõimudel tagada, et lõimumisstrateegia kohandatakse vastavalt rahvusvähemustesse kuuluvate isikute muutuvatele muredele ja prioriteetidele ning et strateegia raames tehtavad algatused viiakse ellu viisil, mis edendab ja kaitseb vähemuskultuure kui Eesti ühiskonna olulist osa.

106. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles suurendama jõupingutusi sallivuse ja kultuuridevahelise dialoogi suurendamiseks, minnes kaugemale eesti keele oskuse edendamisest, näiteks edendades mitmekeelsust ja rahvusvähemuste kultuuride tundmist, vastastikust austust ja mõistmist kõigi Eestis elavate inimeste vahel.

<sup>52</sup> Riigiaruanne, punkt 73.

<sup>53</sup> Eesti Inimõiguste Keskuse 2020. aasta aruanne, <https://humanrights.ee/en/materials/inimoigused-eestis-2020/diskrimineerimise-keeld/>.

<sup>54</sup> [https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/ulevaade\\_arengukava\\_koostamisest\\_j.pdf](https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/ulevaade_arengukava_koostamisest_j.pdf).



## Meedia ja vähemused (artikkel 9)

107. Meediapakkumine on Eestis praeguse seireperioodi jooksul märkimisväärselt edasi arenenud. Praeguseks on registreeritud 19 telekanalit, sealhulgas 15 üleriigilist telekanalit, millest 4 on venekeelsed. Eesti Rahvusringhääling (ERR), mis on riiklikult rahastatud raadio- ja televisiooniorganisatsioon, käivitas 2015. aastal venekeelse telekanali ETV+ ja omab alates 2016. aastast piirkondlikku stuudiot Narvas. Kuigi igal nädalal pakutakse vene keeles 20 tundi originaalprogrammi, on selle populaarsus endiselt vähene. Välismaised kanalid on kättesaadavad kaabel- või digitaaltelevisiooni kaudu.<sup>55</sup>

108. Registreeritud on 36 raadiokanalit, sealhulgas 5 avalikku kanalit. Tegevusluba on 8 venekeelsel raadiokanalil, millest üks on avalik (Raadio 4). Raadio 4 pakub regulaarselt saateid ukraina ja valgevene keeles, igakuisel saateid aserbaidžaanil, tatari ja tšuvaši keeles ning kolm korda kuus juudi kultuuri tutvustavat programmi. 2017. aastal oli kõigi raadiojaamade venekeelsete programmide osakaal kokku üle 27% ja see kasvab pidevalt (2015. aastal 23%).<sup>56</sup>

109. Internetist on saanud nooremate inimeste jaoks kõige olulisem teabeallikas. 2020. aastal kasutas internetti 90% elanikkonnast ja 88% kasutas seda kord nädalas, sealhulgas iga päev.<sup>57</sup> Saadaval on palju venekeelseid teabeportaale. ERRil on portaal eesti, inglise ja vene keeles, sealhulgas venekeelsete programmide veebiülekanalid ja järelvaatamine.<sup>58</sup>

110. Riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil ilmuvad venekeelsed perioodikaväljaanded, ajakirjad ja ajalehed. Omavalitsuste ajalehti ja kohalike omavalitsuste ajalehti avaldatakse ka vene keeles<sup>59</sup>, kuigi venekeelset üleriigilist päevalehte enam ei ole.

111. Meediajärelvalvet teevad meediaorganisatsioonid Eesti ajakirjanduse eetikakoodeksi alusel. Isikud, kes soovivad enda alusetu negatiivse kujutamise kohta kaebuse esitada, võivad pöörduda Eesti Pressinõukogu (Eesti Meediaettevõtete Liidu poolt 2002. aastal loodud eneseregulatsiooni organ) või Avaliku Sõna Nõukogu (mis on 1991. aastal loodud foorum avalikuks meediaaruteluks) poole, kellel on sarnane pädevus.<sup>60</sup> Järelevalvemehhanismide nõukogu koosneb Eesti Pressinõukogu liikmetest, kelle nimetab ametisse Eesti Meediaettevõtte Liit<sup>61</sup>, ning selle liikmesorganisatsioonide volitatud esindajatest Avaliku Sõna Nõukogus.<sup>62</sup> Avalik-õiguslikul ringhäälinguorganisatsioonil on eetikanõunik, kes jälgib tegevuse vastavust kutse-eetikale ja headele ajakirjandustavadele.<sup>63</sup>

112. Nõuandekomitee märgib, et Eesti Rahvusringhäälingu arengukava 2015–2018 on toonud Eesti venekeelse meedia, nagu Raadio 4 ja ETV+, suurema arengu. Teiste rahvusvähemuste esindajad teatasid aga, et hoolimata kanalite algsest eesmärgist pakkuda sisu ka teistele rahvusvähemustele peale venelaste, ei vastanud sisu sageli nende vajadustele või ei kajastanud nende muresid ja huve. Samuti märkisid nad, et on vähe programme, mis annaksid laiemale ühiskonnale teavet rahvusvähemuste ajaloolise ja tegeliku kohaloleku kohta Eestis.

113. Avalike ringhäälingusaadete eesti keelde tõlkimise kohustust ei ole paindlikumaks muudetud. Selle kohustuse täitmata jätmine võib ikka veel kaasa tuua suure trahvi (3200 eurot).<sup>64</sup>

114. Nõuandekomitee partnerid rõhutasid kohalike ajalehtede, eelkõige nende riikliku rahastamise olulisust, et hoida kohalikku mitte-eestikeelset meediat vee peal. Samuti väljendati muret venekeelse ajakirjanduse järjepidevuse pärast Eestis, kuna pensionile jäävaid ajakirjanikke ei asendata ning paljude kohalike uudisteagentuuride keeruline finantsolukord piirab noorte ajakirjanike praktika/koolituse võimalusi.

115. Nõuandekomiteele on teatatud, et COVID-19 pandeemia põhjustas ETV+ vaatajate arvu kolmekordse kasvu, kusjuures vene vähemusse kuuluvad inimesed kasutavad põhiteabe saamisel pigem Eestis asuvat meediat kui Venemaa Föderatsioonist edastatavaid kanaleid.<sup>65</sup>

116. Nõuandekomitee täheldab, et meediaruum on endiselt keelepõhiselt lõhenenud ning erinevusi on ka kultuurilistes ja poliitilistes vaadetes. Nõuandekomitee partnerid rõhutasid, et see on seotud meediaorganisatsioonide sageli kitsa arusaamaga rahvusvähemuste harjumustest, huvidest ja maitsest seoses teabe- ja meelelahutus- või kultuurimeedia tarbimisega. Näiteks ütles üks vene vähemuse esindaja, et meediajuhtide seas valitseb suhtumine, et venelased on huvitatud ainult kergest meelelahutusest, mille tulemusel piirati vähemusele pakutava meedia sisu. Samas teatasid meediaorganisatsioonid ja riiklik aruanne<sup>66</sup>, et Eesti

<sup>55</sup> Riigiaruanne, punktid 129–134.

<sup>56</sup> Riigiaruanne, punktid 135–138.

<sup>57</sup> Eurostat, interneti kasutamine ja interneti kasutamise sagedus (sealhulgas iga päev).

<sup>58</sup> Riigiaruanne, punktid 141–144 ja 146.

<sup>59</sup> Riigiaruanne, punktid 143–145.

<sup>60</sup> Riigiaruanne, punktid 147–150.

<sup>61</sup> „Eesti Meediaettevõtete Liit (EML) kutsub Pressinõukogusse nii esindajaid ajakirjandusest kui ka väljastpoolt“, Pressinõukogu põhikirj, artikkel 5.1, vaadatud 17.09.2021.

<sup>62</sup> Teave on kättesaadav Avaliku Sõna Nõukogu veebisaidil, vaadatud 17.09.2021.

<sup>63</sup> Riigiaruanne, punkt 151.

<sup>64</sup> 23. veebruari 2011. aasta keeleseaduse § 18, muudetud 1. juulil 2013. Vt ka ACFC neljas arvamus Eesti kohta, punkt 60.

<sup>65</sup> S. Kondan, M. Sahajal, D. Trimbach, „Eesti venekeelse vähemuse vajaduste väljaselgitamine: COVID-19, andmete kogumine ning sotsiaalsed tervisenäitajad“, Foreign Policy Research Institute, Baltic Bulletin, mai 2021.

<sup>66</sup> Riigiaruanne, punkt 134.

avalik-õigusliku ringhäälinguga suhestuvad võrdlemisi vähesed venelased, kuna paljud vene vähemusse kuuluvad inimesed eelistavad uudiseid ja meediat saada välismaalt.

117. Nõuandekomitee partnerid teatasid, et digimeedia tarbimine on alates 2017. aastast suurenenud nii eestikeelses kui ka muus meedias. Sotsiaalmeediast sai ka noorte teabeallikas, mis levis vanematele põlvkondadele, kusjuures meedia pakub nende platvormide kaudu sisu, et jõuda laiemale avalikkuseni nii eesti kui ka teistes keeltes. Komitee märgib, et isegi digitaalses sotsiaalmeedia keskkonnas on endiselt lõhe, eelkõige enamusrühvuse ja rahvusvähemuste vaheliste sotsiaalmeedia platvormide valikul. Nõuandekomitee on täheldanud mõningaid häid tavasid selle lõhe vastu võitlemisel, mille eesmärk on enamusse ja vähemustesse kuuluvad noored digitaalse sotsiaalmeedia ja trükiajakirja kaudu kokku tuua. Narvamus<sup>67</sup> on esindatud mitmes sotsiaalmeediakanalis, see on mitmekeelne, mõeldud kõigile noortele ja kajastab noori üldiselt puudutavaid teemasid. Nõuandekomitee märgib, et see on vabatahtlik ning noorte endi loodud ja juhitud.

118. Nõuandekomitee partnerid andsid teada juhtumitest, kus rahvusvähemusi riiklikus ja erameedias edastatavates programmides stereotüüpselt kujutatakse.<sup>68</sup> Õiguskantsler sai ühe kaebuse ukrainlasi puudutava diskrimineeriva retoorika kohta meedias, kuid kuna tal puudusid volitused selles valdkonnas ametliku otsuse tegemiseks, sai ta vaid retoorika hukka mõista ja selgitada kaebuse esitajale tema õigusi. Vähemuste sõnul on aga vähe tehtud selleks, et tegeleda just ksenofoobia ja stereotüüpide loomisega meedias. Nõuandekomitee partnerid rõhutasid, et see võib takistada rahvusvähemustesse kuuluvatel isikutel kasutada meediakaebuste esitamise mehhanisme või diskrimineerimisvastaseid õiguskaitsevahendeid (vt artikkel 4). Sellega seoses on nõuandekomiteed teavitatud, et eespool nimetatud ajakirjanduse järelevalvemehhanismide juhatuses ei ole ühtegi rahvusvähemuste hulka kuuluvat isikut.

119. Nõuandekomitee tuletab meelde, et ühiskonnas esineva kultuurilise ja keelise mitmekesisuse kajastamiseks peab avalik-õiguslik ringhääling tagama rahvusvähemuste ja nende keelte, sealhulgas arviliselt väiksemate rahvusvähemuste esindatuse. See tähendab toetust meediale ja programmidele, mis on mõeldud rahvusvähemuste jaoks, mida nad ise teevad ja mis kajastavad nende tegemisi, ning mis on nii vähemus- ja enamuskeeles kui ka kahe- või mitmekeelsetes formaatides.<sup>69</sup>

120. Nõuandekomitee kinnitab taas meedia rolli kultuuridevahelise mõistmise ja solidaarsustunde edendamise vahendina ühiskonnas<sup>70</sup> ning tuletab meelde, et „avatud ja pluralistliku meediakeskkonna kujundamiseks on oluline, et vähemusrühvuste kogukondi üldiselt puudutavad küsimused muutuksid kaalukamaks laiemas avalikus meediadebatis ning et vähemuste hulka kuuluvaid isikuid kujutataks ühiskonna lahutamatu liikmetena“.<sup>71</sup> Võimalus saada teavet vähemuskeeles on eeltingimus võrdseks ja tõhusaks osalemiseks avalikus, majandus-, sotsiaal- ja kultuurielus. Lisaks julgustab see rahvusvähemustesse kuuluvate isikute enesemääramist, sealhulgas rahvaloenduste käigus. Selleks, et jõuda kogu rahvusvähemuseni, peaks vähemuskeelne meedia hõlmama eri žanrites sisu, sealhulgas kohalikke ja riiklikke uudiseid, meelelahutust ja kultuuri, ning olema mõeldud eri põlvkondadele. Vähemuskeelsete trüki-, ringhäälingu- ja elektroonilise meedia kanalite kättesaadavusel on väga konkreetne sümbolne väärtus rahvusvähemuste jaoks, eriti nende jaoks, kes on arviliselt väiksemad. Nende kaudu saavad rahvusvähemustesse kuuluvad inimesed mitte ainult juurdepääsu teabele, vaid vähemuskeelne meedia suurendab ka vähemuskeele kui aktiivse suhtlusvahendi nähtavust ja prestiiži.<sup>72</sup> Lõpuks soovib nõuandekomitee veel kord kinnitada, et „meediaaudituumi jagunemine keelise tausta järgi võib soodustada eraldatud ja üksteist välistavate avalike sfäärade kujunemist“.<sup>73</sup>

121. Lisaks kordab komitee, et „liikmesriigid peaksid, austades toimetuse sõltumatuse põhimõtet, julgustama meediat pakkuma üldsusele mitmekesisest meediasisu, mis suudab edendada kriitilist arutelu ja kõigi kogukondade esindajate laiemat demokraatlikku osalust“.<sup>74</sup> Samuti kordab nõuandekomitee, et meedia ise on kohustatud – sealhulgas eneseregulatsiooniorganite kaudu – edendama sallivust, kaitsma meedias esineva ksenofoobia ja sallimatuse eest ning vältima stereotüüpide loomist ja eri etnilistesse ja usulistesse rühmadesse kuuluvate isikute negatiivset kujutamist meedias. Samuti kinnitab komitee, et „mida rohkem vähemuste esindajad osalevad oma kuvandi kujundamises avalikus meedias, seda rohkem saab vähendada [...] stereotüüpide negatiivset mõju“.<sup>75</sup>

122. Nõuandekomitee tervitab asjaolu, et on olemas riiklik venekeelne ringhääling ja ka mõned saated teistes vähemuskeeltes, kuid leiab, et selles osas võiks rohkem teha, et laiendada vähemuskeelset ringhäälingut ja sealäbi kasvatada rahvastiku teadlikkust rahvusvähemustest. Edasised konsultatsioonid meediaorganisatsioonide ja rahvusvähemuste vahel võiksid osutada kasulikuks, eriti vähemuskeelsete programmide nõudluse taseme kindlaksmääramisel. Sellega seoses on nõuandekomitee mures ka võimaluste pärast, mida riiklikult rahastatav meedia pakub rahvusvähemuste alase teadlikkuse suurendamiseks laiemale avalikkuse seas, pakkudes samal ajal rahvusvähemustele võimalust saada nende teabe-, kultuuriliste ja keeliste vajadustega kohandatud sisu.

