



**VIIES ARVAMUS TEEMAL
EESTI**

**NÕUANDEKOMITEE
KOHTA
RAHVUSVÄHEMUSTE
KAITSE
RAAMKONVENTSIOON**

Vastu võetud 3. veebruaril 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2021)5

Avaldatud 9 juuni 2022

Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni sekretariaat
Euroopa Nõukogu
F-67075 Strasbourg Cedex
Prantsusmaa

www.coe.int/minorities

SISUKORD

TULEMUSTE KOKKUVÕTE	4
Kohaldamisala	4
Vähemusrahvuste kultuuride edendamine	4
Sallivus ja kultuuridevaheline dialoog	4
Meedia	4
Haridus	4
Keelelised õigused	4
Tõhus osalemine	5
Piiriülene koostöö	5
SOOVIKESKSED	6
Soovitused koheseks tegevuseks	6
Täiendavad soovitused	6
Nende soovituste järelmeetmed	6
JÄRELEVALVEMENETLUS	7
Viienda tsükli riikliku aruande koostamine	7
Nõuandekomitee neljandas arvamuses esitatud soovitustega seotud järelmeetmed	7
Riigivisiit ja viienda arvamuse vastuvõtmine	7

TULEMUSTE KOKKUVÕTE

1. Eesti jätkab rahvusvähemustesse kuuluvate isikute toetamist erinevate rahastamisallikate kaudu, eriti kultuuriprojektide puhul. Sellegipoolest on vaja suurendada nende kaasamist ka muudes küsimustes kui kultuuriprojektid, sealhulgas tõhusat osalemist majandus-, sotsiaal- ja poliitilises elus. Püüdlused ühiskonna lõimumise suunas jätkuvad, kuid neid takistavad lõhed haridussüsteemis eesti ja vene keele õpetamise vahel, samuti meediaruumis, ning vene vähemuse osade arusaam, et riigikeele edendamiseks kasutatakse ebaproportsionaalseid vahendeid. Jätkuvalt on suur hulk vene vähemusse kuuluvaid kodakondsuseta isikuid, mis piirab nende võimalusi osaleda täielikult ja tõhusalt Eesti kultuuri-, majandus- ja poliitilises elus.

Kohaldamisala

2. Eesti jääb oma ratifitseerimise ajal tehtud deklaratsiooni juurde, mis tähendab, et kohaldamisala on jätkuvalt piiratud Eesti kodanikega. Järelevalvetsükli jooksul on tehtud olulisi jõupingutusi, et vähendada Eesti kodakondsuseta vene vähemusse kuuluvate isikute arvu, ning täheldatud on märkimisväärseid arenguid, et vähendada kodakondsuseta laste arvu. Sellest hoolimata on endiselt märkimisväärne osa vene vähemusse kuuluvatest isikutest nn "määratlemata kodakondsusega" ehk kodakondsuseta isikutest. Ametiasutused teevad jätkuvalt jõupingutusi selle arvu vähendamiseks, sealhulgas keelekursuste korraldamise kaudu, ning ametiasutused teatavad, et "määratlemata staatusel" isikute jaoks on olemas teatavad eelised, mis vähendavad nende motivatsiooni taotleda Eesti kodakondsust, kuid nõuandekomitee on täheldanud ka muid takistavaid tegureid.

3. Käimas on positiivne dialoog seto kogukonda kuuluvate isikutega, keda ei tunnustata loendusel eraldi rahvusena. Ametivõimud suhtuvad vähemusrahvuste õigustesse selle rühma suhtes paindlikult.