<sup>67</sup> [www.narvamus.ee](http://www.narvamus.ee), Vita Tiimiga, [www.vitatiim.ee](http://www.vitatiim.ee).

<sup>68</sup> Vt nt ERRi venekeelne veeb: „[MuPo kaebab Ukraina võõrtöölisega seotud suurte probleemide üle](#)“; samuti: „[Nagu ema, nii poeg: veel üks roma läheb uimastikaubanduse eest vang!](#)“. Muud näited on kättesaadavad dokumendis „[Romade kodanikuühiskonna seirearuanne](#)“.

<sup>69</sup> ACFC [temaatiline kommentaar nr 3](#), Rahvusvähemustesse kuuluvate isikute keelised õigused vastavalt raamkonventsioonile, vastu võetud 24. mail 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, punkt 41. Kättesaadav ka [eesti keeles](#).

<sup>70</sup> Teemaatiline kommentaar nr 4, punkt 63.

<sup>71</sup> Teemaatiline kommentaar nr 4, punkt 63.

<sup>72</sup> Vt ka teemaatiline kommentaar nr 3, punktid 40–41; teemaatiline kommentaar nr 4, punkt 69.

<sup>73</sup> Teemaatiline kommentaar nr 4, punkt 70.

<sup>74</sup> Ministrite komitee soovitus CM/Rec(2007)2 meediakanalite paljususe ja meediasisu mitmekesisuse kohta, punkt II.2.1.

<sup>75</sup> Teemaatiline kommentaar nr 4, punkt 70.

123. Kinnitades taas oma toetust väljendusvabaduse ja meedia sõltumatuse põhimõttele, julgustab nõuandekomitee ametivõime suurendama rahvusvähemuste esindatust pressinõukogudes ning muudes meediakaebuste ja järelevalvemehhanismides ning korraldama konsultatsioone rahvusvähemustega etnilise, keelelise või kultuurilise diskrimineerimisega seotud juhtumite kohta, et suurendada usaldust nende instantside vastu ja hõlbustada rahvusvähemuste integreerimist ühiskonda.

124. Komitee kordab oma eelmises arvamuses väljendatud muret tõlkekohustuse üle<sup>76</sup> ja leiab, et selline jäik lähenemine ei pruugi olla proportsionaalne õiguspärase eesmärgiga edendada eesti keelt ja teha saated kättesaadavaks laiale publikule. Ta palub ametiasutustel kasutada selles küsimuses paindlikumat lähenemisviisi.

125. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles, austades samas toimetuste sõltumatust, edendama vähemuskeelseid ja rahvusvähemuste kultuuridest ning nende praegustest probleemidest avalikult rahastatavas meedias tehtavaid kvaliteetsemaid saateid. Seda tuleks arendada rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tõhusal osalusel ning selle eesmärk peaks olema üldise teadlikkuse suurendamine nendest aspektidest ja negatiivsete stereotüüpide vastu võitlemine.

126. Nõuandekomitee julgustab ametiasutusi tegema koostööd Pressinõukogu ja Avaliku Sõna Nõukoguga, säilitades samas nende sõltumatuse, et tagada rahvusvähemuste esindatus nende nõukogudes.

#### Vähemuskeelte kasutamine kontaktis kohalike haldusasutustega (artikkel 10)

127. Õiguslik raamistik ei ole eelmisest järelevalveperioodist saadik muutunud. Põhiseaduse punktis 6 on sätestatud, et Eesti ametlik keel on eesti keel. Keeleseaduses<sup>77</sup> on täpsustatud keelepoliitikat ja sätestab raamistiku „võõrkeelte“ suuliseks ja kirjalikuks kasutamiseks, eelkõige suhtlemisel ametiasutustega (3. peatükk, lõiked 8–15).

128. Keeleseaduse<sup>78</sup> kohaselt on igaühel õigus pöörduda kohalike riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste (edaspidi: ametiasutused) poole rahvusvähemuse keeles ning saada ametiasutustelt vastus selles keeles ja eesti keeles ainult kohalikes omavalitsustes, kus vähemalt viiskümmend protsenti alalistest elanikest kuulub rahvusvähemusse (§ 9 lg 1). Kui see arvuline künnis ei ole täidetud ja (kirjalik) taotlus, päring või muu dokument esitatakse asutusele „võõrkeeles“, on asutusel õigus nõuda tõlget eesti keelde (§ 12 lg 1). Kui tõlget ei esitata, võib ametiasutus dokumendi tagastada või lasta selle tõlkida selle esitanud isiku nõusolekul ja kulul (§ 12 lg 2). Kui see isik soovib saada vastuse „võõrkeeles“, võib selle isiku kulul vastavasse keelde tõlkida. Dokumendi saaja ja riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse asutuse kokkuleppel võib vastuse anda mõlemale poolele arusaadavas „võõrkeeles“ (§ 12 lg 3). Suulises suhtluses riigiasutustega võib poolte kokkuleppel kasutada „võõrkeelt“. Ametiasutuste teatel on see sageli nii. Kui kokkuleppele ei jõuta, toimub suhtlemine tõlgi vahendusel ja kulud kannab isik, kes ei valda eesti keelt (§12 lg 4). Lisaks sellele teatasid nad, et enamikul riigiasutustel ja kohalikel omavalitsustel on veebilehed lisaks eesti keelele ka vene keeles, ja et avalikke teenuseid „pakutakse“ nendes keeltes „kõikjal Eestis“.<sup>79</sup>129. Nagu varemgi, kinnitasid vene vähemuse esindajad, et praktikas on omavalitsustes, kus enamik elanikke kuulub vene vähemusse, võimalik kasutada vene keelt kontaktides kohalike ametiasutustega. Riigiasutused on tõlkinud rahvaloenduse vormi vene keelde ja avaldanud selles keeles teavet COVID-19 pandeemia kohta.

130. Nõuandekomitee kordab, et raamkonventsiooni artikli 10 lõikes 2 on sätestatud tingimused, mille kohaselt võib vähemuskeeli kasutada suhetes haldusasutustega. Selline kasutamine ei kahjusta riigikeelt (riigikeeli). Kuigi riikidel on teatud kaalutusõigus nende piirkondade kindlaksmääramisel, kus elavaid vähemusi on „oluline arv“, on nad kohustatud kehtestama selged kriteeriumid selle kohta, mis on „piisav arv“ või „piisavalt suur arv“. Võimalus kasutada vähemuskeeli ametiasutustega suhtlemisel kõikides piirkondades, kus raamkonventsiooni artikli 10 lõikes 2 sätestatud kriteeriumid on täidetud, ei tohi jääda üksnes asjaomaste kohalike omavalitsuste otsustada.<sup>80</sup>

131. Nõuandekomitee kordab, et arvulised künnised ei tohi endast kujutada põhjendamatu takistust teatavate vähemuskeelte kasutamisele piirkondades, kus elavad rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud, kas traditsiooniliselt või olulisel arvul. Nõue, et vähemalt pooled kohaliku omavalitsuse alalistest elanikest peavad kuuluma rahvusvähemusse, et võimaldada vähemuskeele kasutamist ametiasutustega suhtlemisel, ei ole kooskõlas raamkonventsiooniga, kuna see välistab täielikult arvuliselt väiksemad rahvusvähemused, kelle arv teatud piirkondades ei ole oluline.<sup>81</sup>

132. Nõuandekomitee kordab samuti, et kui rahvusvähemustesse kuuluvad isikud elavad traditsiooniliselt või olulisel arvul asjaomastes piirkondades, kohaldatakse artikli 10 lõikes 2 sätestatud õigusi, kui need isikud seda taotlevad ja kui selline taotlus vastab tegelikule vajadusele. Riigid peaksid hoolikalt uurima nõudlust ja hindama olemasolevaid vajadusi geograafilistes piirkondades, kus vähemuste hulka kuuluvad isikud on olulisel hulgal või kus nad on traditsiooniliselt elanud, võttes arvesse ka konkreetset kohalikku olukorda.

133. Eeltoodut arvestades leiab nõuandekomitee, et keeleseaduse § 9 lõikes 1 sätestatud künnis ei ole kooskõlas raamkonventsiooni artikli 10 lõikega 2. Selles ei võeta eelkõige arvesse, et rahvusvähemuste demograafiline olukord on traditsiooniliselt olnud väga erinev ja et praegu elab teatud piirkondades „oluline arv“ ainult vene vähemusse kuuluvaid isikuid. Artikli 10 lõiget 2 kohaldatakse siiski ka piirkondades, kus elab „oluline arv“

<sup>76</sup> Vt nõuandekomitee neljas arvamus Eesti kohta, punkt 60.

<sup>77</sup> Keeleseaduse 3. peatüki punktid 8–15.

<sup>78</sup> Vastu võetud 23. veebruaril 2011, RT I, 18. märts 2011, 1, jõustunud 1. juulil 2011.

<sup>79</sup> Riigiaruanne, punkt 154.

<sup>80</sup> Teemaatiline kommentaar nr 3, punkt 55.

<sup>81</sup> Teemaatiline kommentaar nr 3, punktid 57 ja 65–66.

rahvusvähemustesse kuuluvad isikuid või kus nad „traditsiooniliselt“ elavad. Lisaks leiab komitee, et ametiasutused peaksid hoolikalt uurima „vajaduse“ küsimust ja võtma meetmeid, et tagada vähemuskeelte jätkuv toimimine selles kontekstis. Komitee on mures mõne meetme pärast, mida ametivõimud on võtnud riigikeele positsiooni tugevdamiseks. Komitee on mures mõju pärast, mida selline olukord avaldab üldisele sallivuse õhkkonnale, ning leiab, et see võib pigem takistada lõimumispüüdlusi, kui neid edendada. Konsulteerides nende poliitikavaldkondade sihtrühmadesse kuuluvate rahvusvähemuste esindajatega, tuleks teha katseid leida lisastiimuleid.

134. Seoses kohustusega pakkuda ja rahastada kirjalikku või suulist tõlget ning jõuda „poolte kokkuleppeni“ leiab nõuandekomitee, et need takistavad vähemuskeele kasutamist. Vandetõlkide või suulise tõlke rahastamine tekitab suure rahalise koormuse ning vajadus vähemuskeele kasutamise osas „läbi rääkida“ võib olla asjaomasele isikule ebamugav. Need nõuded tunduvad Eesti keelelist olukorda arvestades ebaproportsionaalsed. Asjaolu, et mõned kohalikud omavalitsused väljastavad oma väljaanded vene keeles<sup>82</sup> või kasutavad vähemuskeeli oma ametlikel veebilehtedel, samuti tõlkerakenduste kättesaadavus viitab sellele, et kirjalike pöördumiste menetlemine nendes keeltes ei tekita suuri raskusi. Lisaks võiksid ametiasutused võtta organisatsioonilisi meetmeid (selliseid keeli valdavate ametnike värbamine ja asutusesisene liikuvus, keelekursused), et luua ametnike reserv, kes oleksid vajaduse korral võimelised tegelema ka suuliste pöördumistega sellistes keeltes.

135. Nõuandekomitee kordab oma üleskutset ametiasutustele tagada, et rahvusvähemustesse kuuluvatel isikutel oleks piirkondades, kus nad traditsiooniliselt või suurel arvul elavad, õigus ja tegelik võimalus kasutada oma vähemuskeeli suhetes kohalike ametiasutustega. Ta kutsub ametivõime taas üles alandama keeleseaduses sisalduvat 50-protsendilist künnist.