Vähemusrahvuste kultuuride edendamine

4. Eesti jätkab rahvusvähemuste laialdast toetamist kultuurilistes aspektides, rahastades traditsioonilisi kultuuriüritusi ja mitmesuguseid kunstiprojekte ning suurendades rahvusvähemuste alaseid teadmisi üldsusele. Rahvusvähemuste organisatsioonide tegevuse järjepidevuse tagamiseks on siiski vaja jätkusuutlikku rahastamist. Sellega seoses võiksid edasised konsultatsioonid, mis hõlmavad rahvusvähemusi vahendite eraldamisel ja toetuste taotlemise suutlikkuse suurendamisel, võimaldada neil lisaks folkloorilistele aspektidele tõhusalt osaleda Eesti kultuurielus. Kuigi rahvusvähemuste organisatsioonide ja ametivõimude vahel on head suhted, saaks rohkem teha rahvusvähemuste kultuuri, ajaloo ja keelte tutvustamiseks laiemale elanikkonnale. Selline tunnustamine piirdub endiselt nelja rühma loeteluga, millele lisanduvad ingerisoomlased, kelle puhul on nende kultuuriautonomia organi puhul võetud paindlik lähenemisviis. Siinkohal võiks näidata rohkem paindlikkust, et tagada suuremale hulgale kogukondadele - sealhulgas neile, kes on arvuliselt suuremad kui tunnustatud kogukonnad - täielik juurdepääs jätkusuutlikumale kultuurivaldkonna rahastamisele.

Sallivus ja kultuuridevaheline dialoog

5. Eesti jätkab oma integratsioonistrateegiat, mida ta aruandeperioodil põhjalikult jälgis, enne uue, kuni 2030. aastani kestva strateegia vastuvõtmist. Varasema strateegia jälgimisel ning uue strateegia koostamisel ja vastuvõtmisel ei konsulteeritud nõuetekohaselt kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Üldiselt austatakse sallivust ja kultuuridevahelist dialoogi paljude vähemusgruppide suhtes. Siiski on näiteid negatiivsetest suhetest erinevate vähemusgruppide endi vahel ning vene vähemuse kogemus Eesti ametivõimude riikliku julgeolekupoliitikaga tekitab selles kogukonnas jätkuvalt muret ja takistab mõnel juhul nende tegevust. Lisaks on poliitikas üldine tendents, et vähemuste integreerumine ühiskonda on ühepoolne protsess - kusjuures enamuselt oodatakse vähe. Selle probleemi aluseks on see, et integratsioonistrateegia osas ei konsulteerita vähemustega nõuetekohaselt.

Meedia

6. Eesti on investeerinud vähemuskeelsesse meediasse, suurendades viimase viie aasta jooksul venekeelsele telekanalile ja teistele rahvusvähemuste avalik-õiguslikele kanalitele eraldatud vahendeid, pakkudes neile spetsiaalseid kanaleid oma kultuuri ja keele tutvustamiseks. Siiski püsib endiselt tõsine lõhe eesti ja "mitte-eesti" meediaruumi vahel, mis ulatub isegi digitaalsesse ruumi ja mõjutab nooremaid põlvkondi. Rahvusvähemuste keelte ja rahvusvähemuste kultuuri, samuti huvide ja murede kohta käiva meedia puudumine on endiselt oluline probleem.

Haridus

7. Eesti haridussüsteem on *de facto* endiselt jagatud eestikeelseteks koolideks ja venekeelseteks koolideks. Ametivõimude sõnul toetab praegust haridussüsteemi osa vene vähemuse liikmeid, kes peavad seda otsustavaks vene keele kaitsmisel Eestis. Süsteemi kriitikud - kellest mõned kuuluvad vene vähemusse - märgivad, et see aitab kaasa olemasoleva lõhestatuse püsimisele ühiskonnas ja isegi nõrgematele akadeemilistele tulemustele, mis viib venekeelsete õpilaste madalamate õpitulemusten saavutamiseni. Õpetajate puudus mõjutab kogu haridussüsteemi ning paindlik lähenemine õpetajatele kehtestatud rangetele riigikeele nõuetele, mis on kehtestatud piiratud ajaks, võiks aidata seda olukorda parandada. Lisaks on vaja õppekava kaudu suurendada teadmisi rahvusvähemuste ajaloolisest kohalolekust, keeltest ja panusest Eestis.

8. Mis puudutab romi laste juurdepääsu haridusele, siis kuigi nad moodustavad arvuliselt väikese vähemuse, on nõuandekomitee mures nn "lihtsustatud programmide" pärast, milles romi õpilased tunduvad olevat ülesindatud, ning samuti selle pärast, et romi vanematega ei ole nende laste hariduse osas konsulteeritud piisavalt.