### Keeleamet (artikkel 10)

136. 2020. aasta augustini teostas keeleinspeksioon<sup>83</sup> keeleseaduse 6. peatüki kohaselt järelevalvet keelenõuete täitmise üle, tagades tarbijate keeleliste õiguste järgimise teabe saamisel ja kontrollides täiskasvanutele mõeldud keelekursuste kvaliteeti. Ametiasutused märgivad, et isikutele, kes ei täida keeleoskuse nõudeid, antakse aega olukorra parandamiseks ja et trahve kohaldatakse erandjuhtudel – kui isik keeldub korduvalt järgimast eesti keele oskuse parandamiseks suunatud meetmeid. Riigiaruande kohaselt jõuti 2018. aastal 8,4% juhtudest trahvi määramiseni (195 isikut 2323 kontrollitud isikust), kusjuures keskmine trahv oli 68 eurot. Maksimaalne trahv on 640 eurot, kusjuures karistuse määramisel võetakse muu hulgas arvesse isiku taht õppida eesti keelt, keelekursuste kättesaadavust ja sissetuleku taset. Madalamat määra kohaldatakse või trahvi ei määrata juhul, kui isik osales keelekursustel, isegi kui ta keeleeksamit ei läbinud.<sup>84</sup> Ametiasutused teatasid nõuandekomiteele, et 2020. aasta augustis loodi keeleamet, milles ühendati endise keeleinspeksiooni ülesanded teiste keelepoliitikaga tegelevate institutsioonide ülesannetega. See koordineerib eesti keele õpet täiskasvanutele, teeb koostööd tööandjatega, teavitab avalikkust keeleõppe võimalustest ja annab nõu, milliseid kursusi valida. Ametiasutused märgivad, et selle ameti tähelepanu keskmes on eesti keele kui teise keele õppimise kvaliteedi parandamine ja õppijate toetamine. Keeleseaduse kohaselt võib keelenõukogu siiski endiselt määrata kuni 640 euro suuruse trahvi oma käskkirjade ja ettekirjutuste täitmata jätmise eest, kuigi see ei kuulu enam kriminaalõiguse alla.<sup>85</sup>

137. Kohalike omavalitsuste ja koolide esindajad teatasid nõuandekomiteele, et keeleinspeksiooni (nüüdseks ameti) roll piirab võimalusi parandada venekeelse hariduse pakkumist. Samuti kuulis komitee rahvusvähemuste esindajatelt, kuidas selle asutuse lähenemisviis aitab kaasa usaldamatuse õhkkonna tekkimisele vähemuste ja ametiasutuste vahel.

138. Nõuandekomitee rõhutab, et riigid võivad võtta vastu seadusi ja poliitika, mille eesmärk on tugevdada ja kaitsta riigikeelt. See õigustatud eesmärk tuleb siiski saavutada viisil, mis on kooskõlas raamkonventsioonis sisalduvate õigustega ning selle üldise vaimuga, millega edendatakse sallivust ja vastastikust mõistmist ühiskonnas. Riigikeelte edendamise meetmeid tuleb rakendada viisil, mis austab rahvusvähemustesse kuuluvate isikute identiteeti ja keelelisi vajadusi. Edendavad ja stimuleerivad meetmed, nagu näiteks mitmekeelsuse edendamine, on tõhus lähenemisviis, et tugevdada riigikeele oskust ja kasutamist kõigi elanike hulgas.<sup>86</sup>

139. Nõuandekomitee on jätkuvalt mures ameti õiguse pärast määrata trahve neile, kes ei järgi tema käskkirju, ning rõhutab veel kord, et sundimine on keeleoskuse arendamisel vähem tõhus kui stiimulitel põhinevad meetmed. Nõuandekomitee tervitab siiski seda, et keeleinspeksiooni lähenemisviis<sup>87</sup> on üle vaadatud eesmärgiga rõhutada positiivseid stiimuleid. Selle taustal võivad olla vajalikud eelkõige rahvusvähemustele suunatud usalduse suurendamise meetmed, mis tagaks, et keeleametil oleks roll sallivuse õhkkonna edendamisel, kus vähemuskeeli ja -kultuure peetakse ühiskonna väärtuslikeks elementideks.

140. Nõuandekomitee julgustab ametiasutusi vaatama läbi keeleameti lähenemisviisi, sealhulgas selle volitusi trahve määrata, ja edendada keeleameti positiivset rõhuasetust rahvusvähemustesse kuuluvate isikute toetamisel

<sup>82</sup> Riigiaruanne, punkt 145.

<sup>83</sup> Vt nõuandekomitee neljas arvamus Eesti kohta, punkt 66.

<sup>84</sup> Riigiaruanne, punktid 155–157.

<sup>85</sup> Vt riigiaruande punktid 156–157, vt keeleseaduse paragrahv 32:

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/521072020005/consolide/current> [vaadatud 1. veebruaril 2022].

<sup>86</sup> Teemaatiline kommentaar nr 3, punkt 53.

<sup>87</sup> Vt majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee (CESCR), kokkuvõtvad tähelepanekud Eesti inimõiguste olukorra kolmanda perioodilise läbivaatamise kohta, punkt 50 (a), märts 2019. Vt ka nõuandekomitee neljas arvamus Eesti kohta, punkt 66.

eesti keele õppimisel ning kaaluma positiivseid lisastiimuleid, nagu mitmekeelsuse edendamine, ja usaldust suurendavaid meetmeid selles osas.

#### Isanimede registreerimine ja vähemuskeelte kasutamine ametlikes dokumentides (artikkel 11)

141. Õiguslik raamistik ei ole eelmisest järelevalveperioodist saadik muutunud. Küsimust reguleerib nimeseadus (2005), milles on sätestatud, et isikunimi koosneb eesnimest ja perekonnanimest. Ametiasutused märgivad, et Eestis ei ole ajalooliselt kasutatud isanimesid ja seega ei ole need isiku nime ametlik osa.<sup>88</sup>

142. Ametiasutused märgivad siiski, et isanimede kasutamine ei ole iseenesest keelatud. Nende kasutamine erasuhetes ei ole seadusega reguleeritud ega keelatud ning isikud võivad oma kontaktides ametiasutustega isanimesid vabalt kasutada. Isikud võivad taotleda ametiasutustelt ka oma isanime kasutamist ametlikes dokumentides lisanimena.

143. Vene vähemuse esindajad märkisid siiski, et isanimede kasutamine passides ja ametlikes dokumentides on jätkuvalt takistatud.

144. Nõuandekomitee tuletab meelde, et õigus kasutada oma isikunime vähemuskeeles ja selle ametlikule tunnustamisele on keeleline põhiõigus, mis on tihedalt seotud isiku identiteedi ja väärikusega, ning ametiasutused peaksid tagama, et isikutel ei oleks takistusi ega survet oma nimede kasutamisel ja tunnustamisel oma emakeeles.

145. Nõuandekomitee kordab oma üleskutset ametivõimudele, et nad otsiksid rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega konsulteerides asjakohaseid õiguslikke lahendusi isanimede registreerimiseks ametlikes isikut tõendavates dokumentides.

#### Traditsiooniliste kohalike nimede, tänavanimede ja muude topograafiliste tähiste esitamine (artikkel 11)

146. Õiguslik raamistik ei ole eelmisest järelevalveperioodist saadik muutunud. Seda küsimust reguleerivad kohanimeseaduse sätted. Ametiasutused rõhutavad oma aruandes, et kõnealuse seaduse eesmärk on tagada Eesti kohanimede ühtlustatud kasutamine ning kultuurilise ja ajaloolise väärtusega kohanimede kaitse. Nad rõhutavad eelkõige eesti-rootsi kohanimesid Vormsil ja Ruhnus, Noarootsi ja Loode-Eesti rannikualadel, samuti venekeelseid kohanimesid Võru maakonnas<sup>89</sup> ja Peipsi järve ääres. Lisaks märgivad ametiasutused, et Põhja- ja Kirde-Eesti linnades, nagu Sillamäe, Kohtla-Järve ja Narva, puuduvad sümbolse väärtusega kultuurilised ja ajaloolised vene nimed ning venekeelsete kohanimede kehtestamine ja kasutamine oleks eksitav. Riigiaruandes märgitakse samuti, et kohalikel omavalitsustel on pädevus kehtestada kohanimesid oma territooriumil ja kui kohalik omavalitsus ei ole kasutanud ajaloolisi kohanimesid seadusega lubatud viisil, ei saa riik sekkuda kohalike omavalitsuste pädevusse.<sup>90</sup> Siiski on kohanimeseaduses kohanimemäärajatena loetletud ka valitsus ja ministrid.<sup>91</sup>

147. Kohanimeseaduse<sup>92</sup> kohaselt võib kohanime vastu võtta muus keeles kui eesti keeles, kui see on „aja- ja kultuurilooliselt põhjendatud“ ning tuleb „arvestada, millise keele kõnelejad elasid asjaomases kohas 1939. aasta 27. septembri seisuga“ (§ 9 lg 3).<sup>93</sup> Seadus välistab vähemuskeelse nime määramise haldusüksusele või aadressikohale.

148. Rahvusvähemustesse kuuluvad isikud ei teatanud nõuandekomiteele, et vähemuskeelsed kohanimed on nende jaoks esmatähtsad. Riigikülastuse ajal oli nõuandekomitee ise tunnistajaks venekeelsete avalike viitade täielikule puudumisele piirkondades, kus enamik elanikest on venelased. Komitee märkas siiski venekeelseid kaubanduslikke silte, mis peegeldavad kohalikku demograafiat.

149. Lisaks on nõuandekomiteed teavitatud, et Setomaal on kohanimed esitatud seto keeles, mida on võimalik teha, esitades vastava nõude omavalitsusüksuse volikogule.

150. Arvestades ametiasutuste lõimumispüüdlusi (vt artikkel 6), tuletab nõuandekomitee siiski meelde mitmekeelsuse edendamise tähtsust märkide ja kirjade kaudu, mis on vahend sõnumi edastamiseks, et teatud territooriumi jagavad harmooniliselt erinevad elanikkonnarühmad.<sup>94</sup> Lisaks tuletab nõuandekomitee meelde, et artikli 11 lõiget 3 kohaldatakse juhul, kui selliste topograafiliste tähiste järele on „piisav nõudlus“.

151. Nõuandekomitee tervitab asjaolu, et kohanimeseadusega on ette nähtud võimalus määrata ametlikult vähemuskeelseid kohanimesid ja et neid nimesid kasutatakse topograafilistes tähistes. Vähemuskeelsete, sealhulgas mitteametlike kohanimede registreerimine kohanimeregistris aitab suurendada teadlikkust sellest pärandist ning hõlbustab nende kasutamist põhi- või alternatiivsete nimede ja viitadena. Nõuandekomiteel on hea meel, et paljude külade nimed on tähistatud ka rootsi keeles, pidades silmas rootsi vähemuse väiksust. Kaks nime on saksa keeles, kuid vene ega teistes vähemuskeeltes nimesid määratud ei ole.

<sup>88</sup> [Nimeseadus](#), vastu võetud 15. detsembril 2004, RT I 2005, 1, 1, jõustunud 31. märtsil 2005, § 3

<sup>89</sup> Näiteks Beresje küla Setomaa vallas Võru maakonnas.

<sup>90</sup> Riigiaruanne, punktid 158–160.

<sup>91</sup> Kohanimeseadus, § 5 lg 1 ja 6. Vt ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (1993, muudetud 2017) ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (1995).

<sup>92</sup> Vastu võetud 5. novembril 2003, RT I 2003, 73, 485.

<sup>93</sup> 1934. aasta Eesti rahvaloenduse tulemuste põhjal, vt Riigi statistika keskbüroo, Rahvastiku koostis ja korteriolud, 1. III 1934 rahvaloenduse andmed, vihk II, Tallinn 1935, lk 104–109.

<sup>94</sup> Temaatiline kommentaar nr 3, punkt 67.



152. Kohanimeseaduse § 9 lõikes 3 ja § 11 lõikes 3 sätestatud tingimusi arvestades peab vähemuskeelse *traditsioonilise* kohanime määramine olema „ajalooliselt põhjendatud“. Kuna kohanimed kuuluvad rahvusvähemuste keele ja kultuuripärandi hulka, mida Eesti on kohustunud raamkonventsiooni artikli 5 lõike 1 kohaselt säilitama, tuleks sellise nime vastuvõtmist vähemuskeeles pidada „kultuurilooliselt põhjendatuks“. Lisaks sellele on vähemuskeelse kohanime määramise eesmärk ka sellise nime „säilitamine“, nagu nõuab seaduse § 11 lõige 3.

153. Nõuandekomitee on seisukohal, et praegused vähemuskeelsete kohanimede tunnustamise tingimused on Eesti ajaloolist ja kultuurilist mitmekesisust arvestades liiga kitsad, eriti arvestades kohanimede muutmise välistamist haldusüksustes või aadressikohtades. Selles osas annavad vähemuskeelsed kohanimed võimaluse edendada lõimumist, tutvustades rahvusvähemuste kohalolekut riigis, ja selles osas toob komitee rõõmustava näitena välja Setomaa vallas elavate setode võimalused. Seepärast tuleks Eesti lõimumispüüdlusi silmas pidades laiendada viitade väljapanemise võimalusi. Lisaks tundub, et topograafiliste tähiste nõudluse hindamiseks ei ole tehtud mingeid jõupingutusi. Nõuandekomitee on seisukohal, et mis tahes katsetele hinnata nõudluse taset peavad eelnema avalik arutelu ja teadlikkuse suurendamine raamkonventsioonis sisalduvatest õigustest, eriti selle artiklist 11. Seda eriti arvestades kohanimeseaduse keerukust ja tõsiasja, et rahvusvähemustesse kuuluvad isikud, kellega nõuandekomitee oma Eesti-külastuse ajal kohtus, on sellest raamkonventsioonis sisalduvast õigusest vähe teadlikud. Seetõttu on vaja aktiivseid konsultatsioone, millele järgneb kahe- või mitmekeelsete topograafiliste tähiste nõudluse hindamine.

154. Nõuandekomitee kordab oma üleskutset ametiasutustele laiendada vähemuskeelsete kohanimede kasutuselevõtu võimalusi ja lubada eesti keele kõrval ka vähemuskeelseid topograafilisi tähiseid. Samuti peaksid ametiasutused võtma meetmeid, et suurendada rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute teadlikkust sellest õigusest ja hinnata selle alusel nõudlust selliste tähiste järele.

#### Juurdepääs haridusele ja kultuuridevaheline dialoog, õpetajakoolitus (artikkel 12)

155. Õiguslik raamistik ei ole eelmisest järelevõlveperioodist saadik muutunud. Juurdepääsu haridusele reguleerivad iga haridustasemega seotud õigusaktid.<sup>95</sup> Vaatamata eelmises arvamuses kirjeldatud muutustele<sup>96</sup>, sealhulgas üleminekule 60% ulatuses eesti keeles toimuvale õppetööle, on haridussüsteem endiselt *de facto* jagunenud eestikeelseteks ja venekeelseteks koolideks.<sup>97</sup>

156. Põhikoolitasemel keelekümbluse koolides on õppekeel eesti keel ja ametiasutuste sõnul on need mõeldud eelkõige venekeelsetele lastele, et parandada nende eesti keele oskust ja edendada lõimumist.<sup>98</sup> Eesmärk on, et nende põhikoolide lõpetajad läheksid edasi õppima „lõimunud“ keskkoolidesse, kus enamik tundidest on eesti keeles ja ainult mõnesid aineid õpetatakse vene keeles (nt vene kirjandus). Huvi selle programmi vastu on suurenenud ja õpilaste arv on kümne aastaga enam kui kahekordistunud.

157. Ametiasutused teatasid, et haridussüsteemi raames võetakse meetmeid kultuuridevahelise dialoogi taseme kasvatamiseks eri rühmade vahel. Näiteks on Kohtla-Järvel avatud uus integreeritud Eesti-Vene gümnaasium ning Tartu Ülikool on ellu viinud uute sisserändajate lõimimise projekte.<sup>99</sup> Lisaks on kultuuriprojektid suunatud ka vähemuse ja enamuse taustaga õpilastele, et edendada kultuuridevahelist dialoogi (vt artikkel 5).

158. Nõuandekomitee partnerid teatasid õpetajate üldisest nappusest, kuigi see oli eriti tuntav nn venekeelsete koolide juhtimises. Nad väitsid, et lühiajalised abinõud, nagu pensionile jäänud õpetajate või üliõpilaste töölevõtmine õpetajatena, ei ole jätkusuutlikud ja võivad isegi põhjustada lisaprobleeme seoses avaliku teenistuse töötajate keelenõuetega, mille kohaselt peavad õpetajad valdama eesti keelt isegi siis, kui nad õpetavad venekeelsetes koolides ainult vene keeles. Sellega kaasneb oht, et keeleinspeksioon võib koolile määrata trahvi või sanktsioone (vt artikkel 10)<sup>100</sup>, mis tähendab, et ka pensionile jäänud õpetajate või üliõpilaste arv, kes soovivad õpetajatena tööle asuda, on väga väike. Peale selle on nõuandekomiteele keelekümbluskoolide ja integreeritud gümnaasiumide puhul avaldatud rahulolematust vene keele õpetamise taseme üle, mis piirdub ainult vene kirjandusega, ning selle üle, et suur hulk vene keelt emakeelena õppivaid õpilasi langeb neist integreeritud koolidest välja.

159. Nõuandekomitee on kuulnud, et haridussüsteem, mis jaguneb venekeelseteks ja eestikeelseteks koolideks, ei soodusta kultuuridevahelist dialoogi, kus vene noored õpivad vene keelt ja eesti rahvusest noored eesti keelt. Tõepoolest, on teatatud, et haridussüsteem võib tugevdada ja kinnistada kogukondadevahelisi eraldusjooni, kandes endas paralleelsete ühiskondade tekkimise ohtu. See puudutab ka romasid ja teisi vene keelt kõnelevaid vähemusi, kes käivad venekeelsetes koolides.<sup>101</sup> Teised vähemuste esindajad usuvad, et kuna vähemusi puudutab on koolide õppekavades vähe esindatud, teab Eesti elanikkond rahvusvähemustest väga vähe.

<sup>95</sup> Haridusseadus, [koolieelse lasteasutuse seadus](#), [põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#), rakenduskõrgkooli seadus ning ülikooli reguleerivad seadused. Vt riigiaruanne, punkt 169.

<sup>96</sup> Vt neljas arvamus Eesti kohta, punktid 77–92.

<sup>97</sup> „Venekeelsed koolid“ on termin, mida ametiasutused kasutavad näiteks riigiaruandes vene õppekeele koolide kirjeldamiseks.

<sup>98</sup> Vt OECD [ülevaade koolide ressursidest](#): Eesti 2016: lk 55.

<sup>99</sup> Riigiaruanne, punkt 168.

<sup>100</sup> Vt OECD [ülevaade koolide ressursidest](#): [Eesti 2016](#).

<sup>101</sup> Nõuandekomiteele teatati, et teised rahvusvähemused, näiteks valgevenelased või ukrainlased, võivad otsustada oma lapsed ka venekeelsetesse koolidesse saata, kuna vene keel võib olla nende emakeel. Seetõttu viitab nõuandekomitee selles kontekstis viitamise hõlbustamiseks „vene keelt kõnelevatele vähemustele“.

160. Kuigi komitee on üldiselt viidanud olulistele uuringutele, mis näitavad, et esimese keele õppimine on teiste keelte, sealhulgas riigikeelte õppimisel märgatavalt kasulik, ning on väljendanud oma üldist eelistust mitmekeelsetele lähenemisviisidele hariduses, kordab nõuandekomitee oma seisukohta, et surve avaldamisel riigiasutuste poolt võib olla ebasoodne mõju lõimumise edendamisele ning et asjakohased strateegiad, mille eesmärk on edendada riigikeeleoskust, ei tohi ebaproportsionaalselt suurel määral toetuda rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute pingutustele. Samuti on eriti oluline, et kui riigid on võtnud meetmeid riigikeele edendamiseks, käiksid need käsikäes vähemuskeelte kaitsmise, arendamise ja kasutamise meetmetega (vt artikkel 14).

161. Nõuandekomitee tuletab meelde, et piisav teave ühiskonna, sealhulgas rahvusvähemuste ja muude vähemuste koosseisu kohta peab olema osa riiklikust õppekavast ning kõikides osalisriikide koolides kasutatavatest õpikutest ja õppematerjalidest, mitte ainult selleks, et edendada kultuuridevahelist mõistmist ja austust kõigi õpilaste seas, vaid ka selleks, et tõsta arvuliselt väiksematesse või sotsiaalselt või majanduslikult ebasoodsas olukorras olevatesse rühmadesse kuuluvate isikute prestiiži ja eneseteadvust. Lisaks tuletab komitee meelde, et enamuskeele kõnelejate võimalus õppida vähemuskeeli võib parandada kultuuridevahelist mõistmist ja koostööd.

162. Nõuandekomitee leiab, et ranged riigikeele nõuded õpetajatele võivad takistada vähemuskeeli kõnelevate õpetajate puuduse probleemi lahendamist Eestis. Komitee on mures selle puuduse pärast, mis näib mõjutavat eelkõige venekeelseid õpilasi, ja leiab, et rangetele keelenõuetele seatud ajaliselt piiratud paindlikkus õpetajate värbamisel võiks aidata probleemi lühiajaliselt lahendada ning samas oleks võimalik teha tööd pikaajaliste lahenduste leidmiseks, mis arvestavad täielikult riigi keelenõuetega – st tagavad tulevastele õpetajapraktikantidele eesti keele oskuse. See võiks näiteks tähendada, et pensionile jäänud õpetajatel, kellel on piiratud eesti keele oskus, lubatakse siiski õpetada venekeelsetes koolides ilma trahvi või sanktsioone kartmata, et tagada venekeelsete õpilaste venekeelne haridus.

163. Kuigi nõuandekomitee tunnustab, et venekeelsete vähemuste hulka kuuluvad isikud võivad valida, millisesse kooli nad oma lapsed saadavad, leiab ta, et haridussüsteemi kaudu toimuva lõimumise tugevdamiseks on vaja rohkem sihipäraseid jõupingutusi. Duaalne koolisüsteem võib luua paralleelseid ühiskondi, isegi kui vähemusõpilased õpivad riigikeelt. Siinkohal võiks kasu olla täiendavatest jõupingutustest, et võimaldada vähemusõpilastel õppida riigikeelt väljaspool klassiruumi õppekavavälise tegevuse kaudu, ning nõuandekomitee kiidab sellega seoses juba võetud meetmeid. Komitee on saanud murettekitavad teated selle kohta, et vene vähemusse kuuluvad õpilased langevad oma ebapiisava eesti keele oskuse tõttu koolist välja; lisaks tundub, et „integreeritud“ keskkoolides vene keeles õpetatavate ainete vähene ulatus ei ole piisav ega peegelda kogu vene kultuuri rikkust, mida võiks õpetada. Muud vene keele või laiema vene kultuuri ained – isegi kui need oleksid valikained – võivad aidata seda olukorda parandada ning anda nii vene vähemusse kuuluvatele õpilastele kui ka eestlastest õpilastele rikkalikuma õppekava ja laiema arusaamise vene kultuurist.

164. Nõuandekomitee arvates tuleks kõigis koolides rohkem teha selleks, et õpetada kõigile lastele vähemuste ajaloolist kohta ja väärtust Eesti ühiskonnas. Sellega seoses tuletab nõuandekomitee Eesti ametiasutustele meelde ministrite komitee soovitusi CM/Rec(2020)2 liikmesriikidele romade ja/või rändrahva ajaloo lisamise kohta koolide õppekavadesse ja õppematerjalidesse 2020. aasta juulis.<sup>102</sup> Üldisemalt on nõuandekomitee siinkohal mures ka selle pärast, et riigi lõimumispoliitikas pannakse rõhk kindlalt vähemustele endile, samas kui enamus ei ole kohustatud vähemuste kultuuri või keeli tundma õppima ning neid ei julgustata neid keeli õppima. Nõuandekomitee viitab siinkohal oma järeldustele artiklis 6.

165. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles kohaldama piiratud aja jooksul paindlikku lähenemist riigikeele nõuetele õpetajate töövõtmisel, et koolid saaksid leevendada vähemuskeele õpetajate puudust, kuni töötatakse välja pikemaajalised lahendused.

166. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles andma koolide õppekavades kõigil tasanditel rohkem teavet rahvusvähemustesse kuuluvate isikute positiivse panuse kohta Eesti ühiskonda ja kultuuri, samuti rahvusvähemuste ajaloo, kultuuri, keele, traditsioonide ja religiooni kohta, ning edendama tõhusamalt sallivust ja kultuuridevahelist dialoogi formaalse ja mitteformaalse hariduse kaudu, sealhulgas edendades erineva keelelise taustaga õpilaste omavahelist suhtlemist.

### Romade juurdepääs haridusele (artikkel 12)

167. Ametiasutuste sõnul on romade haridustase Eestis endiselt probleem: 8,2% on omandanud ainult põhi- või alghariduse, 35% on omandanud keskhariduse, 15% kutsehariduse ja 2% kõrghariduse.<sup>103</sup>

168. Valga linnas, kus elavad paljud Eesti romad, on tööle võetud kaks romade vahendajat. Vahendajate ülesanne ei ole üksnes tagada roma lastele juurdepääs haridusele, vaid neil on kogukonnas laiem roll. Nad on palganud ja tööle võtnud Haridus- ja Teadusministeerium ja Integratsiooni Sihtasutus, mis on Kultuuriministeeriumi toetatav riigiasutus. Nõuandekomiteele anti teada, et nende vahendajate nimetamisel romade kogukonnas puudub selgus.

169. Kodanikuühiskonna organisatsioonid juhtisid nõuandekomitee tähelepanu nn lihtsustatud programmidele, mida viiakse läbi Eesti koolides.<sup>104</sup> Need on hariduslike erivajadustega laste jaoks kohandatud õppekavad, mis

<sup>102</sup> Vastu võetud ministrite komitee poolt 1. juulil 2020 ministrite asetäitjate 1380. istungil, kättesaadav siin.

<sup>103</sup> 09.07.2021 saadud teave.

<sup>104</sup> Põhikoolides ja gümnaasiumides tähendab „hariduslike erivajadustega õpilane õpilast, kelle andekus, erilised õpiraskused, tervislik seisund, puue, käitumis- ja emotsionaalsed häired, pikemaajaline õppetööst eemalviibimine või ebapiisav keeleoskus tingib vajaduse teha muudatusi või kohandusi õppeaines, -protsessis, -kestuses, töökoormuses või -keskkonnas“. Roma

sisaldavad ainult piiratud arvu (kaks) õppeaineid, kuid õpilased jäävad samasse kooli. Ametiasutused andsid teada, et 2017/18. aastal oli nendes programmides õppivate algkooliealiste roma laste arv viis 55 lapsest, kes määravad oma emakeelena roma keele.<sup>105</sup> Roma aktivistide sõnul võib see arv siiski suurem olla. Ametiasutuste sõnul kaasatakse lapsed alati nendesse programmidesse õpetajate tuvastatud vajaduse alusel. Viimased suunavad õpilase nõustamiseks Rajaleidja võrgustikku. Seejärel hindab see teenus edasisi võimalusi, sealhulgas võimalikke „lihtsustatud programme“, mille puhul konsulteeritakse vanematega, kes peavad sellega nõustuma. Samuti märgivad nad, et see mõjutab väga väikest arvu roma lapsi Eestis – ligikaudu 10% romadest, kes on õppinud haridussüsteemis. Samas juhtisid partnerid tähelepanu ka sellele, et vanemate nõusolek ei pruugi alati olla vaba ja teadlik ning mõned võivad tunda, et neid survestatakse nõustuma oma lapse osalemisega sellistes programmides. Selline programm tähendab samuti, et õpilane ei saa õppida väljaspool keskharidust (9. klass), kuna tal ei ole selleks piisavat kvalifikatsiooni.

170. Romade esindajad teavitasid nõuandekomiteed ka roma õpilaste ulatuslikust koolist puudumisest ja suuremast väljalangemise määrast. Nad teatasid, et ka see võib viia roma laste „lihtsustatud programmidesse“ paigutamiseni.<sup>106</sup> Nõuandekomitee ei ole suutnud kindlaks teha kummagi probleemi ulatust ega selle taga olevaid mõjutegureid, sest paistab, et andmeid selle kohta ei ole kogutud. Siiski teatas enamik romasid rahvastikuregistris, et nad on lõpetanud kuus või üheksa klassi.<sup>107</sup> Sellega seoses teatasid romade esindajad, et roma vanemad ei soovi oma lapsi kooli pannes ametlikult romadena registreerida, kuna kardavad eelarvamusi või erinevat kohtlemist. Nad märkisid ka, et „lihtsustatud programmid“ aitasid kaasa romade häbimärgistamisele Eesti koolides, eraldades neid ja koheldes neid erinevalt.

171. Romade esindajad teatasid nõuandekomiteele, et nende suhteliselt väikese arvu tõttu Eestis võib konkreetse koolis olla väga vähe roma õpilasi. Nende sõnul võib see tähendada, et õpetajad ja haridustöötajad ei mõista täielikult roma kultuuri või traditsioone ega ka roma laste erivajadusi haridussüsteemis.<sup>108</sup> Olemasolevad vahendid, mis on koostatud õpetajatele, et parandada nende teadmisi ja arusaamist romadest<sup>109</sup>, on väidetavalt vananenud ning võivad isegi taastoota kahjulikke stereotüüpe romade kohta. See võib viia selleni, et roma lapsed satuvad suurema tõenäosusega nn lihtsustatud programmidesse ning nende koolist väljalangemine ja koolist puudumine kasvab. Romade puhul oli „lihtsustatud programmi“ suunamine tingitud sellest, et nendega ei konsulteeritud haridussüsteemis, ning ametiasutuste kasutatud konsultatsioonide passiivsest olemusest.

172. Nõuandekomitee on sügavalt mures roma õpilaste madala haridustaseme pärast. Lisaks on komitee mures ilmselgelt ebaproportsionaalse arvu roma õpilaste pärast, kes on paigutatud nn lihtsustatud programmidesse, millel näib olevat suur mõju roma laste üldistele haridusvõimalustele.<sup>110</sup> Need programmid tuleks kiiresti läbi vaadata, et hinnata, kas need teenivad oma eesmärki ja kas neil on diskrimineeriv mõju, ning sellega seoses tuleks uurida olemasolevaid juhtumeid, kus roma õpilased on paigutatud „lihtsustatud programmidesse“. Kui need on eesmärgipärased ja mittediskrimineerivad, tuleks need süstemaatiliselt läbi viia vanemate vabal ja teadlikul nõusolekul ning asjaomaste lastega konsulteerides. Nõuandekomitee tervitab siiski kahte tööle võetud vahendajat kui positiivset eeskujut, mida võiks järgida ka mujal riigis, koos õpetajate täiendkoolituse ja romade kultuuri alase teadlikkuse suurendamisega. Roma laste ja -vanemate tõhus osalemine haridussüsteemis on siiski igasuguse eduka tegevuse eeltingimus selles valdkonnas, nagu ka õpetajate piisav koolitus roma kultuuri ja traditsioonide mõistmiseks, mis aitavad võtta meetmeid koolist puudumise ja koolist väljalangemise määra vähendamiseks.

173. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles tagama roma rahvusvähemusse kuuluvatele isikutele tõhusta ja sisuka juurdepääsu haridusele, sealhulgas parandades ja ajakohastades õpetajate koolitust, et nad mõistaksid roma kultuuri ja traditsioone, vaatama läbi nn lihtsustatud programmide võimalik diskrimineeriv mõju ning konsulteerima romadega mis tahes tulevase mudeli väljatöötamisel, rakendamisel ja läbivaatamisel, et toetada roma õpilasi hariduses.

#### Juurdepääs haridusele COVID-19 pandeemia ajal (artikkel 12)

174. Eesti ametiasutused teatasid, et lastel on olnud raskusi, kuna neil puudus juurdepääs veebipõhiste õppetundide jälgimiseks vajalikule riistvarale. Nad teatasid, et vähekindlustatud lastele haridustee jätkamiseks vajalike seamete hankimiseks korraldati kodanikualgatusi.

175. Nõuandekomitee partnerid teatasid probleemidest, millega puutuvad kokku majanduslikult vähekindlustatud lapsed, sealhulgas venekeelsed ja roma vähemused. Üldiselt olid sellised probleemid seotud riistvara või internetiühenduse puudumisega, mis muutis veebitundide jälgimise koolide kinnioleku ajal võimatuks.

176. Üldiselt olid Eesti õpetajad ja õpilased e-õppele üleminekuks hästi ette valmistatud.<sup>111</sup> Siiski on märgitud, et vene vähemus võis struktuurse majandusliku vähekindlustatuse tõttu (vt artikkel 15 allpool) vajada sihipäraseid

kodanikuühiskonna järelevalvearuanne, lk 60.

<sup>105</sup> Riigiaruanne, punkt 32. 2017/18. aasta näitajad. Teabevahetuses nõuandekomiteega märkisid ametiasutused, et olukord ei ole märgatavalt muutunud. Roma keele kasutamine esimese keelena on ka aspekt, mille abil Eesti Hariduse Infosüsteem jälgib õpilaste tausta, ja see kehtib kõigi õpilaste kohta.

<sup>106</sup> Vt roma kodanikuühiskonna järelevalvearuanne, lk 60.

<sup>107</sup> Vt kodanikuühiskonna seirearuanne riikliku romasid puudutava integratsioonistrateegia rakendamise kohta Eestis, 2018, lk 7.

<sup>108</sup> Vt ka roma kodanikuühiskonna järelevalvearuanne, lk 19.

<sup>109</sup> Riigiaruanne, punkt 176.

<sup>110</sup> Vt D.H. vs. Tšehhi Vabariik, EIK, kaebus nr 57325/00, GC, 13. november 2007, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-83256>.

<sup>111</sup> OECD, Eesti riigi aruanne, „Kooliharidus COVID-19 ajal: Kas õpetajad ja õpilased olid valmis?“.



lisameetmeid, et hõlbustada üleminekut e-õppele.<sup>112</sup> Andmed mõju kohta, mida pandeemia romadele avaldas, pole veel kättesaadavad.

177. Nõuandekomitee leiab, et täpsed andmed ja analüüsid koolide sulgemise või veebipõhise hariduse mõju kohta rahvusvähemustele on väga olulised, et mõista COVID-19 pikaajalisi mõjusid ja vastumeetmeid ning võidelda mis tahes tuvastatud negatiivsete suundumuste vastu. See võimaldab ametiasutustel võtta konkreetseid ja otsustavaid meetmeid, et kõik lapsed, sealhulgas rahvusvähemuste hulka kuuluvad lapsed, saaksid järele õppida selle, millest nad on ilma jäänud. Nõuandekomiteel on seetõttu hea meel märkida, et selline uuring avaldatakse lähikuudel.

178. Nõuandekomitee julgustab ametivõime analüüsima COVID-19 pandeemia ajal koolide sulgemise ja veebipõhise hariduse mõju rahvusvähemustesse kuuluvatele õpilastele ja üliõpilastele ning võtma otsustavaid meetmeid, et käsitleda kõiki tuvastatud negatiivseid suundumusi, konsulteerides tihedalt õpilaste või üliõpilaste, vanemate ja õpetajatega.

#### Vene keeles ja vene keele õpetamine (artikkel 14)

179. 2007. aasta gümnaasiumihariduse (10.–12. klass) reformid ja 2011. aasta „Gümnaasiumi riiklik õppekava“ töid kaasa ülemineku eestikeelsele õppele vähemalt 60% ulatuses. Ametiasutuste sõnul on gümnaasiumihariduses üleminek 60% ulatuses eestikeelsele õppetööle lõpule viidud. Lisaks sellele on põhikooli tasemel (1.–9. klass) keelekümblusprogrammi eesmärk tagada, et õpilased omandaksid eesti ja vene keele ning vähemalt ühe võõrkeele funktsionaalse oskuse (vt artikkel 12).

180. Kutseõppeasutuse seadusele (§ 57 lg 1)<sup>113</sup> kohaselt peab alates 1. septembrist 2020 toimuma vähemalt 60% kutsekeskhariduse õppekavadel põhinevast õppest eesti keeles. Ametiasutused teatasid samuti, et eelkooli tasemel eesti keele kui teise keele õpetamise tegevuskava väljatöötamiseks kaardistati 2017. aastal õppematerjale, koolitusi ja takistusi. Selle tulemusena töötati välja eesti keele õpe ja nõustamine venekeelsetes lasteasutustes töötavatele õpetajatele.<sup>114</sup>

181. Vene keelt kasutatakse ainsa õppekeelena eelkoolihariduses (10 117 last 2020/2021. õppeaastal),<sup>115</sup> põhihariduses (21 510 õpilast), keskkoolihariduses (26 õpilast erakoolides), kutsehariduses (5035 õpilast<sup>116</sup>) ja kõrghariduses (esimeses ja teises astmes 510 õpilast).<sup>117</sup> Vene keelt õpetatakse ka võõrkeelena. Venekeelsete õpilaste suur väljalangemine põhiharidusest keskkooli tasemele on tingitud asjaolust, et keskkooli tasemel peab vähemalt 60% õppest olema eesti keeles, <sup>118</sup>mille kohta nõuandekomitee esitas soovitus oma kolmandas arvamuses Eesti kohta.<sup>119</sup>

182. Vene vähemuse esindajad on nõuandekomiteed teavitanud, et üldiselt on venekeelsed vanemad huvitatud sellest, et nende lastel oleksid paremad võimalused eesti keele oskuse täielikuks omandamiseks ja nad toetavad eesti keele õpetamise laiendamist riiklikes koolides. Sellest positiivsest ja konstruktiivsest suhtumisest hoolimata on üks osa vene vähemusest väga huvitatud, et vene keel oleks lisaks eesti keelele ka õppekava olulise osa õppevahend. Nõuandekomiteele on esitatud ka aruanded ja uuringud, mille kohaselt on venekeelsete koolide õpilased oma haridustulemuste poolest 1–1,5 aastat eestikeelsete koolide õpilastest maha jäänud.<sup>120</sup> Vene vähemuse esindajad väidavad siiski, et need tulemused on pigem selle tagajärg, et alates 2007. aastast on eesti keele osakaal avalikes koolides suurenenud, mis seab vene keelt emakeelena kõnelevad õpilased ebasoodsasse olukorda, mitte aga süsteemi enda viga. Lisaks on vene vähemus eriti mures hiljutiste avalike spekulatsioonide pärast, et 2035. aastaks peavad kõik venekeelsed koolid eesti keelt kui ainsat õppekeelt kasutama hakkama, mis võib venekeelse hariduse andmise täielikult lõpetada (vt artikkel 6).<sup>121</sup>

183. Nõuandekomitee kordab, et riigikeele ja selle õpetamise kui ühiskonna loimimise vahendi edendamise on õiguspärane, kuid leiab ka, et ametiasutused peaksid tagama tõhusa konsulteerimise rahvusvähemustega, kui võetakse vastu vähemuskeeltes antava hariduse ulatust mõjutavaid otsuseid. Lisaks rõhutab nõuandekomitee veel kord, kui oluline on tagada, et riigikeelse hariduse ulatuse suurendamisele suunatud meetmed ei mõjutaks negatiivselt hariduse kvaliteeti vähemuskeelsetes koolides.

184. Nõuandekomitee on mures vene keelt kõnelevate õpilaste ebavõrdsete õpitulemuste pärast enamusrühusega võrreldes ning leiab, et sihipäraste lahenduste leidmiseks on vaja nende erinevuste põhjuste

<sup>112</sup> OECD, hariduspoliitika väljavaade – hetkeseis Eestis.

<sup>113</sup> Riigiaruanne, punktid 191 ja 196.

<sup>114</sup> Riigiaruanne, punktid 186–187.

<sup>115</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus, § 8. Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel on 2017/2018. õppeaastal 628 koolieelsest lasteaiast 516-s õppekeeleks eesti keel (52 345 õpilast), 106-s vene keel (11 247 õpilast) ja kuues inglise keel (89 õpilast) – riigiaruanne, punkt 183.

<sup>116</sup> 2017/2018. õppeaasta andmed, vt viies riigiaruanne, punkt 194.

<sup>117</sup> Teave, mille Eesti ametiasutused esitasid oma vastustes nõuandekomitee küsimustikule. Vt ka viies riigiaruanne, punktid 183, 185 ja 189.

<sup>118</sup> Gümnaasiumi riiklik õppekava, 06.01.2011, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/524092014009/consolide>, § 11 lg 2.

<sup>119</sup> ACFC, kolmas arvamus Eesti kohta, punkt 151. Sellest hetkest algas üleminek 60% eestikeelsele õppele.

<sup>120</sup> Vt näiteks Haridus- ja Teadusministeerium (2019): Haridus- ja Teadusministeeriumi aastaanalüüs 2019, lisa 2, punkt 5, meede 2 „Tipp-tasemel oskustega (PISA 5. ja 6. taseme saavutanud) õpilaste osakaal eesti keelest erineva õppekeelega koolis võrreldes eestikeelse kooliga“, lk 23, kus on näha ligikaudu 10% erinevus loodusteaduste ja lugemise valdkonnas PISA tipp-tulemusi saavutavate õpilaste arvus eesti keeles ja teises keeles õppivate õpilaste vahel.

<sup>121</sup> Vt Haridus- ja Teadusministeeriumi strateegiline plaan aastateks 2021–2035 ja peaministri avaldus eestikeelsele haridusele ülemineku kohta aastaks 2035, kättesaadav siin, vaadatud 22.09.2021.

sõltumatut uurimist. Nõuandekomitee ja ministrite komitee tõstatas need probleemid suhtluses Eesti ametiasutustega juba varem, kui algas üleminek eesti keelele kui õppekeelele. Seejärel hoiatas ta, et hariduse kvaliteedi analüüsi puudumine tõstatab küsimuse, kas üleminek on kooskõlas venekeelsetes koolides õppivate õpilaste õigusega haridusele.<sup>122</sup>

185. Seda arvesse võttes leiab nõuandekomitee, et käimasoleva haridusreformi ja mis tahes tulevase reformiga peaks kaasnema dialoog ametiasutuste ja vähemuste esindajate vahel ning rakendada tuleks meetmeid, millega tagatakse vähemuskeelte jätkuv kasutamine õppekeelena õppekava olulises osas, tagades samal ajal kvaliteetse hariduse kõikides astmetes. Kakskeelse ja mitmekeelse hariduse edendamine tagaks tingimused nii eesti kui ka vähemuskeele tulemuslikuks õppimiseks.

186. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles tagama juurdepääsu vene keelele õppekeelena kõigil riikliku haridussüsteemi tasanditel ning intensiivistama sellega seotud dialoogi ja konsulteerimist vene vähemuse esindajatega. Ametiasutused peaksid uurima ka eesti- ja venekeelsete koolide õpilaste õppeedukuse erinevuste põhjuseid, hindama ja parandama hariduse kvaliteeti, kasutades õppekeelena vene keelt, ning lahendama kõik tuvastatud probleemid.

### Vähemuskeeltes ja vähemuskeelte õpetamine (artikkel 14)

187. Teiste vähemuskeelte olukord hariduses on erinev. Peale venekeelsete koolieelsete haridusasutuste pole ühtegi asutust, kus õpe oleks vähemuskeeles või kakskeelne. 2020/2021. õppeaastal pakuti Tallinnas soomekeelset algharidust (56 õpilast). Teatud õppeaineid õpetatakse saksa keeles kahes Tallinna gümnaasiumis ja saksa keelt õpetatakse kui esimest võõrkeelt muu hulgas Tartus. Heebrea keelt kasutatakse koolieelses hariduses ning seda õpetatakse alg-, kesk- ja kõrghariduse tasemel.<sup>123</sup> Mõnda vähemuskeelt õpetatakse piirkonnas, kus vastav rahvusvähemus traditsiooniliselt elab, näiteks rootsi keelt Lääne-Nigulas ja läti keelt Valgas. Mitut vähemuskeelt, nagu saksa, soome ja rootsi keel, õpetatakse laialdaselt võõrkeeltena. Pühapäevakoolid (vt artikkel 5) on samuti oluline koht vähemuskeelte õppimiseks eelkooliealiste laste, eriti Eestis elavate arvuliselt väikeste rahvusvähemuste jaoks.

188. Setode esindajad teatasid, et alates septembrist 2021 hakatakse Setomaal koolieelset haridust andma seto keeles, mis on nende meelest väga positiivne areng nende kultuuri kaitsmisel ja edendamisel. Rootsi ja soome vähemuse esindajad teatasid, et kuigi nad olid rahul, et vähemuskeelte õpetamisetoon on avaldasid soomlased kahetsust, et sellega ei kaasnenud ingerisoomlaste kultuuri õpetamist.

189. Nõuandekomitee kordab, et vähemuskeeleõppe üks eesmärk on tagada vaba keele valdamine ja küps kirjaoskus, mis võimaldab õppijal kasutada keelt igapäevases avalikus ja eraelus ning anda seda edasi järgmisele põlvkonnale, aidates seeläbi kaasa keele kui rahvusvähemuse identiteedi olulise osa säilitamisele. Haridus sellistes keeltes on oluline nende eesmärkide saavutamiseks, eelkõige vähemuskeelte puhul, mis ei ole esimene keel või mida räägib väike arv inimesi. Koolieelsed lasteasutused on vähemuskeelte õppimise seisukohalt väga olulised, kuna keele omandamine algab varases eas ja vähemuskeelte puudumine koolieelses hariduses vähendab tõenäosust, et vähemuskeeleõppega alustatakse algkoolis. Olles teadlik finantsmõjudest, kinnitab nõuandekomitee veel kord, et vähemuskeelte õpetamise peamine vahend on endiselt formaalne õppesüsteem ja et mitteformaalne haridus peab seda süsteemi ainult täiendama.<sup>124</sup>

190. Olemasolevat teavet arvestades märgib nõuandekomitee, et asjaomastes õigusaktides tunnustatakse vähemuskeelset haridust kui rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tavapärasel haridusmudelil, sealhulgas koolieelset haridust. Mis puutub põhimõtetele ja praktikasse, siis korraldatakse teataval määral õpetamist ka muudes vähemuskeeltes peale vene keele. Koolieelne haridus ei ole aga üldiselt nendes keeltes kättesaadav.

191. Võttes arvesse eespool esitatud tähelepanekuid, leiab nõuandekomitee, et ametiasutused peaksid rahvusvähemuste esindajatega konsulteerides tegema vähemuskeelse kakskeelse koolieelse hariduse laialdasemalt kättesaadavaks. Lisaks peaksid ametiasutused tagama nende keelte või nendes keeltes õpetamise järjepidevuse kõigil tasanditel ja sidususe rakendatava haridusmudeli (keeles või keele õpetamine) osas. Pühapäevakoolid on vaja otsustavamalt toetada, et need oleksid jätkusuutlikud ja elujõulised vähemuskeelte õpetamise kohad arvuliselt väiksemate rahvusvähemuste jaoks.

192. Nõuandekomitee julgustab ametiasutusi intensiivistama dialoogi vähemuste esindajatega, et muuta vähemuskeelne haridus kättesaadavaks kõigis astmetes ja erinevates piirkondades, kus rahvusvähemuste esindajad traditsiooniliselt elavad, ning toetama otsustavamalt ja jätkusuutlikumalt pühapäevakoolid.

### Konsultatiivorganid ja osalemine avalikes asjades (artikkel 15)

193. Strateegia „Lõimuv Eesti 2020“ (vt artikkel 6) strateegiline eesmärk oli toetada erineva keele- ja kultuuritaustaga inimesi nende osalemisel ühiskonnaelus ja avalikes asjades. Strateegia väljatöötamise etapp hõlmas eelkõige seminare, mis mõnikord toimusid vene keeles ja mille eesmärk oli hinnata paremini

<sup>122</sup> Kolmas arvamus Eesti kohta, punktid 151 ja 154. Vt ka CM/ResCMN(2012)9 raamkonventsiooni rakendamise kohta Eestis, vastu võetud ministrite komitee poolt 13. juunil 2012 peetud ministrite asetäitjate 1145. kohtumisel; [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805cac8f\\_details.aspx?ObjectId=09000016805cac8f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cac8f_details.aspx?ObjectId=09000016805cac8f).

<sup>123</sup> Teave, mille Eesti ametiasutused esitasid oma vastustes nõuandekomitee küsimustikule.

<sup>124</sup> Vt muu hulgas temaatiline kommentaar nr 3, Rahvusvähemustesse kuuluvate isikute keelelised õigused raamkonventsiooni alusel, vastu võetud 24. mail 2012, ACFC/44DOC(2012)001rev, punktid 69–71 ja 73–75; temaatiline kommentaar nr 1, Haridus rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni alusel, vastu võetud 2. märtsil 2006, ACFC/25DOC(2006)002, lk 36.

rahvusvähemuste vajadusi ja võimalikke probleeme. Ametiasutused rõhutavad, et nende seminaride käigus kogutud teavet kasutati hiljem olukorra kaardistamiseks, kontseptsioonide ja lahenduste väljatöötamiseks ning strateegia rakenduskava koostamiseks.<sup>125</sup> Ekspertiirarvamuste koostamisel anti strateegia väljatöötamise ajal kõigile võimalus internetis eesti, vene või inglise keeles oma panus anda. Strateegia „Sidus Eesti 2030“, mille koostamine algas riigiaruande kohaselt 2018. aastal, hõlmas konsultatsioone rahvusvähemuste kultuuriseltside esindajatega, samuti avalikke konsultatsioone, sealhulgas veebipõhiseid, kuigi neid konsultatsioone ei ole strateegia veebilehel selgitatud.<sup>126</sup>

194. Samal ajal alustas siseministeerium 2018. aastal uue kodanikuühiskonna programmi (2021–2030) ettevalmistamist, jätkates 2015.–2020. aasta kodanikuühiskonna arengukava. Sel eesmärgil korraldati tegevus- ja aruteluseminare, kuhu kutsuti rahvusvähemuste esindajaid ning kus nad ka osalesid.<sup>127</sup> 2019. aastal algas ka „Kultuur 2030“, mis on uus kultuuripoliitika arengukava aastateks 2021–2030. Kavas on ka vähemusrühvuste kultuure lõimida ning kutsed on saadetud rahvusvähemuste kultuurinõukodadele ja rahvuskultuuri seltsidele.<sup>128</sup>

195. 2006. aastal laiali saadetud presidendi rahvusvähemuste ümarlaud andis rahvusvähemustele võimaluse arutada oma küsimusi ja muresid otsustajatega ning vahetada omavahel kogemusi. Praegu ei ole asendust ette nähtud. Kultuuriministeeriumis on olemas rahvusvähemuste ümarlaud (vt artikkel 5) ja 2015. aasta lõpus loodi samas ministeeriumis romade integratsiooni nõuandekomisjon. Ida-Virumaal on dialoogiplatvormiks rahvusvähemuste ümarlaud, mis toob kokku mõned vähemuste esindajad ja kultuuriministeeriumi ametnikud ning piirkonna omavalitsuste esindajad.

196. Nagu varemgi, puudub ametlik riiklik struktuur või mehhanism rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega konsulteerimiseks. Kultuurinõukogud (vt artikkel 5) on jätkuvalt avatud ainult vähestele vähemustele ja neid kasutavaid vähemusi on vaid kaks. Näib, et ametiasutused ei konsulteerri korrapäraselt kahe olemasoleva kultuurinõukoguga. Eestimaa Rahvuste Ühendus toimib katusorganisatsioonina, mis ühendab rohkem kui 20 rahvusvähemust ja kultuuriseltsi Eestis. See ühendus saab ka baasrahastust, mis jaotatakse selle liikmete vahel.

197. Riigiasutustes esindatuse kohta märkis Rahandusministeerium oma 2019. aasta avaliku teenistuse aruandes, et umbes 11% Eesti riigiametniku „emakeel on võõrkeel“, milleks 10,8% juhtudest oli vene keel.

<sup>129</sup> Muude rahvuste esindatus on väga väike. Ametiasutused on märkinud, et Eesti valitsusasutustes on olemas praktikaprogramm eesti keelt mittekõnelevatele üliõpilastele.

198. Rahvusvähemuste esindajad teatasid soovist saada kõrgetasemelisem ja regulaarne võimalus oma hääle kuuldavaks tegemiseks ja konsulteerimiseks ning samuti soovist, et see ei piirduks vaid Kultuuriministeeriumi pädevusse kuuluvate küsimustega. Nad andsid teada mitmesugustest probleemidest, mis ei ole ainult kultuuriga seotud, vaid puudutasid ka näiteks Eestisse tulnud ukrainlastest hooajatöölisi, keda Ukraina rahvusvähemuste organisatsioon sooviks aidata. Paraku puuduvad tal selleks vajalikud vahendid. Esineb ka probleeme, mis on seotud romade ja venekeelsete töötajate osalemisega tööturul (vt allpool), ning muid küsimusi, mis ulatuvad kultuurivaldkonnast kaugemale.

199. Mõned vähemused olid väidetavalt oma kaasatuse tasemega rahul, samas kui teised teatasid, et otsused – isegi kultuuriküsimustes, kus on olemas selge mehhanism konsulteerimiseks – võeti vastu ilma neid otsustusprotsessi piisavalt kaasamata (vt artikkel 5). Lisaks teatasid vene vähemuse organisatsioonid nõuandekomiteele, et vene vähemusse kuuluvad „määramata kodakondsusega“ isikud on poliitilises elus osalemisest kõrvale tõrjutud (vt artikkel 3); see takistab neil hääletada üleriigilistel valimistel, olla kohalik volikogu liige või parlamendiliige. See ei võimalda neil ka riigi- või munitsipaalametnikuna töötada, muu hulgas avaliku sektori ametikohtadel.

200. Nõuandekomitee tuletab meelde, et rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele tuleks anda reaalsed võimalused mõjutada otsuste tegemist, mille tulemused peaksid asjakohaselt kajastama nende vajadusi.<sup>130</sup> Eriolist tähelepanu tuleks pöörata rahvusvähemustesse kuuluvate naiste ja meeste võrdsele osalemisele ning noorte väljavaadetele.<sup>131</sup>

201. Nõuandekomitee kordab, et rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega konsulteerimine on eriti oluline riikides, kus puudub korraldus, mis võimaldaks rahvusvähemustesse kuuluvate isikute osalemist parlamendis ja muudes valitud organites. Konsulteerimine üksi ei ole siiski piisav mehhanism, et tagada rahvusvähemustesse kuuluvate isikute *tõhus* osalemine.<sup>132</sup> Samuti peaksid ametiasutused püüdma tagada, et rahvusvähemuste osalusel oleks märkimisväärne mõju tehtavatele otsustele ning et selliste otsuste puhul oleks võimalikult suur ühine vastutus.<sup>133</sup> Nõuandekomitee kinnitab veel kord, et rahvusvähemuste esindajate kaasamine otsuste tegemisse peaks hõlmama paljusid valdkondi, mitte ainult kultuuri, sealhulgas neid, mis ei ole üksnes või otseselt seotud vähemuste küsimustega.

<sup>125</sup> Riigiaruanne, punktid 212–217.

<sup>126</sup> Riigiaruanne, punkt 210. Eestimaa Rahvuste Ühendus (<http://rahvused.ee/>) teavitas nõuandekomiteed ka oma osalemisest nendel konsultatsioonidel (vt ka artikkel 6).

<sup>127</sup> Riigiaruanne, punkt 222.

<sup>128</sup> Riigiaruanne, punktid 223–224.

<sup>129</sup> Vt [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files/force/document/files/atar\\_2019.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/system/files/force/document/files/atar_2019.pdf?download=1) (eesti keeles).

<sup>130</sup> Nõuandekomitee, temaatiline kommentaar nr 2, punkt 71.

<sup>131</sup> Nõuandekomitee, temaatiline kommentaar nr 2, punkt 70.

<sup>132</sup> Nõuandekomitee, temaatiline kommentaar nr 2, punkt 106.

<sup>133</sup> Vt nõuandekomitee, temaatiline kommentaar nr 2, punkt 19.

202. Nõuandekomitee kordab samuti, et „avalik haldus peaks võimalikult suurel määral kajastama ühiskonna mitmekesisust. See tähendab, et osalisriike julgustatakse leidma viise, kuidas edendada rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute värbamist avalikku sektorisse [...] [Selliste] isikute [...] osalemine avalikus halduses võib samuti aidata viimasel paremini rahvusvähemuste vajadustele vastata“.<sup>134</sup>

203. Nõuandekomitee on mures rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute vähese osalemise pärast avalikes asjades ja konsultatsioonimehhanismide kaudu. Komitee rõhutab kõigi inimeste tõhusa osalemise olulisust tõeliselt demokraatlikus ühiskonnas. Selline osalemine peaks hõlmama kõiki avalike suhete valdkondi ning rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud peaksid tundma, et neil on mõju tehtud otsustele. Osalemise kitsas keskendumine kultuuriküsimustele ei peegelda seda suurt hulka probleeme, millega rahvusvähemustesse kuuluvad isikud Eestis kokku puutuvad, ning erinevate ministriumide pakutavad *ad hoc* osalemisvõimalused ei anna sellist struktuurset või pikaajalist konsultatsiooni- või osalemisvõimalust, mis on vajalik nende küsimuste lahendamiseks. Kuigi kultuuri areng on eluliselt tähtis, peab osalemine avalikes asjades tähendama, et nende häält kuulatakse kõigis neid puudutavates küsimustes, mitte ainult neis, mis käsitlevad vaid kultuuriküsimusi. Laiem konsultatsioonifoorum lisaks kultuuriga seotud küsimustele, näiteks sotsiaalmajanduslikes küsimustes, julgeolekuprobleemides või terviseprobleemides, võimaldaks vähemustel ise oma kogukonna tähtsaid küsimusi arutada. Nõuandekomitee peab samuti oluliseks, et ametiasutused võtaksid arvesse vähemuskogukondade seisukohtade mitmekesisust. Nõuandekomitee viitab oma artiklis 3 toodud järeldustele „määratlemata kodakondsuse“ kohta ja leiab, et edasised jõupingutused selle staatusega isikute arvu vähendamiseks suurendavad ainult nende võimalusi Eesti ühiskonnas osalemiseks. Lõpetuseks sooviks nõuandekomitee, et tehtaks suuremaid jõupingutusi Eesti ühiskonna laiemaks esindatuseks avalikus teenistuses, sealhulgas aktiivsete meetmete võtmist rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute värbamiseks.

204. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles laiendama oma konsultatsioonistruktuure rahvusvähemuste esindajatega kultuurivaldkonnast kaugemale ning pakkuma rahvusvähemuste hulka kuuluvatele isikutele piisavaid võimalusi oma hääle kuuldavaks tegemiseks ning kõiki neid puudutavate otsuste ja küsimuste oluliseks mõjutamiseks. Nõuetekohaselt tuleks arvesse võtta vähemuskogukondade seisukohtade mitmekesisust ning soolist ja vanuselist tasakaalu.

#### Tõhus osalemine majanduselus (artikkel 15)

205. Ametiasutused on teatanud mitmest programmist, mille eesmärk on parandada olukorda tööturul, eelkõige Ida-Viru maakonnas, mille elanikkond on peamiselt venekeelne ja kus töötuse tase on kõige kõrgem. Siin oli 2019. aastal tööhõive määr 71%, samas kui kogu elanikkonna tööhõive määr oli ligikaudu 80%. Programmid pakuvad riiklikke meetmeid, aga ka lisameetmeid piirkondlikul ja maakonna tasandil. Ametiasutused märgivad, et 2019. ja 2020. aastal töötas Ida-Viru maakonnas ligikaudu 200 inimest ühes konkreetses piirkondlikus programmis ning et selle edasine rahastamine 2023. aastaks tagatakse ELi vahenditest. Ametiasutused kirjeldavad tööturu olukorra paranemist jälgitaval perioodil elanikkonna hulgas üldiselt ja veidi vähemal määral eesti keelt mitte kõneleva elanikkonna hulgas.<sup>135</sup> Näiteks moodustasid eesti keelt mitte kõnelevad inimesed 2019. aastal 41% ja 2020. aastal 34% tööturuteenuste (karjäärinõustamine, koolitus) taotlejatest. Sellest hoolimata on rahvusvähemustesse kuuluvate naiste tööhõive määr pidevalt palju madalam kui rahvusvähemustesse kuuluvate meeste oma. Kuigi see lõhe on aeglaselt vähenenud, on see endiselt ligikaudu 9%.<sup>136</sup> Lisaks väidavad ametiasutused, et juurdepääs kutseoskuste ja kvalifikatsiooni omandamiseks vajalikele koolitustele on kättesaadav kõigile Eesti elanikele ning et erilist tähelepanu pööratakse selles kontekstis eesti keele oskuse parandamisele, kuna seda peetakse rahvusvähemuste jaoks peamiseks tööturule juurdepääsu takistavaks teguriks.

206. COVID-19 kriis mõjutas üldist tööhõivemäära, kusjuures tööhõive vähenemine mõjutas mitte-eestlasi<sup>137</sup> rohkem kui eestlasi. Ida-Viru maakonnas suurenes töötuse määr riigi keskmisest rohkem, jõudes 2020. aastal 12,3%-ni (võrreldes 8,7%-ga 2019. aastal). Kogu riigis suurenes töötuse määr ka mitte-eestlaste seas rohkem kui eestlaste seas (3% vs. 2%). Ametiasutuste teatel mõjutas see eelkõige vähemusrahvuste hulka kuuluvaid naisi, kuna eesti keelest erineva emakeelega naisi on töötute seas umbes kolmandiku võrra rohkem kui mehi.<sup>138</sup> Eriti on see mõjutanud vähemusrahvuste hulka kuuluvaid noori, kelle seas kasvas töötute arv 2021. aasta märtsiks umbes 59% võrra.<sup>139</sup>

207. Et aidata tööturule siseneda isikutel, kelle esimene keel ei ole eesti keel, pakub töötukassa individuaalseid tööturuteenuseid, sealhulgas koolitust, karjäärinõustamist ja töötõttiseminarid. Eesti keele kursusi pakutakse eelkõige spetsiaalsete programmide kaudu, nagu 2017. aastal käivitatud programm „Tööta ja õpi“, mis on avatud ka tööandjatele, kes soovivad aidata oma töötajatel eesti keele oskust parandada.<sup>140</sup>

208. Ametiasutused teatavad, et eelmise finantskriisi kogemuse põhjal võib eeldada, et mitte-eestlaste tööhõive taastumine võtab kauem aega kui eestlaste oma.

<sup>134</sup> ACFC temaatiline kommentaar nr 2, punkt 120.

<sup>135</sup> Riigiaruanne, punktid 226–230.

<sup>136</sup> Sotsiaalministeeriumilt saadud teave, juuli 2021: perioodil 2014–2020 kasvas Eesti meeste tööhõive 67,5%-lt 71,4%-le, Eesti naiste puhul 62,2%-lt 65,1%-le; mitte-eestlastest meeste puhul 66,9%-lt 68,1%-le ja mitte-eestlastest naiste puhul 52,6%-lt 59,7%-le. Nendes kategooriates oli tööhõive määr 2020. aastal 1–2% madalam kui 2019. aastal.

<sup>137</sup> Statistikaameti andmetel oli 2020. aastal venelaste töötuse määr 9,4% ja muude rahvuste töötuse määr 6,9%. Lisaks sellele langes 2020. aastal vene keelt koduse keelena kõnelevate töötajate osakaal 5,6% võrra.

<sup>138</sup> Sotsiaalministeeriumilt saadud teave, juuli 2021.

<sup>139</sup> *Idem*.

<sup>140</sup> Riigiaruanne, punkt 238.



209. Nõuandekomitee partnerid märkisid, et eelkõige Ida-Virumaa tööturg on endiselt väga keeruline. Samuti teatasid nad, et Ida-Virumaal, kus majandus põhineb põlevkivi kaevandamisel ja muudel tööstusvormidel, tabab üleminek rohelisemale majandusele tööturgu eriti rängalt, kui ametivõimud leevendavaid meetmeid ei rakenda. Mõned juhtisid tähelepanu ka sellele, et naised on tööturul raskemas olukorras kui mehed, peamiselt kaudse diskrimineerimise tõttu töökuulutustes.

210. Mis puudutab romasid, siis kuigi ametlik statistika ei ole kättesaadav, teatati nõuandekomiteele, et romade seas korraldatud väikesemahulise küsitluse kohaselt on roma kogukonnas töötuse määr peaaegu 50%.<sup>141</sup> Ametiasutused on teatanud, et romade töötuse määr on sellest madalam. Siiski teatasid ka romade esindajad ise, et romade sotsiaalmajanduslikku olukorda käsitlevate uuringute puudumise tõttu on nende olukorda raske täpselt hinnata, kuigi ametiasutused märgivad, et statistiliste uuringutega püütakse koguda asjakohaseid andmeid iga kolme aasta tagant.

211. Nõuandekomitee tuletab meelde osalisriikide kohustust tagada, et majanduse taastamise programmid ja piirkondliku arengu algatused, mis on suunatud majanduslanguse all kannatavatele piirkondadele, kavandatakse ja viiakse ellu selliselt, et neist saaksid kasu ka nendes piirkondades elavad rahvusvähemustesse kuuluvad isikud. Selle tagamiseks tuleks teha uuringud, et hinnata arenguprojektide võimalikku mõju rahvusvähemuste hulka kuuluvatele isikutele. Erilist tähelepanu tuleks pöörata rahvusvähemusest naiste ja noorte olukorrale.

212. Mis puudutab rohepööret, siis tunnistab nõuandekomitee sellise pöörde vajadust praeguses olukorras, kuid tuletab meelde, et mõjutatud piirkondades elavatel rahvusvähemustesse kuuluvatel isikutel peaks olema juurdepääs uutele koolitustele ja programmidele, et vältida nende töötuks jäämist sellise pöörde tõttu. Nõuandekomitee kordab osalisriikide kohustust võtta erimeetmeid, et suurendada äärealadel ja/või majanduslikult mahajäänud piirkondades, näiteks maapiirkondades, isoleeritud ja piirialadel või deindustrialiseerimisest mõjutatud piirkondades elavate vähemuste hulka kuuluvate isikute võimalusi osaleda sotsiaalmajanduslikus elus.<sup>142</sup>

213. Nõuandekomitee tervitab ametiasutuste jätkuvaid jõupingutusi rahvusvähemustesse kuuluvate isikute kõrge töötuse määraga võitlemisel. Neid jõupingutusi tuleks siiski intensiivistada ja laiendada, et rahuldada areneva majanduse ja rohepöörde vajadusi, mis mõjutavad ilmselt eelkõige Eesti rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste poolt asustatud piirkondi. Lisaks on vaja teha märkimisväärseid jõupingutusi, et parandada vähemuste hulka kuuluvate naiste positsiooni tööturul.

214. Kuigi need on iseenesest teretulnud, ei piisa romade kogukonna kultuuriprojektidele antavatest olemasolevatest toetustest (vt artikkel 5), et ületada struktuursed takistused nende täielikule osalusele majanduses. Nõuandekomitee rõhutab samuti, kui oluline on koguda selles kontekstis täpseid andmeid sotsiaalselt ja majanduslikult ebasoodsas olukorras olevate rühmade, sealhulgas rahvusvähemuste, majanduses osalemise kohta.

215. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles suurendama jõupingutusi, et tegeleda rahvusvähemustesse kuuluvate isikute kõrge töötuse määraga, ning võtma erimeetmeid vähemusrahvuste hulka kuuluvate naiste olukorra parandamiseks. Ametiasutused peaksid hõlbustama juurdepääsu piisavale koolitusele, mis läheb keeleoskusest kaugemale ning annab asjaomastele isikutele praegusel ja tulevasel tööturul vajalikud oskused. Lisaks kutsub komitee ametivõime üles tagama, et mõjutatud piirkonnad saaksid vajalikku toetust majanduskriisi eriliste mõjudega omavalitsuste tasandil tegelemiseks.

216. Nõuandekomitee julgustab ametiasutusi koguma tihedas koostöös oma esindajatega rohkem eristatud andmeid romade majanduses osalemise kohta, et asjakohaselt hinnata nende olukorda ja kavandada asjakohaseid meetmeid nende konkreetsete probleemide lahendamiseks.

#### Tõhus osalemine ühiskondlikus elus – juurdepääs tervishoiuteenustele (artikkel 15)

217. Ametiasutused ei teatanud raskustest rahvusvähemuste juurdepääsul tervishoiuteenustele.

218. Terviseameti veebisaidil kättesaadava teabe põhjal on selge, et Ida-Viru maakonnas, kus üle 70% kohalikust elanikkonnast kuulub vene vähemusse, esines pandeemia ajal palju koroonaviiruse juhtumeid. Ametiasutused märgivad, et see oli osaliselt tingitud piiriületustest ja eneseisolatsiooni nõudega seotud probleemidest. Lisaks on 2021. aasta juulis kättesaadavate andmete kohaselt vaktsineerimismäär selles maakonnas 20% madalam kui teistes Eesti maakondades.

219. Seoses kõrgema haigestumuse määraga vene vähemuse hulgas teatati nõuandekomiteele, et see on seotud ebasoodsa sotsiaalmajandusliku olukorra ja struktuurilise ebavõrdsusega, mille tõttu vene vähemus on nakatumisohule rohkem avatud, kuna töötatakse töökohtadel, kus sotsiaalne distantseerumine on keeruline<sup>143</sup>, ning muudel põhjustel, mis on seotud meediatarbimisega ja usaldamatusega ametivõimude suhtes. Samuti teatati, et eelkõige romad, aga ka rahvusvähemused üldiselt, olid COVID-19 vastu vaktsineerimise suhtes vastumeelsemad kui eestlased üldiselt.<sup>144</sup> Tõepoolest, paljude roma kogukonna liikmete töötus (vt eespool) või

<sup>141</sup> Kodanikuühiskonna seirearuanne riikliku romasid puudutava integratsioonistrateegia rakendamise kohta Eestis, Eesti Inimõiguste Keskus, 2018.

<sup>142</sup> Teemaatiline kommentaar nr 2, punkt 42.

<sup>143</sup> „Õigus tervisele, selle kaitsmine kaasava ja vastupidava tervishoiu kaudu“, aruteludokument, Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik, 4. peatükk, lk 45, veebruar 2021.

<sup>144</sup> S. Kondan, M. Sahajal, D. Trimbach, „Eesti venekeelse vähemuse vajaduste väljaselgitamine: COVID-19, andmete kogumine ning sotsiaalsed tervisenäitajad“, Foreign Policy Research Institute, Baltic Bulletin, mai 2021.

nende töötamine mitteametlikel tööturgudel tähendab, et neil ei ole perearsti ega tervisekindlustust.<sup>145</sup> Praegu puuduvad andmed rahvusvähemuste tervisenäitajate ebavõrdsuse kohta. Vähemused teatasid ka sellest, et teave COVID-19, hügieenisoovituste ja piirangu kohta oli kättesaadav eesti, vene ja inglise keeles.

220. Nõuandekomitee tuletab meelde, et osalisriigid peaksid tagama asjaomaste rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute tõhusa kaasamise nende tervishoiuprobleemide lahendamiseks võetud meetmete kavandamisse, rakendamisse, järelevalvesse ja hindamisse. Nõuandekomitee leiab, et see hõlmab ka vaksineerimisstrateegiaid, teavitustrateegiaid ning COVID-19ga seoses rakendatud meetmeid või piiranguid. Selline kaasamine on vajalik selleks, et tervishoiuteenused vastaksid kõige tõhusamalt nende konkreetsetele vajadustele.

221. Nõuandekomitee tunneb muret selle pärast, et Ida-Viru maakonnas ja Lasnamäe linnaosas on vaksineerituse määr madalam, mis mõjutab vene vähemust.<sup>146</sup> Komitee tervitaks kõiki uuringuid, mis võiksid selgitada pandeemia ebaproportsionaalset mõju rahvusvähemustesse kuuluvatele inimestele, ning palub, et ametiasutused annaksid rahvusvähemustele paremat teavet vaksineerimise kohta. Samuti juhib komitee tähelepanu sellele, et rahvusvähemuste hulka kuuluvad tervishoiuvahendajad või -assistendid võivad aidata kaasa asjaomaste isikutega suhtlemise parandamisele.

222. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles koguma andmeid ja tegema uuringuid rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tervisenäitajate kohta ning korraldama teadlikkuse suurendamise kampaaniaid tervishoiuküsimustes, sealhulgas COVID-19 vastu vaksineerimise teemal, rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele, sealhulgas vähemuskeeltes.

### Territoriaalne ja haldusreform (artikkel 16)

223. Riigiaruandes ei teatanud ametiasutused ühestki muudatusest, mis mõjutaks rahvusvähemuste hulka kuuluvaid isikuid Eesti territoriaalsetes haldusüksustes.

224. Nõuandekomitee partnerid teavitasid teda 2017. aasta haldusreformist, millega vähendati kohalike omavalitsuste koguarvu Eestis. Komitee kuulis, et selle tulemusel liideti eesti enamusega ja venekeelsed haldusüksused, mis tõi lõpuks kaasa venekeelse õppe kaotamise kõnealustes üksustes asuvates koolides (kuna nõudluse määravad kohalikud elanikud ja vanemad). Nõuandekomiteed teavitati, et see mõjutab nii venelasi kui ka vanausulisi (kes on ka etnilised venelased) ning et nende kogukondadega reformiprotsessi käigus ei konsulteeritud. Ametiasutused märgivad siiski, et nendega konsulteeriti süstemaatiliselt.

225. Sama reformi käigus moodustasid ametiasutused Setomaa valla, mida setode esindajad kiitsid kui meedet, mis on aidanud neil paremini korraldada haridust Setomaal (vt artikkel 14) ja mis on ühendanud setod ühe haldusüksuse alla.

226. Võtmata seisukohta selle kohta, kas kirjeldatud juhul on vähemustega konsulteeritud või mitte, soovib nõuandekomitee rõhutada, kui oluline on haldusreformi käigus konsulteerida rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega ning tagada, et sellistel reformidel ei oleks negatiivset mõju vähemuste õigustele.

227. Nõuandekomitee julgustab ametiasutusi tagama, et territoriaal- ja haldusreformides võetakse nõuetekohaselt arvesse rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute õigusi. Lisaks julgustab nõukogu ametivõime alustama vene vähemuse esindajatega dialoogi vene keele õpetamise üle 2017. aasta haldusreformiga hõlmatud piirkondades asuvates koolides ning minimeerima selle reformi negatiivset mõju.

### Piiriülene koostöö (artiklid 17 ja 18)

228. Ametiasutused peavad Eesti ja Venemaa Föderatsiooni vahelist koostööd edukaks, eelkõige Euroopa Liidu kaasrahastatavate koostööprogrammide raames, mille hulgas on ka piiriüleised projektid, mis toetavad peamiselt piirialade arengut ja konkurentsivõime kasvu. Aastatel 2014–2020 rahastati eelkõige viit suurt piiriülest taristuprojekti, sealhulgas väikeettevõtluse arendamist, Peipsi järve sotsiaalmajanduslikku ja keskkonnaalast arendamist, sealhulgas veeturismi, väikelaevade sadamaid ja reoveepuhastusseadmeid, ning Narva-Ivangorodi kindluse ja promenaadi rekonstrueerimist ning Luhamaa/Šumilkino piiripunkti rekonstrueerimist. Samuti on teatatud üliõpilasvahetuse programmide ülikoolide tasandil. Lõpetuseks on Eesti ja Venemaa Föderatsioon allkirjastanud kultuurisätteid sisaldavad lepingud. Kultuuriministeeriumi toetusprogramm rahvusvähemuste katusorganisatsioonidele võimaldab organisatsioonidel kasutada riiklikku rahastamist rahvusvahelise kultuuri- ja hariduskoostöö edendamiseks.<sup>147</sup>

229. Nõuandekomitee partnerid teatasid ka Eesti ja Soome vahelisest heast koostööst ingerisoomlaste osas.

230. Vene vähemuse esindajad teatasid mõningatest organisatsioonilistest raskustest Venemaa valitsusväliste organisatsioonidega suhtlemisel ja koostöö tegemisel. Nad usuvad, et riikliku julgeoleku küsimused (vt artikkel 6) mõjutavad vene vähemuse koostööd Venemaa Föderatsiooni organisatsioonidega.

231. Nõuandekomitee on saanud teateid COVID-19 pandeemiast põhjustatud raskuste kohta Eesti ja Venemaa Föderatsiooni vahelise piiri ületamisel ning piiri sulgemisest pandeemia tõttu. Nii juhtus ka setodega, kes kaotasid

<sup>145</sup> [Kodanikuühiskonna seirearuanne riikliku romasid puudutava integratsioonistrateegia rakendamise kohta Eestis](#), Eesti Inimõiguste Keskus, 2018.

<sup>146</sup> Vaksineeritute määr Lasnamäes linnaosa oli 10.09.2021. aastal 52% võrreldes Harju maakonna keskmise näitajaga 64%.

<sup>147</sup> Riigiaruanne, punkt 244.

võimaluse ületada piiri, et säilitada ja külastada pereliikmete haudasid, kodukirikuid ja perekonna vara teisel pool piiri.

232. Rõhutades, et esmane vastutus rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õiguste kaitsmise eest lasub nende elukohariigi ametiasutustel, tuleb nõuandekomitee siiski meelde, et kahepoolsed lepingud ja mitteametlik piiriülene koostöö võivad aidata edendada rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigusi ning sallivust, stabiilsust ja rahu piirkonnas.

233. Sellega seoses leiab nõuandekomitee, et võime teha piiriülest koostööd on rahvusvähemustesse kuuluvate isikute jaoks väga oluline ning kõiki selle piiranguid tuleks hoolikalt kaaluda ja neid tuleks eesmärkide suhtes proportsionaalselt kohaldada. Lisaks tuleks enne piirangute kehtestamist konsulteerida asjaomaste rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikutega, olenemata sellest, kas piirangud on seotud pandeemiaga või mitte.

234. Nõuandekomitee kutsub ametiasutusi üles tegema tihedamat koostööd rahvusvähemuste esindajatega nende piiriüleste kontaktide osas ning tagama, et nendele kontaktidele kehtestatud piirangud on proportsionaalsed ega takista põhjendamatult rahvusvähemustesse kuuluvate isikute juurdepääsu oma õigustele.

Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee on sõltumatu organ, mis aitab Euroopa Nõukogu ministrite komiteel hinnata, kas raamkonventsiooni osaliste poolt selles sätestatud põhimõtete rakendamiseks võetud meetmed on piisavad.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt 10. novembril 1994 vastu võetud ja 1. veebruaril 1998 jõustunud rahvusvähemuste kaitse raamkonventsioonis sätestatakse põhimõtted, mida riigid peavad rahvusvähemuste kaitse tagamiseks järgima, ning eesmärgid, mida riigid peavad saavutama. Raamkonventsiooni tekst on muu hulgas kättesaadav eesti ja vene keeles.

Käesolev arvamus sisaldab nõuandekomitee hinnangut pärast selle viiendat külaskäiku Eestisse.

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

Euroopa Nõukogu on mandri juhtiv inimõiguste organisatsioon. Nõukogul on 47 liikmesriiki, sealhulgas kõik Euroopa Liidu liikmesriigid. Kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid on allkirjastanud Euroopa inimõiguste konventsiooni, mille eesmärk on inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi kaitse. Euroopa Inimõiguste Kohus jälgib konventsiooni rakendamist liikmesriikides.