Keelelised õigused

9. Ei ole tehtud edusamme nõuandekomitee varasemate soovitude rakendamisel, mis käsitlevad rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ametlikku õigust suhelda kohalike ametiasutustega vähemuskeeles, ega ka vähemuskeelsete kohanimedate esitamist. Kõrge lävend

kohalike ametiasutustega vähemuskeeles suhtlemiseks on endiselt jõus ja see takistab eelkõige arvuliselt väiksemaid rahvusvähemusi. Mis puutub topograafiliste tähiste kuvamisse, siis seadus on jäänud muutumatuks ja teadlikkus sellest raamkonventsioonist tulenevast õigusest on endiselt madal. Menetlus ei ole avatud kõigile vähemustele ja vähemuste jaoks on selles keeruline orienteeruda. On vaja täiendavaid konsultatsioone, mida ametiasutused ise algatavad, et selgitada välja nõudlus selliste tähiste järele ning suurendada teadlikkust sellest õigusest. Keeleinspeksioon asendati 2020. aastal keelenõukoguga ja rõhk on nihkunud positiivsete stiimulite otsimisele - kuigi endiselt on muresid seoses keelenõukogu volitustega määrata trahve. Jätkuvalt on vaja suurendada usaldust vene vähemuse suhtes.

Tõhus osalemine

10. Mitmes valdkonnas, sealhulgas riigi integratsioonipoliitikas, hariduses ja haldusreformis, on rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ja ametiasutuste vahel lahkavamusi selles osas, kas konsultatsioonid on

toimunud. Samuti väidavad ametiasutused, et on olemas üldised eeskirjad, mis kohustavad neid konsulteerima avalikkusega. Nõuandekomitee on seisukohal, et Eesti peab konsulteerima aktiivsemalt ja eelkõige ka rahvusvähemusi silmas pidades, et poliitikalukujundajad saaksid nende häälte kuuluks.

11. Jätkuvalt on probleeme ka vene vähemuse, eelkõige naiste, kelle töötuse määr on eriti kõrge, osalemisega majanduses. Lisaks sellele on piirkonnas, kus vene vähemus elab kõige tihedamini, jätkuvalt raskusi seoses üleminekuga rohelisemale majandusele, mis mõjutab 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 piiriülene koostöö raskendatud Covid-19 pandeemia tõttu, sealhulgas Seto puhul.

SOOVIKUSED

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

14. Ametiasutusi kutsutakse üles võtma arvesse käesolevas nõuandekomitee arvamuses esitatud üksikasjalikke tähelepanekuid ja soovitusi. Eelkõige peaksid nad võtma järgmisi meetmeid, et parandada veelgi raamkonventsiooni rakendamist:

Soovitused viivitamatuks tegutmiseks¹

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

16. Nõuandekomitee nõuab tungival, et ametiasutused tagaksid vene keele kui õppekeele kättesaadavuse riiklikus haridussüsteemis kõigil tasanditel ning intensiivistaksid sellega seotud dialoogi ja konsultatsioone vene vähemuse esindajatega. Samuti peaksid ametiasutused uurima eestikeelsete ja venekeelsete koolide õpilaste haridustulemuste erinevuste põhjusi, hindama ja parandama vene õppekeelega hariduse kvaliteeti ning kõrvaldama kõik tuvastatud probleemid.

17. Nõuandekomitee nõuab tungival, et ametiasutused tagaksid romade rahvusvähemusse kuuluvatele isikutele tõhusa ja sisulise juurdepääsu haridusele, sealhulgas parandades ja ajakohastades õpetajate koolitust romade kultuuri ja traditsioonide mõistmiseks, vaadates läbi nn "lihtsustatud programmide" võimaliku diskrimineeriva mõju ning konsulteerides romadega mis tahes tulevase mudeli kavandamisel, rakendamisel ja läbivaatamisel, et toetada romade õpilasi hariduses.

18. Nõuandekomitee kutsub ametivõime tungival üles laiendama oma konsultatsioonistruktuure rahvusvähemuste esindajatega kultuurivaldkonnast kaugemale ning andma rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele piisavaid võimalusi, et nende hääl oleks kuuldav ja et nad saaksid oluliselt mõjutada kõiki neid puudutavaid otsuseid ja küsimusi. Arvesse tuleks võtta arvamuste mitmekesisust vähemusrühvuste kogukondades ning soolist ja vanuselist tasakaalu.

Täiendavad soovitused

19. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles pidama setodega avatud ja konstruktiivset dialoogi nende ametliku tunnustamise ja vähemuste õiguste jätkuva kasutamise üle.

20. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles tagama, et kõik asjaomased rühmad saaksid oma kultuuri säilitamiseks, arendamiseks ja edendamiseks vajalikud stabiilsed, jätkusuutlikud ja piisavad vahendid, suurendama rahvusvähemuste suutlikkuse suurendamist, et nad saaksid juurdepääsu rahastamisaotluste esitamise protsessidele, ning toetama kultuuritegevust, et suurendada

rahvusvähemuste teadmisi ja soodustada nende positiivset suhtumist Eesti kultuurielus osalemisse.

21. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles intensiivistama jõupingutusi sallivuse ja kultuuridevahelise dialoogi edendamiseks, mis lähevad kaugemale eesti keele oskuse edendamisest, näiteks edendades mitmekeelsust ja rahvusvähemuste kultuuride tundmist, vastastikust austust ja mõistmist kõigi Eestis elavate inimeste seas.

22. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles, austades samas toimetuse 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 tõstmine nendest aspektidest ja negatiivsete stereotüüpide vastu võitlemine.

23. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles kohaldama piiratud aja jooksul paindlikku lähenemist seoses õpetajate töölevõtmise riigikeele nõuetega, et koolid saaksid leevendada vähemuskeeleõpetajate 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 ühiskonnas ja kultuuris, samuti rahvusvähemuste ajaloo, kultuuri, keele, traditsioonide ja religiooni kohta ning edendama tõhusamalt sallivust ja kultuuridevahelist dialoogi ametliku ja mitteametliku hariduse kaudu, sealhulgas edendades eri keelelistest taustadest pärit õpilaste omavahelist suhtlemist.

25. Nõuandekomitee kutsub ametivõime üles suurendama jõupingutusi, et tegeleda rahvusvähemustesse kuuluvate isikute kõrge töötuse määraga, ning võtma erimeetmeid vähemusrühvuste hulka kuuluvate naiste olukorra parandamiseks. Ametiasutused peaksid hõlbustama juurdepääsu piisavale koolitusele, mis ei piirduks ainult keeleoskusega ja annaks asjaomastele isikutele praegusel ja tulevasel tööturul vajalikud oskused. Lisaks kutsub ta ametivõime üles tagama, et mõjutatud piirkonnad saaksid vajalikku toetust, et tegeleda majanduskriisi erimõjudega omavalitsuste tasandil.

Nende soovituste järelemeetmed

26. Nõuandekomitee julgustab ametiasutusi korraldama järelemeetmeid pärast käesoleva viienda tsükli arvamuse avaldamist. Komitee leiab, et järelemeetmete dialoog käesolevas arvamuses esitatud tähelepanekute ja soovituste läbivaatamiseks oleks kasulik. Lisaks on nõuandekomitee valmis toetama ametiasutusi käesolevas arvamuses esitatud soovituste rakendamise võimalike viiside kindlaksmääramisel, tuginedes oma kogemustele kõigis raamkonventsiooni osalisriikides.

¹ Allpool esitatud soovitused on loetletud raamkonventsiooni vastavate artiklite järjekorras.

JÄRELEVALVEMENETLUS

Viienda tsükli riikliku aruande koostamine

27. Riigiaruanne saadi 25. novembril 2019. Selle koostamisel konsulteeriti rahvusvähemustes kuuluvate isikute õigusi esindavate ja edendavate organisatsioonidega. Vähemuste õigustega seotud soolisi aspekte käsitleti aruandes kahes lõigus.²

Järeelmeetmed seoses nõuandekomitee neljanda arvamuse soovitustega

28. Ametiasutused ei tõlkinud nõuandekomitee neljandat arvamust eesti keelde ega vähemuskeeltesse ning riigiaruanded on eesti keeles kättesaadavad spetsiaalse veebilehe³ ja Euroopa Nõukogu (inglisekeelse) veebilehe⁴ kaudu. Lisaks leiab Eesti ametiasutuste veebilehtedelt väga vähe teavet rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni kohta, kuigi konventsiooni tekst on kättesaadav eesti ja inglise keeles seadusandliku andmebaasi portaalis⁵ ning vene keeles teisest veebilehest.⁶

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

Riigivisiit ja viienda arvamuse vastuvõtmine

30. Käesolev viienda tsükli arvamus rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni (edaspidi "raamkonventsioon") rakendamise kohta Eestis on vastu võetud vastavalt raamkonventsiooni artikli 26 lõikele 1 ja ministrite komitee resolutsiooni (2019)49 artiklile 25. Järeldused põhinevad viiendas riigiaruandes sisalduval teabel, muudel kirjalikel allikatel ning teabel, mille nõuandekomitee sai valitsus- ja valitsusvälistest allikatest oma visiidi käigus Narva, Värsk

ja Tallinna 5.-7. juulini 2021, mida täiendasid veebipõhised kohtumised kodanikuühiskonna ja ametiasutustega 7., 8., 10. ja 11. juunil 2021 ning 9. juulil 2021. aastal. Nõuandekomitee avaldab tänu ametiasutustele suurepärase koostöö eest enne visiiti, selle ajal ja pärast seda. Nõuandekomitee poolt 6. oktoobril 2021 heaks kiidetud arvamuse eelnõu edastati 15. oktoobril 2021 Eesti ametiasutustele märkuste esitamiseks vastavalt resolutsiooni (2019)49 artiklile 37. Nõuandekomitee tervitab Eesti ametiasutustelt 14. detsembril 2021 saadud märkusi.

31. Need veebipõhised kohtumised ja füüsiline visiit toimusid koostöös Euroopa Rassismi ja Sallimatuse Komisjoniga (ECRI), kes koostab oma kuuendat aruannet Eesti kohta. Seetõttu viitab nõuandekomitee lisaks oma hinnangule ka ECRI kuuendale Eestit käsitlevale aruandele.

32. Käesolevas arvamuses ei käsitleta mitmeid raamkonventsiooni artikleid. Praegu tema käsutuses oleva teabe põhjal leiab nõuandekomitee, et nende artiklite rakendamine ei anna põhjust erimärkusteks. Seda avaldust ei tohi mõista nii, et see tähendab, et nüüdseks on võetud piisavad meetmed ja et sellekohaseid jõupingutusi võib vähendada või isegi peatada. Pigem leiab nõuandekomitee, et raamkonventsioonist tulenevad kohustused nõuavad ametivõimudelt pidevaid jõupingutusi. Lisaks sellele ei pruugi teatud olukord, mida praeguses etapis võib pidada vastuvõetavaks, olla seda ka edasiste järelevalvetsükli jooksul. Lõpuks võib juhtuda, et probleemid, mis praeguses etapis tunduvad suhteliselt vähetähtsad, osutuvad aja jooksul alahinnatuks.

² Vt riigiaruande punkte. 121 ja 177 (seoses romi naistega).

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

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

⁵ Eesti.ee, Eesti rahvusvähemuste andmebaasi veebileht, kättesaadav [siin](#).

⁶ Sekundaarne veebisait, kus on raamkonventsiooni tekst vene keeles, kättesaadav [siin](#).

Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee on sõltumatu organ, mis abistab Euroopa Nõukogu ministrite komiteed raamkonventsiooni osaliste poolt raamkonventsioonis sätestatud põhimõtete rakendamiseks võetud meetmete piisavuse hindamisel.

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

Käesolev arvamus sisaldab nõuandekomitee hinnangut pärast 5th riigivisiiti Eestisse.

www.coe.int/minorities

Euroopa Nõukogu on Euroopa kontinendi juhtiv inimõiguste organisatsioon.

Sellesse kuulub 46 liikmesriiki, sealhulgas kõik Euroopa Liidu liikmed.

Kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid on allkirjastanud järgmise lepingu Euroopa inimõiguste konventsioon, mis on loodud selleks, et kaitsta inimõigusi, demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid.

Euroopa Inimõiguste Kohus teostab järelevalvet konventsiooni rakendamise liikmesriikides.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE