



Strasbourg, 5 July 2012

Public  
ACFC/44DOC(2012)001 rev  
/Estonian version/

**ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION  
FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES**

**THEMATIC COMMENTARY No. 3**

**THE LANGUAGE RIGHTS OF PERSONS BELONGING TO NATIONAL  
MINORITIES UNDER THE FRAMEWORK CONVENTION**

*Adopted on 24 May 2012*

**RAHVUSVÄHEMUSTE KAITSE RAAMKONVENTSIOONI  
NÕUANDEV KOMITEE**

**TEMAATILINE KOMMENTAAR nr. 3**

**RAHVUSVÄHEMUSTESSE KUULUVATE INIMESTE KEELELISED ÕIGUSED  
VASTAVALT RAAMKONVENTSIOONILE**

*Vastu võetud 24. mail 2012*

**SISUKORD**

<b>I OSA</b>	<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>4</b>
<b>II OSA</b>	<b>KEELEALASED ÕIGUSED JA IDENTITEEDID</b> .....	<b>8</b>
	1. Keel ja inimese isiklikud identiteedid.....	8
	1.1. Kaasav lähenemine .....	8
	1.2. Valikuvabadus, mitmene kuulumine ja olukorrast tulenev kuulumine .....	8
	1.3. Andmete kogumine .....	9
	2. Rahvusvähemuse identiteedi põhielementide edendamine, sh keel .....	10
<b>III OSA</b>	<b>KEELEALASED ÕIGUSED JA VÕRDSUS</b> .....	<b>12</b>
	1. Võrdsus seaduse suhtes ja võrdne õigus seaduse kaudu, tegelik võrdsus kõikides eluvaldkondades .....	12
	2. Sallivus, kultuuridevaheline suhtlemine ja mittediskrimineerimine (mitte-eristamine) .....	13
	2.1. Kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse peegeldamine .....	14
	2.2. Enamuse keele ja vähemuskeelte rääkijate omavahelised suhted .....	14
<b>IV OSA:</b>	<b>KEELEALASED ÕIGUSED JA MEEDIAD</b> .....	<b>16</b>
	1. Avalikud meediad .....	16
	2. Erameediad .....	17
	3. Trükimeediad .....	18
	4. Meediate tehnoloogiline areng ja selle mõju vähemustele .....	18
	5. Filmi- ja muusikatööstus ning vähemuskeeled.....	19
<b>V OSA:</b>	<b>VÄHEMUSKEELTE AVALIK JA ERAVIISILINE KASUTAMINE</b> .....	<b>20</b>
	1. Vähemuskeelte kasutamine avalikkuses, haldussüsteemis ja kohtusüsteemis.....	20
	1.1. Ametlike keelte seadused ehk “riigikeele” seadused .....	20
	1.2. Vähemuskeelte kasutamine suhtlemises haldusasutustega nendes piirkondades, kus riigi vähemused elavad tavapäraselt või kus nad on arvukad .....	21
	1.3. Õigus teabele kohtumenetluses.....	22
	1.4. Vähemuskeelte tähestik .....	22
	2. Vähemuskeelsed eluavaldused: inimeste nimed, kohanimed ja topograafilised tähised .....	23
	2.1. Inimeste nimed ja isanimed .....	23
	2.2. Avalikkusele nähtav isiklik teave .....	24
	2.3. Avalikud tähised ja märgid.....	24
<b>VI OSA:</b>	<b>KEELEALASED ÕIGUSED JA HARIDUS</b> .....	<b>26</b>
	1. Juurdepääs haridusele .....	26
	2. Õiged võimalused vähemuskeelseks õpetamiseks ja õppimiseks .....	26
	2.1. Avatud ja kaasav lähenemine vähemuskeeltele hariduses .....	27
	2.2. Vahendid selleks, et õigust haridusele saaks täielikult kasutada.....	28
	2.3. Tasakaal enamuse ja vähemuse keelte vahel hariduses .....	29
	2.4. Keelelise mitmekesisuse edendamine ja kultuuridevaheline haridus .....	30
<b>VII OSA</b>	<b>KEELEALASED ÕIGUSED JA OSALUS</b> .....	<b>32</b>
	1. Keelealased õigused ja tegelik osalemine kultuuri-, ühiskondlikus ja majanduslikus elus .....	32
	2. Keelealased õigused ja tegelik osalemine avaliku sektori tegemistes .....	34
<b>VIII OSA</b>	<b>JÄRELDUSED</b> .....	<b>36</b>

## I OSA SISSEJUHATUS

### 1. Arvestades keelealaste õiguste kesksust tähtsust, et ka tegelikult kaitsta

rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste kõiki õigusi ning arvestades keele kui üksikisiku ja kollektiivse identiteedi väljendusvahendit, pühendab Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni Nõuandev Komitee oma Kolmanda Teemaatilise Kommentaari rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste keeleliste õigustele.

2. Raamkonventsiooniga nõutakse, et riigid edendaks täielikku ja tegelikku võrdõiguslikkust rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste suhtes kõikides majandus-, ühiskondliku, poliitilise ja kultuurielu valdkondades. See sisaldab ka õigust võrdväärsele kaitsele seaduse abil ja seaduse ees ning õigust olla kaitstud kõikide diskrimineerimisvormide vastu, mis tuginevad rahvuslikul päritolul ning muudel alustel, sealhulgas keel. Täielik ja tegelik võrdõiguslikkus tähendab ka seda, et ametivõimud peavad rakendama erimeetmeid, et üle saada minevikust pärit või struktuuridest tingitud ebavõrdsustest ning et tagada, et kõik inimesed, sealhulgas rahvusvähemusse kuulujad, saaksid võrdsed võimalused. Lisaks sisaldab Raamkonventsioon kohustust Osalisriikidele “edendada vajalikke tingimusi rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste suhtes, et säilitada ja edasi arendada nende kultuuri ning alles hoida nende identiteedi põhielemente, nimelt nende usku, keelt, tavasid ja kultuuripärandit”.<sup>1</sup>

3. Kuigi Raamkonventsiooniga kaitstakse rahvusvähemustesse kuuluvate üksikinimeste õigusi, on teatud õiguste kasutamisel kollektiivsem mõõde.<sup>2</sup> Teatavasti on mõningaid õigusi, sealhulgas vähemuskeele kasutamine avalikult, võimalik tegelikult kasutada ainult ühenduses teiste inimestega. Kui peaaegu kõik vähemuste õigused on omavahel seotud, siis eriti just keelealased õigused. Keel on eneseväljenduse ja suhtlemise keskne vorm ning keelealaste õiguste kaitse peab olema tagatud seoses muude õigustega, sealhulgas *inter alia* (muu hulgas) õigus haridusele, juurdepääs meediatele ning osalemine kultuuri-, ühiskondlikus ja majanduselus ning avalikes toimingutes.

4. Kommentaaris keskendutakse sellele, kui pöördelise tähtsusega on keelealased õigused ühe inimese identiteedi või identiteetide säilitamisele (II Osa – Raamkonventsiooni artiklid 3 ja 5). III Osas uuritakse keelealaseid õigusi seoses kesksete põhimõtetega – mittediskrimineerimine ja täieliku ning tegeliku võrdõiguslikkuse edendamine (Raamkonventsiooni artiklid 4 ja 6). Nüüd edasi, Kommentaari Osad IV kuni VII käsitlevad vastavate keelealaste õiguste klastreid (hulki), mis on seotud meediatega, keelte avaliku ja erakasutusega, hariduse ning tegeliku osalemisega (Raamkonventsiooni artiklid 9 – 17).

---

<sup>1</sup> Vt. ka Raamkonventsiooni Artiklit 5, lõiget 1.

<sup>2</sup> Vt. ka Raamkonventsiooni Artiklit 3, lg 2: “Rahvusvähemustesse kuuluvad inimesed võivad kasutada õigusi ja vabadusi, mis tulenevad käesolevast Raamkonventsioonist, nii üksikisiku kaupa kui ka ühiselt teistega.” Taoline õiguste ja vabaduste kasutamine teistega ühiselt on eraldiseisev kollektiivsete õiguste mõistest, vastavalt Selgitava Aruande H(1995)010, 1995. a. veebr., lõikele 37.

5. Pärast Nõuandva Komitee siiani vastu võetud Arvamuste võrdlevat ja analüüsivat läbilugemist esitatakse käesolevas Kommentaaris peamised järeldused keelealaste õiguste kohta nii, nagu need koostati riigipõhistes Arvamusetes, mida oli kolm tsükli.<sup>3</sup> Seega tugineb Kommenteaar Raamkonventsiooni rakendamise seirele Osalisriikides alates 1998. aastast ning põhineb kahel eelneval temaatilisel kommentaaril, mis Nõuandev Komitee on vastu võtnud: Esimene Temaatiline Kommenteaar Haridusest seoses 2. märtsi 2006 Raamkonventsiooniga,<sup>4</sup> ja Teine Temaatiline Kommenteaar Rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tegeliku osalemise kohta kultuuri-, ühiskondlikus- ja majanduselus ning avalikes toimingutes 27. veebruarist 2008.<sup>5</sup> Väga väärtuslikke andmeid on kogutud ka rahvusvähemuste ja kodanikuühiskonna esindajatelt,<sup>6</sup> akadeemilistest ringkondadest ning muudelt osapooltelt, seda ka laiemate konsulteerimiste käigus, mis leidsid aset lõpliku tekstiviimistluse ajal.
6. Käesoleva Kommenteaari terminoloogia on kooskõlas paindlikkusega, mida Nõuandev Komitee on siiani oma töös järginud. 'Vähemuskeel' on seega siinses Kommentaaris mõiste, mis hõlmab osalisriikides kasutusel olevaid igasuguseid väljendeid nagu 'rahvusvähemuse keel', 'rahvusvähemuses kasutusel olev keel', 'rahvusvähemustesse kuuluvate isikute keel', 'sünnijärgne keel' või 'emakeel'.<sup>7</sup> See ei tähenda, et ametivõimud oleks seda tunnustanud 'vähemuse keelena'.
7. Üha suurenev liikuvus ja ränne on aktuaalsed ühiskondlikud nähtused, mis on samuti mitmekesistanud suhtlemisvahendeid. Selle tulemusena muutuvad ka ühiskondlik-keelelised arusaamad keelest kui sellisest, mida pikka aega käsitleti lahutamatus seoses püsivate arusaamadega territooriumist ja kuuluvusest inimrühma. Raamkonventsiooni aluseks on üksikisiku õigused. Seega ei keskenduta selles iseenesest keelele ega ka keelekõnelejate rühmale, vaid keele kõnelejatele. Kõnelejate suhtlemisoskuste kogum, kuhu võivad kuuluda väga ulatuslikud keelelised ressursid (keelte standardkuju ja mittestandardised vormid, murded, jne.) areneb sageli välja kogu elu jooksul teistega suhtlemise ja liikuvuse tulemusena.
8. Samal ajal kui riigid etendavad jätkuvalt kesksel rollil keelte kasutamise õigusliku korra määramisel, saavad hoogu juurde ka muud üksused nagu kohalikud, piirkondlikud või piiriülesed asutused, kus keelte toimimine ja prestiiž sõltuvad erinevatest osapooltest. Ebavõrdsed võimusuhted erinevate kõnelejaterrühmade vahel võivad kaasa tuua ühiskondlike tähtsusjärjestuste (hierarhiate) tekkimist, mida võivad peegeldada ka keelte kasutamise praktikad ja poliitiline diskursus keelte teemal. See omakorda mõjutab, kuidas

<sup>3</sup> Kommenteaaris viidatakse sageli nendele esimese, teise või kolmanda tsükli riigipõhiste Arvamusetele, mille põhjal konkreetsed järeldused on tehtud. Need viited on vaid näitlikku laadi. On tehtud pingutusi, et esitada väga laiaulatuslikku ülevaadet järeldustest, mis tehti erinevates Osalisriikides. Aga kuivõrd kõikjal ei olegi keelealased õigused probleemiks, viidatakse ainult 34le Osalisriigile 39st.

<sup>4</sup> Vt. ACFC Esimene Kommenteaar Haridusest vastavalt Vähemuste Kaitse Raamkonventsioonile, ACFC/25DOC(2006)002, vastu võetud 2. märtsi 2006, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

<sup>5</sup> Vt. ACFC Teine Kommenteaar Rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tegeliku osalemise kohta kultuuri-, ühiskondlikus- ja majanduselus ning avalikes toimingutes, ACFC/31DOC(2008)001, 5. maist 2008, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

<sup>6</sup> Mõiste 'vähemuse esindaja' ei ole teksti läbivalt juriidiline mõiste, vaid sellega viidatakse pigem advokaatidele või vähemuste eestkõnelejatele, kes avalikult jagavad oma seisukohti.

<sup>7</sup> Mõiste 'emakeel' ei sisalda tingimata viidet rahvusele, vaid kajastab pigem keelt, mida vaba valiku alusel räägitakse kodus, olgu see vähemuse keel või ametlik keel.

mingite keelte kõnelejaid tajutakse teiste inimeste poolt ja mingil määral ka seda, kuidas nad iseennast tajuvad. Seega tuleks nendes keelepoliitikates, mis püüdlevad keelteressurside väärtustamise suunas üksikisiku ja ühiskonna tasandil, uurida ka keelte tähtsusjärjestuse küsimust ühiskonnas ning küsimust sellest, kuidas juurdepääs ühiskonnas täielikuks osalemiseks on ebavõrdne.

9. Rahvusvähemuste kaitse ja rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste õiguste ning vabaduste kaitse, nii nagu need on sätestatud Raamkonventsioonis, moodustavad inimõiguste rahvusvahelise kaitse täieõigusliku osa.<sup>8</sup> Seega on rahvusvaheliste inimõiguste standardite osa ka iga rahvusvähemusse kuuluva inimese õigus vabalt ja vahelesekumiseteta kasutada oma vähemusekeelt eraelus ja avalikus elus, suuliselt ja kirjalikult, nii nagu kinnitatud Raamkonventsiooni Artiklis 10.1.
10. Lisaks Raamkonventsioonile on rahvusvähemustesse kuuluvate isikute keelealaste õiguste kaitseks asjakohased ka muud rahvusvahelised instrumendid, mida Nõuandev Komitee on käesolevat Kommentaari koostades arvesse võtnud. Nimetatud instrumente on olemas alates õiguslikult siduvatest standarditest kuni soovitude ja suunisteni. Õiguslikult siduvate standardite hulka kuuluvad need, mis on sätestatud Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioonis ning sellega seotud Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikas, samuti ülevaadatud Euroopa Sotsiaalharta. Lisaks on Nõuandev Komitee hoolikalt arvesse võtnud OSCE Rahvusvähemuste Kõrge Voliniku avaldatud Oslo Soovitusi Rahvusvähemuste Keelealaste Õiguste kohta ning tema teiste soovitude keelealast mõõdet, näiteks Haagi Soovitus Rahvusvähemuste Haridusalaste Õiguste kohta. Ka mitmed ÜRO instrumendid on kaasa aidanud normide väljatöötamisele keelealastes õigustes, nimelt Rahvus-, Usu- ja Keelevähemustesse kuuluvate Isikute Õiguste Deklaratsioon, samuti Vähemuste Töörühma Kommenteeritud Deklaratsiooni kohta, Põlisrahvaste Õiguste Deklaratsioon ning ÜRO Vähemuste Foorumi asjakohased soovitusel, eriti need, mis puudutavad haridust ja osalust. Üldisemas plaanis on arvesse võetud ka Rahvusvahelist Konventsiooni Kõikide Rassistlike Diskrimineerimisvormide Kõrvaldamise kohta, Rahvusvahelist Tsiviil- ja Poliitiliste Õiguste Konventi, Rahvusvahelist Majandus-, Ühiskondlike- ja Kultuurialaste Õiguste Konventi ning Laste Õiguste Konventsiooni. Nõuandev Komitee on arvestanud ka Euroopa Rassismi- ja Sallimatusevastase Komisjoni (ECRI) praktikatega ja vastavalt asjakohasusele ning rakendavusele ka EL *acquis'd* (õigustikku) keelealastes õigustes.
11. Euroopa Piirkondlike- või Vähemuskeelte Harta on keeleküsimustes eriti asjakohane. Harta rõhuasetuseks on riikide kohustus kaitsta ja edendada piirkondlikke- või vähemuskeeli osana kultuuripärandist, selle asemel et tagada nende keelte kõnelejate keelealaseid õigusi ja seega on Harta tähtsaks ainulaadseks rahvusvaheliseks selle ala instrumendiks ning täiendab Raamkonventsiooni. Just Harta III Osast, milles on vägagi üksikasjalikud sätted, leiab silmatorkavaid sarnasusi Raamkonventsiooni ja Harta vahel. Samas kehtib Harta III Osa ainult nende vähemuskeelte suhtes, mida Osalisriik on konkreetselt nimetanud Harta ratifitseerimise ajal. Lisaks on siin Osalisriikidel võimalik omal kaalutlusel otsustada, milliseid III Osa kohustusi, mis on sageli kõikehõlmavamad kui Raamkonventsioonis toodud kohustused, nad iga keele puhul kavatsevad rakendada. Kui mõlema instrumendi iseloom

---

<sup>8</sup> Vt. Raamkonventsiooni Artiklit 1.

ja rakendusala on seega erinevad, tugevneb nende tulemusel üldine õiguslik raamistik rahvusvähemustesse kuuluvate isikute keelelaste õiguste kaitsel, mida Raamkonventsioonis käsitletakse üksikisiku õigustena ning Hartas laiemalt kultuurivaldkonna kaitsmise ja edendamisenä.

12. Käesoleva Kommentaari eesmärk on olla kõikehõlmavaks töövahendiks Raamkonventsiooni Osalisriikidele ja samuti rahvusvähemustesse kuulujatele, kodanikuühiskonnale ning akadeemilistele ringkondadele. Siin kajastatakse ühelt poolt keele erinevaid rolle vähemuse olulise ja identifitseeriva omadusena ning teiselt poolt keele kui olulise töövahendi tähtsust, et edendada täielikku ning tegelikku võrdõiguslikkust ja integratsiooni mitmekultuurilistes ning keeleliselt mitmekesistes ühiskondades. Seega on Kommentaari püüdluseks kajastada ka peamisi väljakutseid, mis tänapäeval on rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste ees keelelaste õiguste alal. Kommentaari tuleb käsitleda “elava dokumendina”, mille tõlgendamine areneb edasi samaaegselt Raamkonventsiooni seiretöö edenemisega.

## II OSA KEELEALASED ÕIGUSED JA IDENTITEEDID

13. Keel on üksikinimese ja inimesterühma identiteedi keskne koostisosa. Paljude rahvusvähemustesse kuulujate jaoks on keel üheks peamiseks teguriks, miks neil on vähemuse identiteet ja sellega samastumine. Aga keel, samamoodi nagu identiteet, ei ole staatiline (paigalseisev), vaid areneb üha edasi kogu inimese elu jooksul. Inimese (vähemus-) keel(t)e kasutamise õiguse täielik ja tegelik tagamine tähendab, et ametivõimud lubavad inimestel vabalt ennast identifitseerida läbi keele ning ei suru isiklike identiteete jäikadesse keelekategoriasse. Iga rahvusvähemusse kuuluja vaba valik, kas teda loetakse või ei loeta rahvusvähemuse liikmeks, peab olema järgitud vastavalt Raamkonventsiooni Artiklile 3.1. Käesolevas peatükis käsitletakse keelealaste õiguste seda mõõdet, mis on seotud inimese/üksikisiku identiteediga (enesehinaga) ja mitmete identiteetidega ning seotud õigustega.

### 1. KEEL JA INIMISE ISIKLIKUD IDENTITEEDID

#### 1.1. Kaasav lähenemine

14. Raamkonventsiooni Osalisriikidel on ruumi kaalutusõigusele, et otsustada, kuidas üks või teine riik seda rakendab. Samas ei tohiks rahvusvähemuse või keelealase vähemuse nimetamine kaasa tuua taoliste inimrühmade suvalist või põhjendamatu eristamist.<sup>9</sup>
15. Mitmes Osalisriigis on inimrühmad avaldanud taotlusi, et neid tunnustataks rahvusvähemusena ning et nad saaksid Raamkonventsiooni alusel kaitset. Nõuandev Komitee julgustab vastavaid ametivõime, et nad kasutaksid avatud ja kaasavat lähenemist ning kaaluksid, kas laiendada Raamkonventsiooni inimrühmadele, mis ei ole veel hõlmatud sellega.<sup>10</sup> Iga riigi rakendusala peaks, kui asjakohane, olema laiendatud ka mittekodanikele, eriti kui väljajätmine kodakondsuse tõttu võib kaasa tuua põhjendamatu ja suvalisi eristusi, näiteks siis, kui see puudutab kodakondsuseta isikuid, kes kuuluvad rahvusvähemusse ja elavad püsivalt konkreetsel territooriumil.<sup>11</sup> See on järjepidevuses Euroopa tasandi üldisemate pingutustega välja arendada nüansirikkam lähenemine kodakondsuse kriteeriumi rakendamiseks rahvusvähemuste kaitse alal.<sup>12</sup>

#### 1.2. Valikuvabadus, mitmene kuulumine ja olukorrast tulenev kuulumine

16. Raamkonventsiooni Artiklis 3.1 on sätestatud, et "igal rahvusvähemusse kuuluval isikul on õigus vabalt valida, kas teda loetakse või ei loeta rahvusvähemuse liikmeks ning sellest valikust ega valikuga seotud õigustest ei tohiks tekkida ebasoodsaid tagajärgi". Seega on Raamkonventsiooni tõlgendamisel ja rakendamisel ülima tähtsusega vaba eneseidentifitseerimise

<sup>9</sup> Vt. näiteks Teine Arvamus Poola kohta; Esimene Arvamus Albaania kohta.

<sup>10</sup> Esimene Arvamus Bosnia ja Hertsegoviina kohta; Teine Arvamus Horvaatia kohta.

<sup>11</sup> Vt. näiteks Teine Arvamus Vene Föderatsiooni kohta; Kolmas Arvamus Horvaatia kohta.

<sup>12</sup> Vt. ka Veneetsia Komisjoni Aruannet Mittekodanike ja Vähemuste Õiguste kohta, CDL-AD(2007)001, 18. jaanuarist 2007, vastu võetud Veneetsia Komisjoni 69. täiskogu istungil 15. kuni 16. detsembrini 2006.



põhimõtte järgimine.<sup>13</sup> Kui keelt peetakse tavaliselt identiteedi põhitunnuseks, ei tohi see automaatselt olla seotud konkreetse inimrühma kuulumisega.<sup>14</sup> Ja vastupidiselt, keeleliste ja kultuuriliste õiguste kasutamine ei tohiks sõltuda inimese vähemuskeele oskusest ega ka inimese oskustest teistes keeltes.<sup>15</sup>

17. Vähemusrühma kuulumine on isikliku valiku küsimus, mis peaks aga tuginema mõnel objektiivsel kriteeriumil seoses konkreetse inimese identiteediga.<sup>16</sup> Kui inimene valib kuulumise konkreetse inimrühma, ei tohiks sellega kaasneda ühtegi ebasoodstatat seisundit. Valikuvabadusele tuleb pöörata piisavalt tähelepanu, eriti kui vähemusse kuulumise avaldus ei ole anonüümne, kui see jääb pikaks ajaks muutumatuks ja kui näiteks asjaolu, et inimene ei avalda keelelist kuulumist ühtegi eelnevalt seatud keelekategoriasse toob kaasa kõrvalejätuse teatud poliitilistest- või kodanikuõigustest.<sup>17</sup> Raamkonventsiooniga ei ole kooskõlas inimeste seostamine konkreetse inimrühmaga, mis tugineks nähtavatel või keelelistel iseloomulikel joontel või eeldustel ilma vastavate inimeste nõusolekuta.<sup>18</sup>
18. Lisaks võib inimene soovida identifitseeruda mitme inimrühmaga. Tegelikult on mitmese kuulumise nähtus päris levinud tänu sega-abielludele, näiteks, või kui inimene on järjestikku elanud mitmes riigis. Inimene võib ennast samastada ka eri viisidel eri eesmärkidel, sõltuvalt tema samastamise asjakohasusest konkreetses olukorras. Nõuandev Komitee leiab, et Raamkonventsiooni Artiklis 3 toodud enesesamastamise põhimõtte tagab ka mitmese kuulumise võimaluse. Põhimõtteliselt võib inimene selle kohaselt nõuda keelealaseid õigusi mitme vähemuskeele suhtes, kui vastavad tingimused nagu nõudlus ja/või tavapärane elukoht, mis on sätestatud vastavates Raamkonventsiooni sätetes, on täidetud.<sup>19</sup>

### 1.3. Andmete kogumine

19. Nõuandev Komitee rõhutab usaldusväärsete mittekonsolideeritud andmete kogumise tähtsust, et kujundada, rakendada ja hinnata tõhusaid poliitikaid, mille kaudu austada ja edendada keelealaseid vajadusi ja õigusi eri inimrühmadesse kuuluvate inimeste puhul. Taoliste andmete kogumine, säilitamine ja kasutamine peab olema täielikult kooskõlas olemasolevate isikuandmete kaitse standarditega.<sup>20</sup> Oluline on see, et riikidel soovitataks andmeid koguda eri allikatest, lisaks rahvaloendustele, näiteks kasutada ametlikke ja mitteametlikke leibkondade uuringuid ning koolide uuringuid, samuti iseseisvaid teadusuuringuid. Kogutud andmeid tõlgendades peavad ametivõimud olema teadlikud, et mineviku kogemused ja diskrimineerimise kartus võivad panna inimesi oma keelealast kuulumust ja identiteeti varjama.<sup>21</sup> Seega ei tohiks kvantitatiivseid andmeid käsitleda kui ainukest vahendit usaldusväärse teabe saamiseks keelepoliitikate kujundamiseks, vaid neid peab täiendama kvalitatiivsete ühiskonnateaduslike, etnograafiliste ning muude

<sup>13</sup> Vt. ka ACFC Esimest Teemaatilist Kommentaari Haridusest.

<sup>14</sup> Kui rahvusvähemustesse kuulujad seovad ennast sageli konkreetse vähemusega keele kaudu, ei mõtiskleta käesolevas Kommentaaris keelelistesse vähemustesse kuuluvate isikute õiguste üle, vaid pigem rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste keeleliste õiguste üle.

<sup>15</sup> Teine Arvamus Rootsi kohta; Teine Arvamus Ukraina kohta.

<sup>16</sup> Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsioon ja Selgitav Aruanne, H(1995)010, veebruar 1995, lõige 35.

<sup>17</sup> Esimene Arvamus Itaalia kohta; Kolmas Arvamus Küprose kohta.

<sup>18</sup> Esimene Arvamus Saksamaa kohta; Esimene Arvamus Slovaki Vabariigi kohta.

<sup>19</sup> Teine Arvamus Armeenia kohta.

<sup>20</sup> Vt. näiteks Konventsioon Üksikisiku Kaitseks Isikuandmete Automaatse Töötlamise alal (ETS No. 108) ja Ministrite Komitee Soovitust Rec(97)18, mis käsitleb statistilistel eesmärkidel kogutud ja töödeldud isikuandmete kaitset.

<sup>21</sup> Teine Arvamus Horvaatia kohta.

teadusuuringutega, eriti kui trendid näitavad mingi keele kõnelejate arvu vähenemist või kui statistilised andmed on erinevad vähemuste esindajate tehtud hinnangutest.

20. Keel rahvusesse kuulumise tunnusena viidi rahvaloendustesse sisse 19. sajandil. Eeldades, et igal inimesel on domineeriv keel, koheldi siiski neid inimesi, kes esitasid rohkem kui ühe keele, kui ühekeelelisi rahvaloenduse eesmärkidel. Kuid selleks, et keelealased poliitikad vastaks tänapäeva väljakutsetele, tuleb nende raames tunnustada ka ühe inimese mitmekeelsust, täpselt samamoodi nagu kaasaegsete ühiskondade ühiskondlik-keelelist mitmekesisust. Vähemuskeelte kõnelejad võivad sageli kasutada riigikeelt/riigikeeli ning neil on sageli paremad lugemisoskused vastavas keeles. Kuid see ei tohiks neid takistada ennast samastamast vähemuskeele kõnelejana emakeelena. Selleks, et mitte taandada vähemuskeelte kõnelejaid ühte keelekategoriasse, sealhulgas statistilistel eesmärkidel, peavad küsimustikud võimaldama vastajatel ära märkida enam kui ühe keele. Põhilise tähtsusega on valikulised küsimused ning avatud nimekirjad alternatiivseid vastuseid, ilma kohustuseta kuuluda mingisse kategooria kogumisse, et tagada tulemusi, mis peegeldavad üksikinimese valikuid.<sup>22</sup>
21. Nõuandev Komitee soovib ametivõimudel koguda andmeid rangelt kooskõlas enesesamastamise põhimõttega ning arvestada Euroopa Statistike Konverentsi soovitustega.<sup>23</sup> Nõuandev Komitee soovib ametivõimudel rakendada eraldi algatusi, et loenduste andmetesse läheksid eraldi kirja vähemustesse kuulujad ja vastavate vähemuste keeli rääkivad inimesed. Lisaks tuleks küsimustikke ja muid andmekogumise töövahendeid tõlkida vähemuskeeltesse ning andmete kogumiseks kavandatud meetodite ettevalmistamise käigus tuleks konsulteerida vähemuste esindajatega, et sisestada küsimusi, mis puudutavad inimese rahvuslikku või keelelist kuulumist. Need põhimõtted kehtivad kõikide andmekogumise vormide kohta, näiteks avalike teenuste osutamise seotud andmete osas, ühiskondlike uuringute puhul ning muude asjakohaste teadusuuringute puhul, mis käsitlevad rahvusvähemusi, sealhulgas eraelu valdkonnas.

## 2. RAHVUSVÄHEMUSE IDENTITEEDI PÕHIELEMENTIDE EDENDAMINE, SH KEEL

22. Nõuandev Komitee leiab, et tihedas koostöös rahvusvähemuste esindajatega peaks ametivõimud välja töötama tasakaalustatud ja järjepidevaid strateegiaid, et edendada rahvusvähemustesse kuulujatele vajalikke tingimusi nende kultuuri säilitamiseks ja arendamiseks ning selleks, et nende identiteedi põhilisi elemente alal hoida, sealhulgas keelt. Erilist seost keele ja kultuuri säilitamise vahel on rõhutatud Nõuandva Komitee mitmes riigipõhises Arvamuses, eriti kui tegemist on arvuliselt väikeste vähemuste ning põlisrahvastega, kelle tavaid ja kultuure säilitatakse muu hulgas nende keelte jätkuva kasutamise abil.<sup>24</sup> Seega tuleks selgelt määratleda ja seadusega

<sup>22</sup> Vt. näiteks Kolmandat Arvamust Soome kohta, kus rahvastikuregistrisse kantud (ainuke) keeleline kuulumine määras ära ka päevahoolduse keele.

<sup>23</sup> ÜRO Euroopa Majandusala Komisjon, Euroopa Statistike Konverentsi Soovitused 2010. a. rahvaloenduseks ja eluasemeandmeteks. Koostatud koostöös Euroopa Ühenduste Statistikaametiga (EUROSTAT). ÜRO Euroopa Majandusala Komisjon, Genf (2006): §430-436 keele kohta.

<sup>24</sup> Vt. näiteks Kolmas Arvamus Venemaa Föderatsiooni kohta.

adekvaatselt kaitsta rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste õigusi kasutada oma keeli ning selle rakendamist tuleks regulaarselt seirata.<sup>25</sup>

23. Ametivõimud peaks jätkuvalt toetama projekte vähemuskultuuride ja –keelte säilitamiseks ning edasiarendamiseks, konsulteerides rahvusvähemuste esindajatega ja eraldama toetust vastavalt erinevate inimrühmade vajadustele, kooskõlas õiglase ja läbipaistvate rahade eraldamise menetlustega.<sup>26</sup> Lisaks tuleb rahaeralduste otsustamise käigus ära kuulata ja korralikult arvesse võtta rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste mured seoses nende õigusega säilitada ja arendada nende erilist identiteeti ning kultuuri.<sup>27</sup> Võimaluse korral tuleb rahvusvähemuste kultuuritegevusega seotud programme ja projekte juhtida nii, et kaasatud on vähemuse esindajad ja kui vähemuste ühenduste või konsultatiivkogude soovist ei peeta kinni, tuleb seda põhjendada.
24. Nõuandev Komitee märgib, et assimileerimise ennetamine nõuab mitte ainult seda, et ei rakendataks poliitikaid, mille selgeks eesmärgiks on rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste assimileerimine põhivoolu ühiskonda,<sup>28</sup> vaid ka seda, nagu sätestatud Raamkonventsiooni Artiklis 5.1, et tuleb rakendada positiivset tegevust, et “edendada rahvusvähemustesse kuulujate suhtes vajalikke tingimusi, et säilitada ja arendada nende kultuuri ning et alal hoida nende identiteedi põhielemente”, sealhulgas keelt. Eriti arvuliselt väiksemate vähemuste puhul nõuab see kohustus, et aktiivselt edendataks ja soodustataks vähemuskeelte kasutamist ning et loodaks üldine keskkond, mis aitab kaasa nende keelte kasutamisele, et ennetada nende keelte kadumist avalikust elust. Kui assimileerimine võib olla üksikinimese tahtlik teguviis, eelneb sellele sageli kultuuriliselt, ühiskondlikult või poliitiliselt ebavõrdne ajavahemik enamuse ja vähemuse vahel, mille tõttu rahvusvähemustesse kuulujad nõustuvad assimileerimisega.
25. Integreerumist, vastandina assimileerumisele, peetakse põhjendatud ehk legitiimseks eesmärgiks, millele aitavad kaasa nii enamuse kui ka vähemuse kultuurid. Selles kontekstis on üldiseks arusaamaks ühiskondlik koosolemine, kus austusega lepitakse mitmekesisusega, samas edendades kõikide ühiskonnaliikmete positiivset kuulumise tunnet. Seega peetakse integreeritud ühiskonna jaoks keskseks vähemusrühmadesse kuuluvate inimeste kultuuride säilitamise ja arendamise jaoks sobivate tingimuste loomist, et nad saaks kinnitust oma vastavatele identiteetidele.<sup>29</sup> Kuivõrd integreerumine on kahesuunaline tegevus, siis see nõuab tunnustamist ja austamist mõlemalt osapoolelt ja võib sageli kaasa tuua muutusi nii enamuse kui ka vähemuse kultuurides. See tähendab rahvastiku enamuse avatud hoiakut ja valmisolekut muutuseks, et tervitada vähemuskultuuridest tulenevat rikastumist.

<sup>25</sup> Kolmas Arvamus Ühendkuningriigi kohta; Teine Arvamus Shveitsi kohta.

<sup>26</sup> Kolmas Arvamus Armeenia kohta; Kolmas Arvamus Küprose kohta.

<sup>27</sup> Vt. ka ACFC Teist Kommentaari Tegelikule Osalemise kohta.

<sup>28</sup> Esimene Arvamus Norra kohta.

<sup>29</sup> Esimene Arvamus Bulgaaria kohta; Esimene Arvamus Taani kohta; Kolmas Arvamus Soome kohta.

### III OSA KEELEALASED ÕIGUSED JA VÕRDSUS

26. Vastavalt Raamkonventsiooni Artiklile 3.2 võib Konventsioonis sisalduvaid õigusi kasutada üksikisiku põhiselt või ühenduses teiste inimestega. Kui Raamkonventsiooni kohaselt ei arvestata vähemuste õigusi kui kollektiivseid õigusi, on mõned nendest õigustest, nimelt keelealased õigused, kollektiivse mõõtmega. Lisaks nagu mõiste “ühenduses teiste inimestega” võib sisaldada teiste vähemuste või rahvastikuenamuse liikmeid, on nende õiguste kasutamisel kultuuridevaheline mõõde, mis eeldab ühiskonnas üldist võrdõiguslikkuse ja sallivuse õhkkonda (Artiklid 4 ja 6). Käesoleva peatükis analüüsitaksegi keelalaste õiguste erilist ühiskondlikku mõõdet, mis tugineb mittediskrimineerimise põhimõtte rakendamisele ja tegeliku võrdõiguslikkuse edendamisele.

#### 1. VÕRDSUS SEADUSE SUHTES JA VÕRDNE ÕIGUS SEADUSE KAUDU, TEGELIK VÕRDSUS KÕIKIDES ELUVALDKONDADES

27. Mitmed käesoleva Kommentaari teistes osades käsitletud põhimõtted puudutavad seda, kuidas seaduse ees võrdne olemise põhimõtteid rakendatakse, võrdset seadusepoolset kaitset ning tegelikku võrdõiguslikkust kõikides eluvaldkondades vastavalt Raamkonventsiooni Artiklile 4. Nõuandev Komitee julgustab kõiki Osalisriike vastu võtma selget seadusandlikku raami rahvusvähemuste kaitseks, mis lisaks teadlikkuse tekitamisele sellest, kuidas ametivõimud on kohustatud kaitsma ja edendama rahvusvähemustesse kuulujate õigusi, sisaldaks konkreetseid sätteid tegeliku võrdõiguslikkuse edendamiseks. Artiklis 4.2 on selgitatud, et võrdõiguslikkuse põhimõtte ei eelda identset kohtlemist ja lähenemist kõikidele keeltele ja olukordadele. Vastupidi, võrdõiguslikkust edendavad meetmed peavad olema sihtotstarbeliselt suunatud erinevate vähemuskeelte rääkijate konkreetsetele vajadustele. Arvuliselt väiksemate vähemuste keelte rääkijatele võib vaja minna eraldi sätteid, et tagada keele taaselustamine avalikus elus, samas laiemalt räägitud vähemusekeeled võivad vajada muid edendamisviise.

28. Riigid võivad rakendada väga erinevaid meetodeid, et edendada võrdõiguslikkust ja teostada järelevalvet võrdsusalase seadusandluse rakendamise üle, sealhulgas moodustades eraldi diskrimineerimisvastaseid asutusi, nimetades ombudsisikuid või luues muid spetsialiseerunud asutusi. Rahvusvähemustesse kuulujatel peab olema juurdepääs teabele, võimalusel nende enda keeles, nende õiguste kohta, diskrimineerimisvastaste asutuste tegevuse kohta ning õiguskaitsevahendid, mis on nende jaoks mõeldud kõikide diskrimineerimisvormide vastu, sealhulgas kaudsete diskrimineerimisvormide vastu, samuti siis, kui tegemist on mitmese diskrimineerimisega.

29. Lisaks leiab Nõuandev Komitee, et seadusekohase võrdse kaitse saavutamiseks tuleks diskrimineerivat kohtlemist käsitleda seadusega karistatavana ning sellisena peaks see olema sätestatud kõikides Osalisriikides. Karistusõigusesse peaksid kuuluma sellised sätted, mis selgesõnaliselt esitavad diskrimineerivaid ajendeid, mis tuginevad keelel, kultuuril, rahvusel või usul, mida kohtud peaksid arvestama raskendava

asjaoluna kõikide süütegude puhul.<sup>30</sup> Viha õhutav kõne ja kõikide vaenulikkusvormide õhutamine rahvuslikel, kultuurilistel, keelelistel või usulise identiteedi alusel peaks olema karistusõiguse sätetes olemas, et taoliste süütegude karistamist adekvaatselt tagada.

30. Nõuandev Komitee on täheldanud erilisi kahju- ja diskrimineerimise vorme, mida kohtavad haavatavatesse inimrühmadesse kuuluvad inimesed nagu Romade kogukonnad. Et taolise diskrimineerimise vastu paremini võidelda, peab tihedas koostöös vastava inimrühma esindajatega välja töötama, rakendama ja regulaarselt seirama erimeetmeid, et edendada täielikku ja tegelikku võrdõiguslikkust haavatavatesse rühmadesse kuuluvate inimeste jaoks. Kuivõrd täieliku ja tegeliku võrdõiguslikkuse takistused on tavaliselt palju ulatuslikumad kui üksnes keel, kutsub Nõuandev Komitee ametivõime kõikehõlmavalt tegelema nähtustega nagu stereotüüpide levik, diskrimineeriv kohtlemine ja faktiline ebavõrdsus haavatavatesse inimrühmadesse kuulujate puhul nagu Romad, kõikides eluvaldkondades, et püüda muuta ühiskonna suhtumisviise taoliste rühmade suhtes. Püüdluste hulka võib näiteks kuuluda ka Romani keele kasutamine, kui asjakohane.
31. Mõnede Osalisriikide sätestatud keelenõuded, et töötada avalikus sektoris või mõnedel juhtudel isegi kodakondsuse saamiseks võivad kujutada endast ebaproportsionaalset takistust rahvusvähemustesse kuulujatele, et kasutada võrdseid võimalusi ning seega võib neil olla kaudne diskrimineeriv mõju. Tuleb pingutada, et taolised keelenõuded oleks koostatud ja rakendatud mittediskrimineerival ning läbipaistval viisil ja et nendega kaasneks regulaarse ülevaatamise ning hindamise mehhanismid, sealhulgas selle kohta, kuidas nad mõjutavad rahvusvähemustesse kuulujate võrdseid võimalusi. Selles kontekstis leiab Nõuandev Komitee, et rahvusvähemustesse kuulujate hõlbus juurdepääs riigikeel(t)e keelekoolitusele võib olla kasulikuks töövahendiks, mis vähendaks ebatasasust ja edendaks tegelikumat võrdõiguslikkust.<sup>31</sup>

## 2. SALLIVUS, KULTUURIDEVAHELINE SUHTLEMINE JA MITTEDISKRIMINEERIMINE (MITTE-ERISTAMINE)

32. Raamkonventsiooni Artikkel 6 on kohaldatav kõikidele Osalisriigi territooriumil elavatele inimestele. Selles sättes käsitletakse ühiskondi kui tervikuid ning soovitakse poliitikaid, mis edendaks mitmekesisust, kõrvaldaks takistusi ning soodustaks eri inimrühmadesse kuulujate vahelisi kontakte ja koostööd, eriti hariduses, kultuuris ja meediates. Seega kuulub kaudselt keelelaste õiguste juurde ka kohustus edendada sallivust ning üksteisemõistmist ja võidelda kõikide diskrimineerimisvormide vastu. Järelikult ning kooskõlas Raamkonventsioonis nimetatud üksikisiku kahe- või mitmekeelelisuse mõttelaadiga,<sup>32</sup> tugineb Nõuandva Komitee töö sellel, et tunnustataks ja väärtustataks mitmekeelelisuse kasulikkust, et edendada sallivust ja austust mitmekesisuse suhtes ühiskondades.
33. Keelepoliitikatega peaks tagama, et kõik ühiskonnas olemas olevad keeled on avalikkuses kuuldavad ja nähtavad, nii et kõik inimesed oleksid teadlikud ühiskonna mitmekeelelisusest ning tunnustaksid ka iseennast kui täielikku ühiskonna osa. Et luua austust vähemkasutatud keelte suhtes, peaks keelepoliitikate abil julgustama eri keelte kasutamist avalikes kohtades nagu

<sup>30</sup> Vt. muu hulgas Esimene Arvamus Albaania kohta.

<sup>31</sup> Esimene Arvamus Läti kohta.

<sup>32</sup> Vt. Esimene Temaatile Kommenteer Haridusest, osa 2.1.2.

kohalikud halduskeskused, samuti meediates. Lisaks ei ole ainult vähemuskeelte kõnelejatele oluline õppida enamuse keeli, vaid ka vastupidi. Kooskõlas Raamkonventsiooni Artikli 6 põhimõtetega, peaks kaasavate keelelaste poliitikatega käsitlema kõikide vajadusi, sealhulgas nende rahvusvähemuse liikmete vajadusi, kes elavad väljaspool oma tavapäraseid asustusi, sisserändajate ja mittekodanike vajadusi.<sup>33</sup>

## 2.1. Kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse peegeldamine

34. Nõuandev Komitee on korduvalt kritiseerinud olukordi, kus vähemuste kultuure ja keeli ei edendata kui peavoolu ühiskonna täieõiguslikku osa, vaid tutvustatakse pigem kui “marginaalseid”. Selle tulemusena võivad vähemuste kultuurid ja keeled sattuda isolatsiooni (eraldatusesse) ning vähemustesse kuulujad võivad selle tagajärjel assimileeruda enamuse kultuuri, mida tajutakse “enamarenenud” kultuurina. Nõuandev Komitee soovitab seega vähemuskultuuride arvestamist üldises kultuurilises arengus, kus peetakse õigesti silmas ka nende erijooni ning positiivset panust ühiskonda. Nõuandev Komitee on eraldi palunud ametivõimudel võtta meetmeid, et koolide õppekavade kaudu parandada üldsuse teadlikkust rahvusvähemustesse kuulujate keeltest ja kultuuridest. Seda peaks teostama kogu Osalisriigi territooriumil, pigem kui ainult tavapärares vähemuste asustuspiirkondades. Nõuandev Komitee kutsub ametivõime kiiresti üles jätkama teadlikustamise pingutusi meediates ja koolides, et edendada ja valgusvihku seada ühiskondade kultuurilisele ja keelealasele mitmekesisusele.<sup>34</sup> Selle juurde peaks kuuluma õpetajate ja avaliku sektori ametnike, sealhulgas politseinike koolitused teemal kultuuridevaheline suhtlemine, mitmekultuurilisus ja inimõigused.<sup>35</sup>

## 2.2. Enamuse keele ja vähemuskeelte rääkijate omavahelised suhted

35. Nõuandev Komitee on mures kasvavate pingete ja lõhestumiste pärast keelelastes küsimustes, mis võivad esineda isegi sellistes ühiskondades, mida üldiselt iseloomustavad rahumeelsed suhted eri inimrühmadesse kuulujate vahel. Nõuandev Komitee leiab, et eriti murettekitav on keelelaseid lõhestumisi ära kasutada poliitilistel eesmärkidel ning neid esitada kui ühiskonna lõhede peapõhjust. Samuti on murettekitav, kui keelelisel kuuluvusel põhinevat sallimatust võimendatakse poliitilises kõnes. Taolised arengud võivad kahjustada häid kogukondlikke suhteid aastakümneteks.<sup>36</sup>

36. Diskrimineerivaid poliitikaid ja meetmeid, eriti hariduses, õigustatakse sageli riigikeel(t)e ebapiisavate teadmistega. Selles kontekstis on Nõuandev Komitee hukka mõistnud Romade rassiliselt ajendatud diskrimineerimise ja eraldamise ning kutsunud üles võtma meetmeid, mis edendavad nii Romani kui ka enamuskeelte õpetamisele võrdset juurdepääsu Romade vähemusse kuulujate inimeste hulgas. Nõuandev Komitee kutsub ametivõime üles paindlikumalt suhtuma Roma vähemusse kuulujatesse, kellel ei ole riigi kodakondsust. Ametivõimud peaks asjakohaselt kaaluma, kas nende puhul samuti rakendada

<sup>33</sup> Vt. näiteks Kolmas Arvamus Austria kohta.

<sup>34</sup> Kolmas Arvamus Ungari kohta.

<sup>35</sup> Esimene Arvamus Liechtensteini kohta.

<sup>36</sup> Kolmas Arvamus Moldova kohta; Kolmas Arvamus Ühendkuningriigi kohta; Kolmas Arvamus “Endise Jugoslaavia Vabariigi Makedoonia” kohta.

meetmeid, mida rakendatakse Roma vähemuse liikmete puhul, kes on kodanikud, eriti haridusalal.<sup>37</sup>

37. Eritähelepanu tuleb pöörata keelelistele takistustele inimeste puhul, kes kuuluvad mõnesse vähemusse, kui tegemist on juurdepääsuga teenustele, mille kaudu võib mõningatel juhtudel tekkida kaudne diskrimineerimine. See võib juhtuda väiksearvuliste ametlikus staatuses olevate keelte kõnelejaterühmadega, Raamkonventsiooni alla kuuluvate rahvusvähemustega, kes elavad väljaspool oma tavapärast asustusala, samuti nende keelte kõnelejate puhul, millel ei ole seaduse kaitset.
38. Nõuandev Komitee tervitab meetmeid, mida ametivõimud võtavad sisserändajate ja põgenike laste integreerimiseks koolides, eriti emakeeleõppes ja kultuuridevahelises koolituses ning on julgustanud ametivõime selliseid tegevusi edasi arendama.<sup>38</sup> Nõuandev Komitee märgib, et sisserändajate lastel võivad *inter alia (muu hulgas)* esineda keeletakistuste tõttu raskused haridusele juurdepääsemisel. Selle tõttu on sageli sisserändajate lapsed ülesindatud põhikoolide alamastmes ning alaesindatud hariduse kõrgematel tasanditel keskkoolides ja kõrghariduses. Et taoliste laste juurdepääsu koolidele parandada ning neid tegelikult integreerida, on vajalikud täiendavad tugimeetmed, näiteks intensiivsed keeleõppekursused, täiendav õpitugi ning teave, samuti teadlikkuse tõstmise meetmed perekondadele. Nõuandev Komitee tervitab ka seda, kui tuge osutatakse sisserändajate peredele ning eriti sisserände taustaga naistele riigikeele kursuste korraldamisega, nõustamis- ning teabeteenustega.
39. Nõuandev Komitee täheldab ka, et mõned riigid on sisse seadnud integreerimislepingud võõrkeelsete sisserändajatega. Tunnustades, et keel on oluline integreerimisvahend, rõhutab komitee, et integratsioon hõlmab mõlemat, nii enamuse- kui ka vähemuse kogukondi ning ei tohiks ebaproportsionaalselt tugineda pingustustel, mida peavad tegema sisserändajad.<sup>39</sup> Selles suhtes on Nõuandev Komitee eriliselt kritiseerinud sanktsioone seoses integreerimislepingutega, nagu näiteks sotsiaaltoetuste vähendamine või elamislubade pikendamise keeldumine ning väljasaatmise ähvardus, kuivõrd Komitee leiab, et sunnimeetmed ei ole asjakohased integratsiooni edendamiseks.<sup>40</sup> Lisaks peavad kõik tegevused lubama üksikinimesel säilitada ja edasi arendada kogu tema keelelist skaalat, sealhulgas sünnijärgset keelt. Inimese identiteedi ja kultuuri säilitamine ja edasiarendamine, sealhulgas mitmene identiteedialane kuulumine ja mitmekeeleline skaala, peavad olema arvestatud ja toetatud mitte ainult nende olulise kognitiivse kasuteguri pärast konkreetsele inimesele, vaid ka olulise eeltingimusena edukal ühiskonda integreerumisel.

<sup>37</sup> Kolmas Arvamus Saksamaa kohta; Kolmas Arvamus Itaalia kohta. Nõuandev Komitee tervitas taolist praktikat oma Kolmandates Arvamustes Norra ja Austria kohta.

<sup>38</sup> Kolmas Arvamus Soome kohta.

<sup>39</sup> Kolmas Arvamus Liechtensteini kohta.

<sup>40</sup> Kolmas Arvamus Austria kohta.

#### IV OSA: KEELEALASED ÕIGUSED JA MEEDIAD

40. Meediate osatähtsus rahvusvähemuste keelealastes õigustes on väga oluline. Õigus saada ja välja anda teavet ning mõtteid vähemuskeeles, nagu sätestatud Raamkonventsiooni Artiklis 9, sõltub tegelikest võimalustest pääseda meediatele juurde. Lisaks on võimalus saada ja edastada teavet selles keeles, millest inimene saab täielikult aru ning suudab suhelda, eeltingimuseks võrdõiguslikuks ja tegelikuks osalemiseks avalikus-, majandus-, ühiskondlikus- ja kultuurielus. Veel enamgi, selleks, et keel areneks kõikides valdkondades ning teeniks kõnelejat kõikehõlmava suhtlusvahendina, peab see olema olemas avalikus ruumis, sealhulgas avalikes meediates. Vähemuskeelte olemasolu avalikes meediates tugevdab rohkem ühiskondlikku kokkukuulumist, kuivõrd see peegeldab üldist kaasavat poliitikat vähemuste suunal, mis tugineb tunnustamisel ja enesetunnustamise julgustamisel.

##### 1. AVALIKUD MEEDIAD

41. Selleks, et avalik ringhäälinguteenus peegeldaks ühiskonnas olemas olevat kultuurilist ja keelelist mitmekesisust, peab ta tagama ka vähemustesse kuulujate ja nende keelte adekvaatse kohaoleku, ka arvulisemalt väiksemate rahvusvähemuste osas. See tähendab, et meediat ja saateid tuleb toetada, et käsitletaks rahvusvähemusi vähemuse ja enamuse keeltes, samuti kahe- või mitmekeelsetes formaatides. Vähemuste huvid ja mured peaksid samuti olema peavoolustatud regulaarsetesse saadetes, pigem kui üksikjuhtumil juhuslikku saatetsse ning peavoolumeediad peaks tegelema laiemalt poliitiliste käsitlustega, mis huvitaks vähemustesse kuulujaid.<sup>41</sup> Selle saavutamiseks tuleb teha pingutusi, et peavoolu meediaprogrammidesse tööle võtta ja tööle püsivalt kaasata ajakirjanikke vähemuse taustaga ning kindlustada, et vähemused on esindatud ka ringhäälingute nõukogudes. Lisaks peaks vähemustesse kuulujad osalema vähemuskeelsete saadete tegemises, et need saated peegeldaks adekvaatselt vähemuskogukondade huvisid ja muresid. Tuleb kanda hoolt ka selle eest, et toota kvaliteetseid vähemuskeelseid saateid, mis oleks atraktiivsed ka laiemale vaatajaskonnale ning kindlustada, et neid saateid näidatakse sobivatel kellaaegadel.<sup>42</sup>

42. Kuivõrd saadete edastamine vähemuskeeltes nõuab sageli täiendavaid pingutusi tõlkimiseks ja adekvaatse terminoloogia väljamõtlemiseks, tuleb kohandada ka eelarvelisi eraldisi taoliste saadete jaoks.<sup>43</sup> Vähemuste organisatsioonide ja meediaasutuste juurdepääsu avalikule rahastamisele tuleb hõlbustada, tagades, et võidakse kohaldada erandeid üldistest kriteeriumitest, nagu näiteks miinimumkriteeriumid leviks või saadeteks või eraldi tingimused pakkumismenetluses osalemiseks.<sup>44</sup> Eritähelepanu tuleb pöörata arvulisemalt väiksematele vähemustele või eriti haavatavatele rühmadele nagu Romade kogukonnad, kes tavaliselt omavad väga piiratud juurdepääsu omakeelsetele meediatele ning kannatavad selle all, et neil ei ole kvalifitseeritud ajakirjanikke, kes oleks koolitatud vähemuskeeles töötamiseks. Kuna meediad etendavad kesksel osa keelelise taaselavdamise pidevas töös, siis on vaja otsustavat avalikku toetust. Ametivõimud peaksid osutama suuremat

<sup>41</sup> Kolmas Arvamus Horvaatia kohta.

<sup>42</sup> Teine Arvamus Rumeenia kohta.

<sup>43</sup> Kolmas Arvamus Ungari kohta.

<sup>44</sup> Kolmas Arvamus Venemaa Föderatsiooni kohta ja Kolmas Arvamus Austria kohta.



rahastamisabi taolisi vähemusi esindavatele organisatsioonidele või meediaasutustele, et nende identiteet, keel ja ajalugu pälviks ka enamuse tähelepanu.

43. Nõuandev Komitee täheldab, et mitmed riigid on vastu võtnud olulisi kvote ametlikus keeles / ametlikes keeltes saadete jaoks. Tunnustades küll, et ametliku keele / ametlike keelte edendamise eesmärk on legitiimne ehk põhjendatud, on Nõuandev Komitee pidevalt rõhutanud oma järeldustes, et tuleb sisse seada eraldi sätteid rahvusvähemustesse kuulujate keelealaste õiguste tagamiseks näiteks tänu taoliste kvootide paindlikule rakendamisele ja erandite tegemisega piirkondadele, kus vähemusrühmad elavad suurearvuliselt.<sup>45</sup> Keelealaste kvootide kohustuslik kehtestamine ei tohiks kunagi kaasa tuua sisu reguleerimist ning peaks täielikult kinni pidama meediate vabadusest. Kui avalikke rahasid eraldatakse vähemuskeelsetele meediatele, tuleks arvesse võtta tõlkimise või subtiitrite loomise kulusid, et eeltoodud kvote arvestada.
44. Lisaks on oluline ära märkida, et Raamkonventsiooni Artikkel 6 kutsub selgesõnaliselt üles tegutsema meediate alal, et edendada sallivust ja kultuuridevahelist dialoogi ühiskonnas ning et edendada ühiskondlikku kokkukuuluvust. Nõuandev Komitee on korduvalt rõhutanud meediate olulist rolli sallivuse edendamisel ja mitmekesisuse austamisel ning on kritiseerinud, kui meediad õhutavad rahustevahelist vaenulikkust läbi kallutatud reportaazhide.<sup>46</sup> Selles kontekstis on oluline tagada, et on loodud reguleerivad asutused, kes edendavad eetilist ajakirjandust, sealhulgas tänu sihtotstarbelisele koolitusele ja teadlikustamise üritustele ning et taolistesse asutustesse kuuluks ka vähemuste esindajad ning et need asutused konsulteeriks regulaarselt vähemuste kogukondadega.

## 2. ERAMEEDIAD

45. Nõuandev Komitee väärtustab era- ja kogukondlikute meediate olulist rolli rahvusvähemustesse kuulujate keelealaste õiguste teostamisel ning on tervitanud erasektori meediate panust integratsiooni ning üldiselt kultuurilise mitmekesisuse väärtustamisse ühiskonnas.<sup>47</sup> Arvestades erameediasektori sisest konkurentsi peaks ametivõimud kaaluma stiimulite loomist era- ja kogukondlikele meediateenuste osutajatele, näiteks rahastamise ja sageduste eraldamisega, et suurendada juurdepääsu ja meedias esinemist eriti arvuliselt väiksematele vähemustele ja nende keeltele. Selles osas tuleks eritählepanu pöörata maa- ja äärepiirkondade erivajadustele, kus rahvusvähemustesse kuulujad tavaliselt või väga arvukalt elavad.
46. Mis puudutab ametliku keele kvootide rakendamist erameediasektoris, leiab Nõuandev Komitee, et eritählepanu tuleb suunata sellele, et eraalgatusi ei piirataks põhjendamatult ja et keelekvoodid ei takistaks vähemuskeelse meedia loomist või selle tegevuse jätkamist.<sup>48</sup> Nõuandev Komitee on väitnud, et 75% ametliku keele kvoodi rakendamine erameediasektorile on vastuolus Raamkonventsiooni Artikliga 9.3.<sup>49</sup> Negatiivsed tagajärjed, millega vähemuskeelsed keskused on silmitsi, võivad hõlmata saateaja piiramist,

<sup>45</sup> Teine Arvamus Ukraina kohta.

<sup>46</sup> Vt. näiteks Kolmas Arvamus Ukraina kohta; Kolmas Arvamus Vene Föderatsiooni kohta.

<sup>47</sup> Vt. näiteks Kolmas Arvamus Austria kohta.

<sup>48</sup> Kolmas Arvamus Moldova kohta.

<sup>49</sup> Teine Arvamus Ukraina kohta.

suuremaid kulusid seoses ametlikku keelde tõlkimise või subtiitrite nõude täitmisega ja mõnedel puhkudel isegi trahve selle valdkonna seadusesätete rikkumise eest.

### 3. TRÜKIMEEDIAD

47. Kui Artiklis 9.3 sisaldub peamiselt negatiivne kohustus *mitte takistada* trükimeedia loomist ja kasutamist, on Nõuandev Komitee mitmes riigipõhises Arvamuses rõhutanud selle erilist tähtsust rahvusvähemustesse kuulujate jaoks.<sup>50</sup> Olles tähtis ja tavapärane teabe- ja uudiste saamise vahend, eriti vastava vähemuse kogukonna vanemate liikmete jaoks, on vähemuskeelte trükiväljaanded ka suure sümboolse ja “tähisliku” väärtusega kogu kogukonna jaoks, sest nad kinnitavad keele olemasolu avalikus ruumis. Lisaks on Nõuandev Komitee korduvalt täheldanud, et vähemuskogukonnad peavad oma vähemuskeelseid trükimeediasid olulisteks vahenditeks, et alal hoida ja edasi arendada oma konkreetset kultuuri ja keelt peavoolu ühiskonna sees. Nõuandev Komitee on seetõttu rõhutanud vajadust jätkata toe andmist taoliste väljaannetele, mis väiksema suuruse tõttu ei ole sageli äri seisukohalt elujõulised, samas kui neil on eriline tähendus vähemuskogukonnale, mida ei saa asendada kaasaegse ja elektroonilise meediaga. Komitee on julgustanud riike, et tagada, et üldiseid ajakirjandustoetuste alaseid reegleid, kus sageli nõutakse miinimumtiraazhi või üleriiklikku levi, ei rakendataks vähemuskeelsete trükimeediate puhul, mille osas on selliste tingimuste täitmine ebatõenäoline.<sup>51</sup> Kui osutatakse rahalist toetust ja muud tuge vähemuskeelse trükimeedia jaoks, siis seda tuleks eraldada läbi selgete ja läbipaistvate menetluste ning täielikult arvestades sõnavabadusega.

### 4. MEEDIADE TEHNOLOOGILINE ARENG JA SELLE MÕJU VÄHEMUSTELE

48. Nii nagu vähemuskeelsete saadete pakkumine erameediasektoris suureneb pidevalt, suureneb ka vähemuskeelsete publikatsioonide pakkumine internetis. Elektrooniline meedia etendab sageli olulist osa vähemuskeelse teabe ringlemisel. Kuigi see ei asenda tavapärast trükimeediat, tuleb seda siiski toetuste jagamisel arvesse võtta, kui meedia loob tooteid vähemuskeeltes. Tähtis on vajadus professionaalse ja rahalise toe järele kodulehekülgede hoolduses ning suuremaid koolitusvõimalusi ajakirjanikele, kes töötavad vähemuskeelses elektroonilises meedias.<sup>52</sup>

49. Tehnilised ja tehnoloogilised arengud meedias, sealhulgas suhtlusmeedias, avavad võimalusi, kuid võivad kujuneda ka takistuseks, et oleks juurdepääs vähemuskeelsetele meediatele, sõltuvalt sellest, kuidas muudatusi tehakse ja kuidas toetatakse nende vastuvõtmist huvitatud inimrühmade poolt. Vähemuste kogukondade erivajadused ja erihuvid peavad olema arvestatud näiteks sageduste muutmisega kaasnevalt.<sup>53</sup> Kuivõrd raadiosagedusi on piiratud hulgal, võib ringhäälingu kanalite arvu mitmekordistada digiteerimisega. Siiski on põhilise tähtsusega, et meediate digiteerimise edasiarenemine ei piiraks rahvusvähemustesse kuulujate võimalusi vastu võtta meediasid oma keeltes. Uute tehnoloogiate kasutuselevõtt võib samuti

<sup>50</sup> Vt. näiteks Kolmas Arvamus Soome kohta.

<sup>51</sup> Vt. näiteks Kolmas Arvamus Austria kohta; Kolmas Arvamus Soome kohta.

<sup>52</sup> Kolmas Arvamus Küprose kohta.

<sup>53</sup> Kolmas Arvamus Slovaki Vabariigi kohta.

hõlbustada vähemuskeelsete saadete kättesaamist, mis on toodetud muus riigis, sageli naaberriigis, nagu Raamkonventsiooni Artiklis 17 on seda julgustatud. Seda ei tohiks aga käsitleda asendusena kohalikult toodetud programmidele, mis tavaliselt vastavad paremini vähemuste kogukondade vajadustele ja huvidele.<sup>54</sup>

## **5. FILMI- JA MUUSIKATÖÖSTUS NING VÄHEMUSKEELED**

50. Siseriiklikult toodetud vähemuskeelsed filmid või muusika võivad samuti mängida olulist osa vähemuskeele prestiižhi ja olemasolu edendamisel avalikus elus ning on võrdselt kaitstud Raamkonventsiooni Artikli 9 sätetega. Nõuandev Komitee on näiteks väitnud, et ametivõimud ei tohiks luua liigseid nõudeid dubleerimise, post-sünkroniseerimise või subtiitrimise näol ametlikku keelde, kuna see võib ebaproportsionaalselt takistada vähemuskeelsete filmide tootmist ja linastamist.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Kolmas Arvamus Saksamaa kohta; Kolmas Arvamus Moldova kohta.

<sup>55</sup> Teine Arvamus Ukraina kohta.

## V OSA: VÄHEMUSKEELTE AVALIK JA ERAVIISILINE KASUTAMINE

### 1. VÄHEMUSKEELTE KASUTAMINE AVALIKKUSES, HALDUSSÜSTEEMIS JA KOHTUSÜSTEEMIS

51. Keelealased õigused on tegelikud ka ainult siis, kui neid saab kasutada avalikus ruumis. Raamkonventsiooni Artiklis 10 sisalduvad peamised põhimõtted, mis puudutavad vähemuskeelte kasutamise õigust suuliselt ja kirjalikult, eraviisiliselt ja avalikult, sealhulgas – teatud tingimustel – suheldes haldusvõimudega. Arvestades selle õiguse tähtsust on oluline, et kõik keelepoliitika alased otsused ja keelealaste õiguste otsused tehtaks tihedas konsulteerimises vähemuste esindajatega, et tagada, et rahvusvähemustesse kuulujate mured oleks korralikult arvesse võetud.

#### 1.1. Ametlike keelte seadused ehk “riigikeele” seadused

52. Õigus kasutada oma keelt eraviisiliselt ja avalikult, suuliselt ja kirjalikult, vabalt ja vahelesekumiseta on õigus, mida käsitletakse ühe peamise võimalusena kinnitada ja säilitada keelelist identiteeti. Kui mitte kunagi ei peaks vahele sekkuma õigusesse kasutada vähemuse keelt, siis veelgi enam, Artikliga 10.1 piiratakse ka riigipoolset vahelesekumist vähemuskeele avalikus kasutamises, näiteks avalikes kohtades ja teiste inimeste juuresolekul. Keelealane seadusandlus võib piirata ainult vähemuskeelte kasutamist üksnes juhtudel, kus eraettevõtete, eraorganisatsioonide või –asutuste tegevused mõjutavad põhjendatud avalikku huvi nagu näiteks avalikku julgeolekut, rahvatervist, tarbijakaitset ja töölaseid õigusi või ohutust töökohal. Taoliste meetmete vajadus ja proportsionaalsus peab olema põhjendatud igal üksikjuhtumil, samuti tuleb arvesse võtta asjast puudutatud üksikisikute õigusi ja huve. Seega tuleb põhjendatud avaliku huvi mõistet kitsalt tõlgendada. Tarbijate õiguste alal peavad näiteks suurema kaaluga olema tervise- ja ohutuse tagajärjed (sarnaselt ravimitega), pigem kui ametliku keele tarbijate enamuse eelistused.

53. Riigid võivad vastu võtta seadusi, mille eesmärgiks on ametliku keele / ametlike keelte tugevdamine ja kaitse.<sup>56</sup> Seda põhjendatud eesmärki tuleb aga täita sellisel viisil, et ta oleks kooskõlas Raamkonventsiooni Artiklitega 10 ja 11 ning muude asjakohaste sätetega ning Raamkonventsiooni üldise meelsusega, milleks on julgustada sallivust ja vastastikust üksteisemõistmist ühiskonnas. Arvestades Artiklis 10.1 sisalduvat selgesõnalist õigust rahvusvähemustesse kuulujatele kasutada oma keelt vabalt ja ilma vahelesekumiseta, ei tohiks riigikeele seadused mitte sekkuda just inimese eraelusse. Ametlike keelte edendamise meetmed peavad olema rakendatud nii, et austatakse rahvusvähemustesse kuulujate identiteeti ja keelealaseid vajadusi. Ametivõimud peavad seega püüdma saavutada asjakohast tasakaalu ametliku keele / ametlike keelte kaitsmisel ja rahvusvähemustesse kuulujate keelealaste õiguste vahel. Selles suhtes on edendavad ja stiimulipõhised meetmed palju tõhusamaks lähenemiseks ametliku keele / ametlike keelte teadmiste tugevdamiseks ja kasutamiseks kõikide elanikkonna liikmete poolt, pigem kui ükskõik millised sunniviisilised vormid.

<sup>56</sup> Terves reas riikides nimetatakse ametlikku keelt (nagu toodud Raamkonventsiooni Artiklis 14.3 ja Selgitavas Aruandes) “riigikeeleks” ja see tähendab keele funktsiooni riigi identifitseerijana.

54. Mõned riigid on kehtestanud ja rakendanud karistavaid meetmeid nagu trahvid või kutselubade kõrvaldamine, et kohustada kasutama ametlikku keelt.<sup>57</sup> Nõuandev Komitee leiab, et ükskõik millise iseloomuga sanktsioonid selle eest, et ei peeta kinni riigikeele seaduste sätetest, peavad rangelt järgima proportsionaalsuse piire ning selgelt näidatud, põhjendatud ja kõikehõlmava avaliku huvi olemasolu. Selles suhtes on Nõuandev Komitee väitnud, et Raamkonventsiooni sätetega ei ole kooskõlas just õiguslik võimalus trahvide kehtestamiseks juriidilistele isikutele või füüsilisest isikust ettevõtjatele selle eest, et vähemuskeeli kasutatakse erasfääris. Samavõrra ei ole Raamkonventsiooniga kooskõlas keeleinspektsiooni kontrolli kohustuslik kehtestamine erasektoris, kuivõrd see võib ebaproportsionaalselt sekkuda üksikisiku erasfääri.<sup>58</sup>

## 1.2. Vähemuskeelte kasutamine suhtlemises haldusasutustega nendes piirkondades, kus riigi vähemused elavad tavapäraselt või kus nad on arvukad

55. Artiklis 10.2 on sätestatud ka tingimused, mille kohaselt võib vähemuskeeli kasutada ka suheldes haldusvõimudega. Taoline kasutamine ei kahjusta ametliku keelt / ametlikke keeli. Kui riikidel on kaalutusõigus, et määrata piirkonnad, kus vähemused “elavad arvukamalt”, on neil kohustus esitada selged kriteeriumid selle kohta, mis on “piisav arv” või “piisavalt suur arv”.<sup>59</sup> Nendes piirkondades, kus Raamkonventsiooni Artikli 10.2 kriteeriumid on täidetud, ei saa haldusasutustega vähemuskeeltes suhtlemist jätta üksnes kohalike ametivõimude otsustada. Selletõttu on oluline seada selged ja läbipaistvad menetlused selle kohta, kuidas ja millal kehtestada vähemuskeelte kasutamine, sealhulgas kirjalikul kujul, et tagada, et seda õigust saaks kasutada võrdviisiliselt.

56. Kuivõrd Artikli 10.2 õigused lähevad käiku ühe kriteeriumi olemasolul kahest peamisest (arvukus või piirkond, kus vähemus tavapäraselt elab), siis kehtivad need ka piirkondadele, kus elab suhteliselt väike proportsioon rahvusvähemustesse kuulujaid, tingimusel, et need rahvusvähemustesse kuulujad elavad vastavates piirkondades *traditsiooniliselt*, et nad taotleavad vähemuskeele kasutamist ja et see taotlus vastab ka tegelikule vajadusele. Riigid peaksid hoolikalt läbi vaatama selliseid taotlusi ning hindama vajadusi konkreetsetes geograafilises piirkonnas, kus on arvukas või tavapärane vähemustesse kuulujate asustus, võttes arvesse ka konkreetse kohaliku olukorra.<sup>60</sup> Käesolevas kontekstis ei tähenda ‘vajadus’ seda, et rahvusvähemustesse kuulujad ei suudaks ametlikku keelt rääkida ja et nad seetõttu sõltuksid oma vähemuskeelsetest teenustest. Piisav ‘vajadus’ Raamkonventsiooni Artikli 10.2 kohaselt on oht vähemuskeele toimimisele suhtlusvahendina konkreetsetes piirkonnas.<sup>61</sup> Tuleb luua kaitsev korraldus, et jääks alles teenused vähemuskeeles, isegi kui see ei ole laialdaselt kasutatud, sest see võib muidu avalikust ruumist üldse ära kaduda. Lisaks peaksid riigid vastu võtma otsuseid selle kohta, kas on olemas piisav nõudlus, vastavalt aruteludele asutustes, kus rahvusvähemustesse kuulujad ei ole efektiivselt esindatud.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Kolmas Arvamus Slovaki Vabariigi kohta; Esimene ja Teine Arvamus Eesti kohta.

<sup>58</sup> Esimene Arvamus Läti kohta.

<sup>59</sup> Esimene Arvamus Armeenia kohta.

<sup>60</sup> Esimene Arvamus Bulgaaria kohta.

<sup>61</sup> Esimene Arvamus Hollandi kohta.

<sup>62</sup> Esimene Arvamus Itaalia kohta.

57. Numbrilised piirmäärad ei tohiks olla liigseks takistuseks teatud vähemuskeelte ametlikuks kasutamiseks piirkondades, kus elavad rahvusvähemused, kas traditsiooniliselt või arvukalt. Eriti ei ole Raamkonventsiooniga kooskõlas nõue, et teatud piirkonnas lubatakse vähemuskeelte kasutamist suhtlemisel kohalike haldusasutustega siis, kui vähemusrühm moodustab vähemalt poole elanikkonnast.<sup>63</sup> Kui piirmäärad on olemas, ei tohiks neid rakendada järgalt ning tuleks üles näidata paindlikkust ning ettevaatlikust.<sup>64</sup> Nõuandev Komitee on tervitanud mõnede kohalike haldusastuste ametnike üles näidatud paindlikkust vähemuskeelte kasutamise jäikade seadusesätete rakendamisel, seal kus praktilises elus aktsepteeritakse ikkagi vähemuskeelset suhtlemist ja kirjavahetust, isegi kui kirjalikud vastused koostatakse ametlikus keeles.<sup>65</sup> Üldiselt julgustab Nõuandev Komitee riike, et hoolikalt kaaluda piirmäärade seadmist, et kindlaks määrata piirkonnad, kus rahvusvähemustesse kuuluvad elavad arvukalt ja tervitab meetmeid, mille kaudu ametivõimud vähendavad asjakohaselt taolisi piirmääri.
58. Nõuandev Komitee julgustab maksimaalselt rakendama seadusega sätestatud võimalusi, et vähemuskeeli kasutataks suheldes haldusasutustega kohalikul ja hariduses. Ametivõimud peaks toetama ja aktiivselt julgustama taolisi meetmeid, luues keskkonna, mis soodustab vähemuskeelte kasutamist, sealhulgas selle kaudu, et eraldatakse vajalikke rahalisi- ja inimressursse.<sup>66</sup> Selles kontekstis kutsutakse ametivõime üles hoolikalt kaaluma nende rahvusvähemuste ja keelekogukondade olukorda, kelle liikmed elavad arvukalt väljaspool oma traditsioonilisi piirkondi (sageli pealinnades). Nõuandev Komitee on selles suhtes üle korranud mõtet, et Artikli 10.2 tingimused on täidetud siis, kui on olemas nõudlus ja rahvusvähemusse kuulujaid elab piirkonnas arvukalt.<sup>67</sup>

### 1.3. Õigus teabele kohtumenetluses

59. Vastavalt Raamkonventsiooni Artiklile 10.3 on igal rahvusvähemusse kuulujal õigus kriminaalmenetluse raames olla kinnipidamise põhjustest teavitatud ja kõigi tema vastu esitatud süüdistuste iseloomu ja põhjuse kohta informeeritud keeles, millest ta aru saab. Need õigused on tagatud ka Euroopa Inimõiguste Konventsiooni Artiklitega 5 ja 6. Kuid Nõuandev Komitee on korduvalt märkinud, et kui on küll olemas adekvaatsed seadussätted, ei rakendata seda õigust sageli süstemaatiliselt, ebapiisavate rahaliste vahendite ja/või kvalifitseeritud tõlkide puudumise tõttu. See kehtib eriti arvuliselt väiksemate vähemuste osas. Nõuandev Komitee on pidevalt julgustanud ametivõime, et rakendada kõiki vajalikke meetmeid selle tagamiseks, et vähemuskeelsed õigused kohtusüsteemis oleksid täielikult kindlustatud, sealhulgas uurimise- ja kohtumenetluse eelses faasis.<sup>68</sup> Lisaks tervitab Nõuandev Komitee õigust suulisele tõlkimisele vähemuskeelde mitte ainult kriminaalmenetluse kontekstis, vaid ka tsiviil- ja haldusmenetluste käigus.<sup>69</sup>

### 1.4. Vähemuskeelte tähestik

<sup>63</sup> Teine Arvamus Bosnia ja Hertsegoviina kohta.

<sup>64</sup> Vt. Kolmas Arvamus Slovaki Vabariigi kohta 20% lävendi teemal.

<sup>65</sup> Kolmas Arvamus Eesti kohta.

<sup>66</sup> Kolmas Arvamus Sloveenia kohta; Teine Arvamus Shveitsi kohta.

<sup>67</sup> Kolmas Arvamus Soome kohta; Esimene Arvamus Norra kohta.

<sup>68</sup> Esimene Arvamus Tshehhi Vabariigi kohta.

<sup>69</sup> Esimene Arvamus Gruusia kohta; Teine Arvamus Rumeenia kohta.

60. Artiklis 10 ei käsitleta tähestiku valiku teemat eraldiseisvalt vähemuskeele kasutamise õigusest. Nõuandev Komitee leiab, et tähestik on täieõiguslik keele osa ja seega kutsub kiireloomuliselt riike üles mitte eristama kahte mõistet ega looma eraldi reegleid mõlema jaoks. Lisaks leiab Nõuandev Komitee, et nendel juhtudel, kui keele kasutamine ei puuduta suhteid avalike võimudega, peaks tähestiku valik jääma reeglina vastavate üksikinimeste otsustada ning seda ei tohiks kuidagi normatiivselt piirata.<sup>70</sup>

## 2. VÄHEMUSKEELSESED ELUAVALDUSED: INIMESTE NIMED, KOHANIMED JA TOPOGRAAFILISED TÄHISED

### 2.1. Inimeste nimed ja isanimed

61. Õigus kasutada oma isiklikku nime vähemuskeeles ning et seda ka ametlikult tunnustataks, on tuumikõigus, mis on tihedalt seotud isikliku identiteedi ja väarikusega ning seda on Nõuandev Komitee rõhutanud väga mitmes riigipõhises Arvamuses.<sup>71</sup> Osalisriigid peavad tagama, et üksikinimestel ei oleks ei takistusi ega survet, mis puudutab nende nimede kasutamist ja tunnustamist nende enda keeles. See tähendab, et asjassepuutuvad ametnikud, näiteks need, kes annavad välja sünnitunnistusi, oleksid teadlikud oma kohustustest. Kuigi säte on sõnastatud nii, et Osalisriigid võivad seda rakendada vastavalt oma erioludele ja õigussüsteemile, peaks olema selge seadusraamistik vastavalt rahvusvahelistele standarditele ning rakendamine peaks toimuma võrdviisiliselt.

62. Juhtudel, kui inimesed on pidanud oma nimesid muutma või nendest loobuma, nõuab Raamkonventsiooni Artikkel 11, et loodaks võimalus nime esialgset kuju sisestada passidesse, identiteedidokumentidele või sünnitunnistustele. Registreerimine peab aset leidma kas vastava inimese või tema vanemate taotlusel.<sup>72</sup> Selle dokumentaalse tõendamise nõue ei tohiks praktilises elus liigselt piirata õigust kanda nimede esialgne kuju identiteedidokumentidele, samuti ei tohi kulud olla takistavalt suured.<sup>73</sup> Vastavalt Artiklile 11 võivad ametivõimud nõuda, et identiteedidokumentidele on kantud ka inimese nime foneetiline ümberkirjutus ametlikku tähestikku, kui selles sisaldub võõrtähti. Samas peab ümberkirjutus olema nii täpne kui võimalik ning ei tohiks olla lahutatud vähemuskeele põhielementidest nagu näiteks selle tähestik ja grammatika. Lisaks eeldab Nõuandev Komitee, et õigus vähemuskeelsete nimede ametlikule tunnustamisele on alati täielikult järgitud.<sup>74</sup> Uued tehnoloogiad hõlbustavad diakriitiliste märkide ja rahvusvähemuste tähestike kasutamist. Seetõttu julgustatakse riike, et nad kasutaksid ära olemasolevad tehnilised võimalused, et pakkuda Raamkonventsiooni Artiklis 11 sätestatud õiguste täieliku ja tegeliku tagamise.<sup>75</sup>

63. Probleemid võivad tekkida keeletraditsioonide vastuolust, näiteks naisenimede sufiksi (järelliite) määramisel pärast abiellumist, mis laieneb laste nimedele. Nõuandev Komitee tervitab seadusandlust, mis sätestab perenimedele

<sup>70</sup> Teine ja Kolmas Arvamus Vene Föderatsiooni kohta.

<sup>71</sup> Vt. näiteks Teine Arvamus Leedu kohta; Kolmas Arvamus Soome kohta.

<sup>72</sup> Esimene Arvamus Leedu kohta; Esimene Arvamus Ukraina kohta.

<sup>73</sup> Esimene Arvamus Läti kohta.

<sup>74</sup> Esimene Arvamus Aserbaidžhaani kohta; Vt. selles kontekstis ka ÜRO Inimõiguste Kohtu lahendit *Raihman vs. Läti*, kus Komitee leidis, et inimese nime muutmise vastavalt läti keele grammatikareeglitele rikub ICCPR-i.

<sup>75</sup> Kolmas Arvamus Soome kohta; Teine Arvamus Poola kohta.

võimaluse, kus need sisestatakse registritesse ilma naissoost sufiksita, mida mõned slaavi keele grammatikareeglid nõuavad ja ka vastupidi, tervitab seadusandlust, mis lubab slaavi sufikseid sellistes riikides, millel tavaliselt sellist praktikat ei esine, vastavalt nimede moodustamise soolisele reeglile.<sup>76</sup>

## 2.2. Avalikkusele nähtav isiklik teave

64. Liigselt vähemuskeele kasutamist piiravad sätted (eraldiseisvalt või täiendina ametlikule keelele) reklaamides ja teadetes, märkides ja muudel eraviisilistel andmekandjatel, mis on avalikkusele nähtavad, ei ole kooskõlas Artikliga 11.2 Raamkonventsioonist. Sellega seoses tuleb Nõuandev Komitee meelde, et Raamkonventsiooni Artikli väljend “eraviisiline” tähendab kõiki vähemuskeele avaldusi, mis ei ole ametlikud, sealhulgas tähised/märgid, plakatid või reklaamid. Nõuandev Komitee tervitab ka meetmeid, et tõsta vähemuskeelte ja vähemuste ajaloo profiili kaartidel.<sup>77</sup>

## 2.3. Avalikud tähised ja märgid

65. Raamkonventsiooni Artiklis 11.3 on öeldud, et tuleb sätestada topograafiliste tähiste esitamine ka vähemuskeeltes nendes piirkondades, kus traditsiooniliselt elab “arvukalt rahvusvähemusse kuulujaid”. Seega on need tingimused rangemad kui Artiklis 10.2, sest asustus peab olema samaaegselt nii traditsiooniline kui ka arvukas. Nagu ka Artikliga 10.2, ei ole siingi miinimumprotsenti kindlaks määratud. Osalisriigid peavad sisse seadma läbipaistvaid menetlusi, mis sisaldavad selgeid kriteeriumeid selle kohta, mis on ‘arvukas’, näiteks piirmäärade näol. Kuigi riikidel on hindamisruumi piirmäärade otsustamisel, ei tohiks seda kasutada ebaoproportsionaalsete takistuste tekitamiseks teatud vähemuskeelte suhtes. Näiteks leidis Nõuandev Komitee, et absoluutse või suhtelise enamuse nõue linna- või kohalikes kogukondades tekitas muret, mis puudutab kooskõla Raamkonventsiooni Artikliga 11.<sup>78</sup> Selle sätte suhteliselt paindlik sõnastus tuleneb soovist nagu kord ja kohus arvesse võtta eri Osalisriikide konkreetseid olusid. Lisaks arvestatakse Artiklis 11.3, kui see on rakendatav, ka olemasolevaid lepinguid muude riikidega, ilma et riikidel siiski tekiks kohustus taolisi lepinguid sõlmida.<sup>79</sup>

66. Nõuandev Komitee tervitab alati piirmäärade vähendamist. Kuivõrd Raamkonventsiooni Artiklis 11.3 viidatakse piirkondadele, kus “traditsiooniliselt elab” arvukalt rahvusvähemustesse kuulujaid, peaks konkreetse piirkonna elanikkonna ülesehitust vaatlema teatud ajavahemiku jooksul, et tagada, et kõige hiljutisemad assimileerimistrendid ei toimi vähemuskeele säilitamise vastu.<sup>80</sup> Seepärast peaksid ametivõimud seadusandlust tõlgendama ja rakendama paindlikult, ilma liiga rangelt piirmäärade nõuet aluseks võtmata.

67. Raamkonventsiooni Artiklis 11.3 on nõutud, et vähemuskeelsete märkide/tähiste avalik esitamine saaks selge ja üheselt tõlgendatava seadusliku aluse. Ei ole piisav, et seda praktikat lubatakse faktiliselt, kuid seadus seda ei toesta.<sup>81</sup> Liiklusohutust ega eri tähestikke ei tohi kasutada vastuväidetena

<sup>76</sup> Esimene Arvamus Tshehhi Vabariigi kohta; Kolmas Arvamus Saksamaa kohta.

<sup>77</sup> Kolmas Arvamus Saksamaa kohta.

<sup>78</sup> Esimene Arvamus Bosnia ja Hertsegoviina kohta; Teine Arvamus Poola kohta.

<sup>79</sup> Vt. Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsioon ja Selgitav Aruanne, H(1995)010, 1995. a. veebruar, lõige 70.

<sup>80</sup> Kolmas Arvamus Austria kohta.

<sup>81</sup> Esimene Arvamus Gruusia kohta.



kahekeelsete teetähiste vastu.<sup>82</sup> Vastupidi, kahekeelseid teeviitasid tuleb edendada, sest see kannab edasi sõnumi, et antud territooriumil elavad harmooniliselt koos erinevad elanikkonna rühmad.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Esimene Arvamus Taani kohta.

<sup>83</sup> Kolmas Arvamus Itaalia kohta.

## VI OSA: KEELEALASED ÕIGUSED JA MEEDIAD

### 1. JUURDEPÄÄS HARIDUSELE

68. Raamkonventsiooni Artikliga 12 nõutakse Osalisriikide kohustusevõttu edendada võrdviisilist juurdepääsu haridusele kõikidel tasemetel rahvusvähemustesse kuulujatele.<sup>84</sup> Kuid keel võib ikkagi kujutada endast olulist 'väravavalvuri tegurit' ja seega peetakse seda pöördelise tähtsusega elemendiks kõikide tasemete haridusele juurdepääsuks. Sellest, et vähemuskeeled jäävad hariduskorraldusest välja, et ei ole asjakohaseid võimalusi õppida vähemuskeeli / õppida vähemuskeeltes ja et tekib keelepõhine eraldatus või mida põhjendatakse keelepõhisena 'erikoolides' või 'eriklassides', võib tekkida ebasoodsust ja diskrimineerimist.<sup>85</sup> Taoliste kursuste õppekava võib sageli olla tunduvalt väiksema ulatuse, mahu ja kvaliteediga võrreldes ametlikult ettekirjutatud õppekavaga. Ebasoodsus on nähtav selles, et vähemusrahvusesse kuulujate kirjaoskamatus protsent on suur, on vähe kooliskäijaid, palju väljalangejaid, esineb tõrjutus koolis ja samuti märkimisväärne alaesindatus kesk- ja kõrghariduses. Kui Nõuandva Komitee eriliseks mureteemaks selles suhtes on Romade olukord, siis kaasavate hariduspoliitikate väljatöötamine nõuab üldisemat tähelepanu.
69. Ametivõimud peavad arvesse võtma ka elanikkonnaga seotud arenguid, sest rahvusvähemustesse kuulujad võivad rännata nende tavapäraste asustuste piirkondadest välja (vt. ülal toodud kommentaare Artikli 10.2 kohta). Tuleks tagada kohaliku vähemuskeele allesjäämine koolisüsteemi ning tavapärasest asustusest väljaspool elavad inimesed peaksid, kui see on teostatav ja kui nad elavad mujal arvukalt, saama võimalusi õppida oma keelt või oma keeles.<sup>86</sup> Kuivõrd Artiklis 14 toodud tingimuste täitmine vähemuskeelse hariduse nõudluseks ja teatud piirkondade rahvusvähemuste kuulujate arvukus võib olla erinev, peaksid riikide võetud meetmed vähemuskeelseks hariduspakkumiseks olema kujundatud paindlikult, et sobida konkreetseks olukorda.<sup>87</sup> Nende vähemuskeelte osas, mida kõneleb väike arv inimesi, võib esineda erivajadus keele taaselustamiseks näiteks eraldi kursuste loomisega või keelekümblyusega. Erinevate keelte ja keelekõnelejate ülesandeid ja vajadusi tuleb seega hinnata, et teada saada 'nõudlus' kooskõlas Artikliga 14.2. Lisaks tuleb vähemuskeelse õppe taotlusi arvestada võrdviisiliselt ning keeldumiste puhul peab olema võimalus õiguskaitseks.<sup>88</sup> Vähemuskeele rääkijate kogukonnas võivad keeleoskused olla erinevad. Kuid on vastuvõetamatu, kui õpilastel ei lubata juurdepääsu vähemuskeelsele haridusele ainult sellepärast, et nende keeleoskused ei ole piisavad.

### 2. ÕIGED VÕIMALUSED VÄHEMUSKEELSEKS ÕPETAMISEKS JA ÕPPIMISEKS

<sup>84</sup> Nõuandev Komitee pühendas oma esimese Raamkonventsiooni puudutava Teematilise Kommentaari Haridusele, vt. joonealust märkust 3.

<sup>85</sup> Kolmas Arvamus Horvaatia kohta. Vt. ka *D.H. ja teised Tshhehi Vabariigi vastu*, taotlus nr. 57325/00, kohtuotsus 13. novembrist 2007, <http://www.echr.coe.int/echr>.

<sup>86</sup> Vt. näiteks Kolmas Arvamus Saksamaa kohta; Kolmas Arvamus Austria kohta.

<sup>87</sup> Vt. ka ACFC Esimest Teematilist Kommentaari Hariduse kohta.

<sup>88</sup> Teine Arvamus Ukraina kohta.

## 2.1. Avatud ja kaasav lähenemine vähemuskeeltele hariduses

70. Ametivõimudel soovitatakse vastu võtta üksikasjalikke õiguslikke tagatise vähemuskeelte kaitsmiseks ja edendamiseks ametlikus ja mitteametlikus hariduskorralduses ning seirata korrapäraselt nende seadussätete rakendamist praktilises elus. Nõuandev Komitee tervitab seda, kui Artiklis 14 sätestatud tagatiste osas võetakse meetmeid, mis laienevad ka muudele inimrühmadele, samuti seadusandlust, mis hõlmab täiendavaid vähemuskeeli. Eritähelepanu tuleb pöörata vähema arvuga vähemustele, näiteks põlisrahvastele, kuivõrd just nende keeled on sageli erilises ohus.<sup>89</sup> Riigid peaks kaaluma tagatiste laiendamist ka geograafiliselt laiali pillatud vähemustele ja nende keeltele nagu Romani keel Romadel.<sup>90</sup>
71. Nõuandev Komitee hindab asjaolu, et vähemuskeele õpetamist pakutakse sageli vastusena kohalikule nõudlusele ja seetõttu julgustab taoliste taotluste regulaarset seiret. Seega ei ole ametivõimude puhtalt passiivne lähenemine adekvaatseks vastuseks; vähemuskeelse hariduse taotlusi tuleks tegelikult stimuleerida teadlikkuse tõstmise kaudu lapsevanemate ja noorte hulgas ning tuleks reklaamida vähemuskeelse õppe olemasolevaid võimalusi. Rahvusvähemustesse kuuluvad lapsevanemad peaksid saama teha informeeritud valikuid oma laste õppekeele kohta.
72. Õigus õppida ja edasi arendada oma vähemuskeele oskusi, nagu sätestatud Raamkonventsiooni Artiklis 14.1, ei ole seotud mitte ainult üksikinimese identiteedi alalhoidmisega, vaid kujutab endast ka olulist alust üksikinimese keeleoskuste kogumi arenguks ning täiendavate keelte omandamiseks.<sup>91</sup> Võimalus saada õpet vähemuse keeles võib olla ka oluliseks teguriks, millega kindlustatakse võrdviisiline juurdepääs haridusele ja panustatakse täielikku ja tegelikku osalemisse ühiskonnas. Siiski on samavõrra oluline, nagu Artiklis 14.3 rõhutatud, et omandatakse korralikud teadmised ka ametliku keele /ametlike keelte osas, kuivõrd nende oskuste puudumine piiraks tõsiselt rahvusvähemustesse kuulujate võimalusi tegelikult osaleda avalikus elus ning võib pidurdada nende juurdepääsu ülikooliharidusele.<sup>92</sup> Vähemuskeele või ametliku keele / ametlike keelte õppimise vahel ei tohiks olla üksteist välistavat valikut ning ametivõimud peaks soodustama mitmekeelseid ning kahetasandilisi haridusmudeleid, mis ahvatleksid nii enamuse kui ka vähemuse taustaga lapsi ning soodustaksid kahes keeles üles kasvavaid lapsi või neid, kes on 'segaperedest'.<sup>93</sup> Kahe- või mitmekeelne haridus, mis on avatud kõikide keelerühmade õpilastele, nii vähemustest kui ka enamusest, võib lisaks olulistele kognitiivsetele kasuteguritele üksikinimestele, kaasa aidata ka kultuuridevahelisele arusaamisele ning koostööle.
73. Vähemuskeelte või vähemuskeeles õpetamine ja õppimine on erinevad sõltuvalt konkreetsetest kohaliku olukorra parameetritest: kahe- või mitmekeelsed koolid võivad pakkuda vähemuskeelset haridust paralleelselt ametlikule keelele; vähemuskeelsed klassid võivad olla juurde lülitatud avalikule haridussüsteemile; või võib olemas olla ka vähemuskeelseid erakoole või "pühapäevakoole", mida korraldavad kogukonnad koos või ilma naaberriikide või Osalisriigi toetusega.<sup>94</sup> Nõuandev Komitee julgustab

<sup>89</sup> Kolmas Arvamus Vene Föderatsiooni kohta.

<sup>90</sup> Teine Arvamus Hispaania kohta.

<sup>91</sup> OSCE HCNM, Haagi Soovitus, 1996.

<sup>92</sup> Vt. näiteks Esimene Arvamus Gruusia kohta.

<sup>93</sup> Esimene Arvamus Serbia ja Montenegro kohta; Esimene Arvamus Norra kohta.

<sup>94</sup> Vt. ka ACFC Esimest Temaatilist Kommentaari hariduse kohta.

vähemuskeelte juurdelülitamist avalikku koolisüsteemi ja kohustuslikku õppekavasse, sealhulgas ka väiksearvulisemate vähemuste keeli. Koolid peaksid samut pakkuma Romani keelset ja Romani keele õpet, kui asjakohane.<sup>95</sup> Selles suhtes tuleb pöörata eritähelepanu Euroopa Nõukogu poolt välja töötatud Romani keele Raamõppekavale.<sup>96</sup> Lisaks tervitab Nõuandev Komitee ka eraviisilisi või kogukonnapoolseid algatusi, mida toetavad ametivõimud.

74. Vähemuskeele õppimise võimalustega seoses võib tekkida terve rida konkreetseid probleeme, sealhulgas ebapiisav vähemuskeele või vähemuskeelse õppe õppetundide arv või kursuste korraldamine väljapool tavalisi kooliaegu, kõrged arvulised piirmäärad vähemuskeelsete klasside moodustamiseks, õpetajate ja õppematerjali puudus või ebapiisav olemasolu koolis külakoolide sulgemise või ühendamise tõttu. Siin tekivad küsimused kooskõla kohta Artikliga 14.2 isegi nendel juhtudel, kui on olemas ametivõimude korraldatud ja rahastatud transport teistesse koolidesse.<sup>97</sup> Eriti tuleks vähemusesindajatega ka tegelikult konsulteerida kõikide muudatuste teemal, mis on seotud haridusreformi või detsentraliseerimisega, kuna need muudatused mõjutavad sageli otseselt ning negatiivselt vähemuskeelse õppe võimalusi. Kui koole ühendatakse, võib teha näiteks pingutusi erikeelsete klasside alleshoidmiseks ühes koolis või välja töötada kahe- või mitmekeelseid õppemetoodikaid, et vähendada negatiivseid tagajärgi vähemuskogukondadele.
75. Selleks, et vähemusse kuuluvate või mitte kuuluvate kõnelejate jaoks saada lisaväärtust vähemuskeelsete oskuste edasiarendamisega peab olema järjepidevus juurdepääsul vähemuskeele ja vähemuskeelsele õpetamisele ning õppimisele haridussüsteemi kõikidel tasemetel alates koolieelsest haridusest kuni kõrg- ja täiskasvanuhariduseni välja. Eriti nõrka vähemuskeelse hariduse pakkumist võib sageli täheldada nii koolieelsel kui ka keskkooli tasemel. Koolieelsel, kesk- või kõrghariduse tasemel esinevad stiimulite puudumised või ebapiisavad võimalused võivad vägagi oluliselt vähendada vähemuskeele õppimise atraktiivsust algkooli tasemel. Eraldi takistuseks on ka keskkooli lõpetamine või ülikooli sisseastumiseksamid, mis on ainult ametlikus keeles, millega võivad väheneda rahvusvähemustesse kuulujate võimalused saada juurdepääsu kõrgharidusele ning sellega mõjutavad negatiivselt vähemusrahvustesse kuulujate hilisemaid kutsealaseid võimalusi. Kuivõrd ülikooli sisseastumise eksamid ei ole tavaliselt koostatud mitmekeelsetel eesmärkidel ning ei ole kohandatud vähemuskeelte rääkijate vajadustele ja oskustele, võivad nad kõrvaldada julguse vähemuskeelte akadeemiliseks õppeks oskuste kõige kõrgemal tasandil. See vähendab veelgi vähemuskeele aktsepteerimist ja toimimist avalikus elus. Vastupidiselt aga on Nõuandev Komitee korduvalt tervitanud juurdepääsu loomist vähemuskeelsetele ülikoolihariduse võimalustele kui olulist panust vähemuskeelte arengule ja prestiizhile vastavas riigis.<sup>98</sup>

## 2.2. Vahendid selleks, et õigust haridusele saaks täielikult kasutada

<sup>95</sup> Kolmas Arvamus Ungari kohta; Kolmas Arvamus Küprose kohta; Kolmas Arvamus Horvaatia kohta; Teine Arvamus Poola kohta.

<sup>96</sup> *Romani keele raamõppekava*. Keelepoliitika osakond, Euroopa Nõukogu, Strasbourg, 2008, koostatud koostöös Euroopa Romade ja Reisijate Foorumiga.

<sup>97</sup> Kolmas Arvamus Saksamaa kohta.

<sup>98</sup> Vt. näiteks Kolmas Arvamus Rumeenia kohta.

76. Et tagada vähemuskeelte õppimise ja vähemuskeelse hariduse kvaliteet tuleb välja töötada adekvaatseid õppekavasid ja standardeid ning õpetamismetoodikaid, samuti koostada kohandatud õppematerjali. Vähemuskeelte õppimise ja vähemuskeelse hariduse kvaliteedi tagamise eriti oluliseks aspektiks on aga õpetajakoolitus. Põhilise tähtsusega on, et vähemuskeeltes töötavaid õpetajaid koolitatakse piisaval arvul ja et taoline koolitus oleks adekvaatse kvaliteediga ning valmistaks õpetajaid ette kõikide haridustasemetega jaoks, sealhulgas koolieelne või lasteaia tase. Paljudel juhtudel tuleb nendel õpetajatel töötada kahe- või kolmekeelsetes oludes. Arvestades seda, kui raske on tööle võtta ja koolitada vähemuskeelte õpetajaid, kes suudaks taolistes oludes töötada, tervitab ja julgustab Nõuandev Komitee kaasaegsete ja interaktiivsete meetodikate väljatöötamist, mis sobivad kasutamiseks mitmekeelses õpikeskkonnas.
77. Nõuandev Komitee leiab, et vähemuskeelsete õpikute olemasolu on eelduseks, et tekitada õpilastes ja lapsevanemates huvi vähemuskeele õppimise vastu ning möödapääsmatu kvaliteethariduse saamise vahend. Kuigi Nõuandev Komitee on teadlik vähese leviga õppematerjalide koostamise suurtest kuludest, leiab ta, et need materjalid peaksid olema tasuta või vähemalt mitte suurema hinnaga kui enamuskeelsed õppematerjalid. Sageli on üldisemalt puudu õppematerjale just keskhariduses. Kuivõrd oluline on, et materjalide sisu ja keelekasutus oleks kohandatud just konkreetsete vähemusrühmade vajadustele, sealhulgas konkreetse vähemuskeele terminoloogia tehnilistel teemadel, peaks prioriteediks olema riigi sees toodetud õppematerjalid. Ka naaberriikides koostatud õppematerjale võib heaks kiita ja kättesaadavaks teha, kui see on asjakohane.<sup>99</sup> Taolist koostööd julgustab selgesõnaliselt Raamkonventsiooni Artikkel 17. Siiski tuleks tähelepanu pöörata ohule, et selle tulemusena võivad tekkida paralleelsed haridussüsteemid, mis ohustaks ühiskondlikku kokkukuuluvust.<sup>100</sup>
78. Lisaks julgustatakse meetmeid, et meelitada õpilasi õppima vähemuskeeli või õppima vähemuskeeltes, näiteks reserveerides ülikoolikohti või tühistades piiravaid kvoote.<sup>101</sup> Teadustöö vähemuskeelte ja keelepraktikate kohta mängib eraldi osa, et edasi arendada kvaliteetõpetamise ja õppimise meetodeid ning materjale. See on samuti oluline terminoloogia edasiarendamiseks, suuliseks ja kirjalikuks tõlkeks. Selles osas julgustatakse ametivõime pöörama eritählepanu väiksemaarvulistele või laiali hajutatud vähemustele, kes tegelevad kodifitseerimisega.<sup>102</sup> Selles kontekstis tuleks pöörata tähelepanu, et keele kodifitseerimise kulg ei 'külmutaks' keelt ja et keelest arusaamiseks jääksid ikkagi kõnelejate arvamused kõige kesksemaks.

### 2.3. Tasakaal enamuse ja vähemuse keelte vahel hariduses

79. Raamkonventsiooni Artiklis 12 kutsutakse üles vastu võtma konkreetseid meetmeid, et edendada teadmisi vähemuse ja enamuse keelte teemal. Keel mängib olulist osa integratsiooni, inimrühmade vastastikuse austuse ja ühiskondliku solidaarsuse edendamisel. See tähendab mitte ainult keelealast haridust rahvusvähemuste kogukondade liikmetele, vaid ka haridust

<sup>99</sup> Kolmas Arvamus Küprose kohta; Kolmas Arvamus Horvaatia kohta.

<sup>100</sup> Teine Arvamus Bosnia ja Hertsegoviina kohta.

<sup>101</sup> Kolmas Arvamus Saksamaa kohta.

<sup>102</sup> Kolmas Arvamus Norra kohta.

vähemuskeelte teemal ja vähemuskeelte õpet enamuskeele kõnelejatele ning kogu ühiskonnale. Enamuskeele kõnelejate võimalused õppida vähemuskeeli ja eriti võimalused saada kahe- ja mitmekeelset haridust kõigi jaoks võivad edasi viia kultuuridevahelist üksteisemõistmist ning koostööd.<sup>103</sup> Arvestades eluaegse õppe põhimõtet, kuulub siia ka täiskasvanuharidus. Kui riigid on sisse viinud meetmeid ametliku keele / ametlike keelte edendamiseks, siis on erilise tähtsusega, et need esineks käsikäes meetmetega, millega kaitstakse ja arendatakse vähemuste keeli, sest muidu võivad taolised praktikad kaasa tuua assimileerimise, mitte integreerimise.

80. Teisalt võib ametliku keele / ametlike keelte teadmiste puudumine piirata võrdviisilist osalemist ühiskonnas, saada juurdepääsu kõrgharidusele ning tööhõivele. Selle tulemusena võivad lapsevanemad otsustada, et nad panevad oma lapsed põhivoolu koolidesse, kuivõrd tundub, et nendes saab paremaid võimalusi ühiskonda sissesulamiseks ning tasuva töökohta saamiseks. Seetõttu peaks vähemuskeelsed koolid pakkuma adekvaatseid arenguvõimalusi ametliku keele / ametlike keelte oskuste jaoks. Kuid selles suhtes tuleb hoolitseda, et üldised haridusstandardid ei langeks selliste poliitikate tõttu, kus äkitselt viiakse sisse senisest rohkem õpet ametlikus keeles. Standardite languse oht võib tekkida, kui vähemuskeelsed õpetajad peavad hakkama õpetama ametlikus keeles ilma korraliku toe ja ettevalmistuseta.<sup>104</sup> Haridusreformid, mille eesmärgiks on edendada senisest enam õpet ametlikus keeles, peaksid olema rakendatud järk-järgult ja paindlikult, et võimaldada kohanemist vastavate õpetajate ja õpilaste vajadustega. Selles kontekstis on oluline regulaarselt seirata pakutud hariduse kvaliteeti kogu reformiprotsessi läbivalt. Seda tuleb teostada tihedas konsulteerimises koolide juhatuste esindajatega ja õpetajate ning lapsevanemate organisatsioonide esindajatega.
81. Nõuandev Komitee julgustab kahe- või mitmekeelsete õpetamismudelite väljaarendamist kohustusliku õppekava raames.<sup>105</sup> Ideaaljuhul, kui olukord võimaldab, võib vastu võtta kahekeelse õppevahendi (dual medium) lähenemise, kus vähemus- ja enamuskeel esinevad võrdsetes proportsioonides. Siiski võib konkreetsetes olukordades olla kasulik edendada ühte või teist keelt, et tasakaalustada erinevust keelte maine alal, et tagada vähearvulisemate vähemuskeelte kõnelejate õigusi ja et vastata lapsevanemate ja laste põhjendatud õigustele, nii nagu need on kaitstud Raamkonventsiooniga. Kahekeelse õppevahendi lähenemist võib saavutada ka siis, kui keeli kasutatakse vahelduvalt, vastavalt nädalapäevadele või õppeainele või rakendades mudelit 'üks õpetaja räägib alati ühte konkreetset keelt'. Kui keelekasutus on seotud õppeainega, ei tohiks vähemuskeeli kasutada piiravalt üksnes kultuuri- või ajalooainete õpetamiseks. Nõuandev Komitee soovitab, et ametivõimud, tihedas konsulteerimises rahvusvähemustesse kuulujatega, töötaks välja kõikehõlmava pikaajalise strateegia, et edendada mitmekesisist keelearengut hariduspoliitikates.<sup>106</sup>

#### 2.4. Keelelise mitmekesisuse edendamine ja kultuuridevaheline haridus

82. Kooliharidus peaks õiglaselt peegeldama ühiskonna keelelist ja kultuurilist mitmekesisust ning seeläbi edendama sallivuse, kultuuridevahelise dialoogi ja vastastikuse austuse väärtushinnanguid. Lisaks vähemuskeelte õpetamisele ja

<sup>103</sup> Vt. ka ACFC Esimene Teemaatiline Kommentaar Hariduse kohta.

<sup>104</sup> Kolmas Arvamus Eesti kohta.

<sup>105</sup> Kolmas Arvamus Ungari kohta; Esimene Arvamus Rootsi kohta; Teine Arvamus Shveitsi kohta.

<sup>106</sup> Vt. ka ACFC Esimene Teemaatiline Kommentaar Hariduse kohta.

õpetamisele vähemuskeeltes, peaks kohustuslik õppekava hõlmama ka teavet vähemuste ajaloo ja panuse kohta kultuuripärandis ja Osalisriigi ühiskonnas. Taoline õpetamine ei tohiks piirduda piirkondadega, kus rahvusvähemused tavapäraselt elavad, vaid ühiskonna keelise mitmekesisuse teadlikkus ja austamine peaks olema edendatud kogu riigis juba alates väikelapse east. Selles kontekstis tervitab Nõuandev Komitee selliste kaartide kasutamist ajaloo ja geograafia õpetamisel, kus näidatakse ära piirkonnad, kus rahvusvähemused on ajalooliselt tähtsad ja kohalikud nimetused on vähemuste keeltes. Lisaks on Komitee rõhutanud, kui tähtis on mitmeste perspektiivide sisseviimine ajaloo õpetamisse.<sup>107</sup>

83. Ühiskondliku kokkukuuluvuse seisukohast tervitab Nõuandev Komitee algatusi, et teiste kogukondade lapsed sooviks minna koolidesse, kus vähemuskeeled on õpetamise ja õppimise keelevahenditeks, sest see soodustab kultuuridevahelisi ja piiriüleseid kontakte ning edendab keeleõpet osalise või täieliku keelekümbluse kavade kaudu. Kui töötatakse välja taolisi kultuuridevahelisi lähenemisi, on oluline, et mitte ainult haridussüsteemi struktuur (nagu mitmekesistatud klassid, koolid ja koolijuhtimiskogud), vaid ka hariduse enda sisu edendaks vastastikkuse austuse ja rahvustevahelise üksteisemõistmise väärtushinnanguid, samas arvestades identiteedi muid elemente nagu usk, geograafiline paiknemine või sooline kuuluvus.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Kolmas Arvamus Eesti kohta.

<sup>108</sup> Vt. ka ACFC Esimene Teemailine Kommentaar Hariduse kohta.

## VII OSA KEELEALASED ÕIGUSED JA OSALUS

84. Rahvusvähemustesse kuulujate õigust ka tegelikult osaleda avalikes tegemistes, nagu sätestatud Artiklis 15, peetakse Raamkonventsiooni kõige kesksemaks sätteks, millele Nõuandev Komitee on pühendanud oma teise temaatilise kommentaari.<sup>109</sup> Tegelik osalus on võtmeks, et täielikult ära kasutada ka Raamkonventsiooniga kaitstud ülejäänud õigusi, tegelik osalus hõlbustab kultuuridevahelist suhtlemist ning edendab ühiskonna kokkukuuluvust. Kuid kõik nimetatud osaluse aspektid võivad osutuda problemaatiliseks rahvusvähemustesse kuulujatele keeletakistuste tõttu. Käesolev Peatükk keelealaste õiguste ja osaluse teemal käsitleb seetõttu kaalutlusi, mis on käesoleva temaatilise kommentaari teiste peatükkide osas samuti kehtivad, näiteks võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise küsimus, vähemuskeelte avaliku kasutamise teema ja samuti vähemuskeelte õppimine, õppimine vähemuskeeltes, ametlike keelte õppimine ja õppimine ametlikes keeltes.
85. Keeleteema ning keelealase seadusandluse küsimus on sageli keskse tähtsusega vähemuste kogukondadele ning võib ühiskonna sees pingeid tekitada. Seetõttu tuleb läbi rääkida kahe võrdväärsest olulise eesmärgi üle – vähemuskeelte kasutamise tagatiseid ja nende järgimine ühelt poolt ning ühiskonna kokkukuuluvus teiselt poolt. Viimane põhimõte sisaldab sageli viiteid ühele peamisele ametlikule keelele. Nõuandev Komitee on taaskorranud mitmes riigipõhises Arvamuses, kui legitiimne ehk põhjendatud on ametliku keele edendamise eesmärk, sest see teenib väga olulist rolli kokkukuuluvate ühiskondade loomisel ning julgustab rahvusvähemustesse kuulujate tegelikku osalemist avalikus elus. Ametliku keele oskused hõlbustavad eneseidentifitseerimist riigi elaniku ja aktiivse kodanikuna riigis ning need oskused on selletõttu väljapääsmatud rahvusvähemustesse kuulujate jaoks, et tegelikult osaleda avalikus elus. Teiselt poolt jälle, nagu ülalgi öeldud, ei välista ametliku keele head oskused rahvusvähemustesse kuulujatele omaste keelealaste õiguste kasutamist. Kõik kavad või meetmed ametliku keele tugevdamiseks peavad olema läbi arutatud õigeaegsete ja avalike konsulteerimiste käigus. Konsulteerimistel peavad aktiivselt osalema rahvusvähemuste esindajad, et tagada, et vähemuskeelte õigusi tegelikult ka kaitstakse.

### 1. KEELEALASED ÕIGUSED JA TEGELIK OSALEMINE KULTUURI-, ÜHISKONDLIKUS JA MAJANDUSLIKUS ELUS

86. Rahvusvähemustesse kuulujate teel on sageli palju suuremaid raskusi kui teistel, mis puudutab juurdepääsu tööturule, haridusele ja koolitusele, eluasemele, tervishoiule ning muudele ühiskonnas saada olevatele teenustele. Muu hulgas on taolised raskused sageli põhjustatud ka keeletakistustest seoses ametliku keele ebapiisava oskusega.<sup>110</sup> Olukord võib veelgi hullem olla rahvusvähemustesse kuulujate jaoks, kes madala kvaliteediga vähemuskeelsete õpivõimaluste tõttu lõpetavad kooli mitte ainult piiratud vähemuskeele oskusega, vaid ka ilma ametliku keele oskusteta. Enamikel juhtudel on õpetuse kõrge tase ja ametliku keele oskus eeltingimuseks

<sup>109</sup> ACFC Teine Temaatiline Kommentaar Rahvusvähemustesse Kuulujate Tegelikust Osalemisest Kultuuri-, Ühiskondlikus ja Majanduselusel ning Avalikes Tegemistes, vt. joonealust märkust nr. 4.

<sup>110</sup> Vt. näiteks Esimene Arvamus Gruusia kohta.



tegelikuks osalemiseks kultuuri-, ühiskondlikus ja majanduselus. Rahvusvähemustesse kuulujate ametliku keele õpet tuleks seega hõlbustada kõikides vanusterühmades, sealhulgas nende hulgas, kes juba töötavad avalikus- või erasektoris. Eriti nendes riikides, kus on kehtestatud uued ametlikud keeled, peaks ametivõimud muutma rahvusvähemustesse kuulujate jaoks atraktiivseks uue ametliku keele äraõppimise, näiteks avades karjäärivõimalusi inimestele, kes räägivad ametlikke ja vähemuste keeli.

87. Liigsed nõuded ametliku keele / ametlike keelte oskuste osas, selleks, et saada teatud tööpositsiooni või kaupu ja teenuseid, võivad siiski liigselt piirata rahvusvähemustesse kuulujate juurdepääsu tööhõivele ja sotsiaalkindlustusele.<sup>111</sup> Seega peaks Osalisriigid võtma tõhusaid meetmeid, et kõrvaldada kõik ebaproportsionaalsed piirangud tööturule pääsuks. Mis puudutab neid ametipositsioone, kus ametliku keele nõue on täiesti legitiimne ehk põhjendatud tingimus, peaks keeleoskuse nõuded igal juhtumil olema proportsionaalsed avalikule huvile, mida silmas peetakse, ning mitte ületama selle eesmärgi täitmiseks vajalikke nõudeid. Lisaks tuleks kättesaadavaks teha keelekursusi ja vajadusel sihtotstarbelist tuge enne keelealaste nõuete jõustamist, et hõlbustada ametliku keele äraõppimist ning ennetada rahvusvähemustesse kuuluvate töötajate või taotlejate diskrimineerimist või ebapiisavat osalemist.<sup>112</sup>
88. Juurdepääs sotsiaalabile ja teatud avalikele teenustele ning üldteenustele ei tohiks olla takistatud liigsete keelealaste ja residentsuse nõuetega.<sup>113</sup> Teave ja nõustamine avalike teenuste ning hoolekande asutuste kohta peaks olema kergesti kättesaadav ja asjakohaselt olemas olev ka rahvusvähemuste keeltes.<sup>114</sup> Ravitöötajad ja haldustöötajad, kes tegutsevad tervishoiu teenuste ning vanurihoolduse valdkonnas nendes piirkondades, kus elab arvukalt rahvusvähemustesse kuulujaid, peaksid suutma osutada teenuseid ka vähemuskeeltes ning peaks saama koolitust ka rahvusvähemuste kultuurilise ja keelelise tausta kohta, nii et nad saaksid adekvaatselt reageerida nende erivajadustele. Nõuandev Komitee on selles kontekstis täheldanud, et kohalikud ametivõimud peaksid aktiivselt püüdma tööle võtta asjakohaste oskustega töötajaid, kellel oleks vajalikud keeleoskused.<sup>115</sup> Lisaks võib rahvusvähemustesse kuuluvaid terviseala vahendajaid või assistente (või vähemalt vähemuskeelt rääkivaid tõlke) vaadelda kui inimesi, kes aitavad kaasa paremale suhtlemisele.<sup>116</sup>
89. Lisaks peaksid Osalisriigid edendama rahvusvähemustesse kuulujate ja/või rahvusvähemuste keelt/keeli kõnelevate inimeste töölevõtmist, edutamist ja allesjäämist haldussüsteemi ning avalikesse teenustesse, nii riigi kui ka kohalikul tasandil. Põhilise tähtsusega on see, et rahvusvähemustesse kuulujate ja/või vähemuskeel(t)e rääkijate olemasolu haldussüsteemis, sealhulgas politseijõududes ja kohtusüsteemis oleks tagatud, et õigus suhelda asjaajamises ametivõimudega vähemuskeeltes oleks ka tegelikult rakendatav õigus. Veelgi enam, vähemuskeelte adekvaatne olemasolu avalikkuses ja ametlikus elus võimaldab tagada, et vähemuskeel areneb või hoiab alal piisava prestiiži, et olla atraktiivseks õpieesmärgiks rahvusvähemustesse ja enamusse

<sup>111</sup> Vt. näiteks Esimene Arvamus Aserbaidzhaani kohta.

<sup>112</sup> Vt. ACFC Teine Temaatileine Kommentaar Tegelikule Osaluse kohta.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid. Kolmas Arvamus Taani kohta.

<sup>115</sup> Kolmas Arvamus Eesti kohta; Kolmas Arvamus Rootsi kohta.

<sup>116</sup> Vt. ACFC Teine Temaatileine Kommentaar Tegelikule Osaluse kohta.

kuuluvatele noortele. Sel eesmärgil tuleks vähemuskeelseid oskusi alati pidada plussiks ja traditsioonilisel asustusosalal isegi nõudmiseks töölevõtmisel avalikku teenistusse.

## 2. KEELEALASED ÕIGUSED JA TEGELIK OSALEMINE AVALIKU SEKTORI TEGEMISTES

90. Nõuandev Komitee tunnustab, et föderaalne struktuur, detsentraliseerimine ning mitmed autonoomsed süsteemid võivad olla kasutoovad vähemustesse kuulujatele.<sup>117</sup> Näiteks võib kultuurautonoomiate eesmärgiks olla rahvusvähemuste organisatsioonidele oluliste pädevuste delegeerimine vähemuse kultuuri, keele või hariduse alal. Kui taolised korraldused on olemas, peaks põhiseaduslikud ja seadusandlikud sätted selgelt täpsustama, milline on autonoomsete süsteemide iseloom ja ulatus. Suhted asjakohaste riigiasutustega, samuti nende rahastamise süsteem, peaks olema seadusega lahti selgitatud.<sup>118</sup> Vastutusalaade jaotus eri valitsustasandite vahel ei saa olla põhjenduseks, miks ei rakendata poliitikaid, mille eesmärgiks oleks rahvusvähemustesse kuulujate tingimuste edendamine, et nad arendaks oma kultuuri ja keelt, sest keskvalitsus jääb täielikult vastutavaks oma selle ala rahvusvaheliste kohustuste osas, sealhulgas Raamkonventsioonis olevate kohustuste alal.<sup>119</sup>
91. Kui kaalutakse reforme halduspiiride muutmiseks, peaks ametivõimud konsulteerima rahvusvähemustesse kuulujatega, nii et nad saaks arvestada selliste reformide võimaliku mõjuga nende keelealaste õiguste kasutamisele. Igal juhul ei tohi vastu võtta mingeid meetmeid eesmärgiga vähendada elanikkonna proportsiooni rahvusvähemustesse kuulujate asustusosalal või piirata Raamkonventsiooniga kaitstud õigusi. Väikese arvu riikide puhul vaatles Nõuandev Komitee olukorda, kus elanikkonna enamikku kuulujad elavad riigi piirkonnas, kus nad moodustavad vähemuse. Selliste nii-nimetatud 'enamus vähemuses' olukordadega seotud keelealaste õiguste osas on Nõuandva Komitee arvates nõutavad samasugused kaitsemeetmed nagu ka rahvusvähemustesse kuulujate puhul.<sup>120</sup> Näiteks leidis Komitee, et vähendatud klassikoosseisu piirmäärad peaks kehtima taolistel juhtudel, täpselt nii nagu need kehtivad vähemuskeelsetes koolides, nii et õpetamine 'faktilises' vähemuskeeles ja selle keele õpetamine saaksid olla tõhusalt läbi viidud.<sup>121</sup>
92. Osalisriigid peaksid tagama, et poliitilised erakonnad, kes esindavad või kuhu kuuluvad rahvusvähemustesse kuulujad, saaksid võrdväärsed võimalused valimiskampaaniates. See võib tähendada, et valimisreklaame esitatakse ka vähemuskeeltes. Ametivõimud peaksid kaaluma ka võimaluste andmist vähemuskeelte kasutamiseks avalik-õiguslikes tele- ja raadiokavades, mis käsitlevad valimiskampaaniaid või hääletussedelitel ning muudel valimisalastel materjalidel nendes piirkondades, kus elavad traditsiooniliselt rahvusvähemustesse kuulujad või kus nad elavad arvukalt. Parlamendi- ja kohalike valimiste kandidaatidele kehtestatud keeleoskuste nõuded võivad tekitada probleeme, mis puudutab kooskõla Raamkonventsiooni Artikliga 15, kuivõrd need nõuded mõjutavad negatiivselt rahvusvähemustesse kuulujate

<sup>117</sup> Vt. ka OSCE HCNM Lundi Soovitusi, 1999.

<sup>118</sup> Vt. ACFC Teine Temaatiline Kommentaar Tegelikku Osaluse kohta.

<sup>119</sup> Kolmas Arvamus Itaalia kohta.

<sup>120</sup> Sarnast lähenemist tuleks kasutada ka nii-nimetatud 'vähemus vähemuse sees' olukorras.

<sup>121</sup> Kolmas Arvamus Soome kohta ; Kolmas Arvamus Eesti kohta ; Kolmas Arvamus Rumeenia kohta.

osalemist avalikes tegemistes.<sup>122</sup> Just kohalikult valitud kogudes võib vähemuskeelte kasutamise võimalus lubada rahvusvähemustesse kuulujatel tõhusamalt osaleda otsustamises. Nõuandev Komitee on tervitanud pingutusi, et lubada vähemuskeeli kasutada avaliku haldussüsteemi sees nendes piirkondades, kus elab arvukalt rahvusvähemustesse kuulujaid.<sup>123</sup>

93. Õigus vabalt kasutada vähemuskeeli, nii suuliselt kui kirjalikult, nii eraviisiliselt kui ka avalikult, samuti suheldes haldusasutustega, on ka oluliseks teguriks, millega edendada rahvusvähemustesse kuulujate osalemist avalikes tegemistes, eriti nendes piirkondades, kus rahvusvähemustesse kuulujad elavad traditsiooniliselt või arvukalt. Võimalus kasutada vähemuskeeli suhtluses haldusasutustega võib sageli kaasa aidata tõhusamale suhtlemisele teemadel, mis otseselt puudutavad rahvusvähemusi, samal ajal kui ametliku keele / ametlike keelte kasutamine ainsa suhtluskeelena võib tõsiselt takistada vähemustega tegelikku konsulteerimist ja nende osalust. Seega on oluline tagada, et vähemuste kogukonnad saaksid vajalikke suulise ja kirjaliku tõlke teenuseid, kui näiteks arutatakse asjassepuutuvaid seadusandluseelnõusid, et kindlustada nende tegelik võimalus reageerida ja oma muresid esitada. Lisaks peavad olema olemas garantiid, rahvusvähemustesse kuulujate konsulteerimissüsteemides, näiteks Nõuandvates Kogudes, et töödeldaks adekvaatselt läbi vähemuste esindajate märkused ja et neid ka tegelikult arvestataks otsuste tegemisel.

---

<sup>122</sup> Esimene Arvamus Gruusia kohta.

<sup>123</sup> Kolmas Arvamus Eesti kohta ; Teine Arvamus Ukraina kohta.

## VIII OSA JÄRELDUSED

94. Raamkonventsiooni ratifitseerimisega leppisid Osalisriigid kokku “rahvusvähemustesse kuuluvatele inimestele vajalike tingimuste edendamises nende kultuuri alalhoidmiseks ja edasiarendamiseks ning nende identiteedi põhiliste elementide säilitamiseks”, sealhulgas keel. Käesolevas Kommentaaris tehakse inventuur Nõuandva Komitee tõlgendusest seoses Raamkonventsiooni keelelaste sätetega, et anda pikaajalisi suuniseid Raamkonventsiooni põhimõtete rakendamiseks. Kommentaar on adresseeritud ametivõimudele, otsustajatele, vähemuste esindajatele, avaliku sektori ametnikele, valitsusvälistele organisatsioonidele, akadeemilistele ringkondadele ning muudele asjakohastele huvirühmadele. Kommentaaris pakutakse nõuandeid ja praktilisi soovitusi, et kaasa aidata kokkukuuluva ühiskonna kujunemisele seadusandluse väljatöötamisel ja poliitikates, mis puudutavad vähemustesse kuulujate keelelaseid õigusi.
95. Vähemuste õigused, nii nagu nendest Raamkonventsioonis aru saadakse ja vastavalt seireprotsessi mõttearendustele, nõuavad kaasavaid keelelaseid poliitikaid. See tähendab, et igaljuhul on õigus väljendada erinevusi ning neid erinevusi tuleb tunnustada. Kuid tunnustamise tulemusena ei tohi luua järgalt fikseeritud identiteete. Kuivõrd keel on tihedalt seotud ideoloogiaga ning tähtsusjärjestuslike seostega, võib inimeste liigitamine rahvusvähemustesse viia selleni, et neile keeldutakse võrdse staatuse andmisest ühiskondlikus suhtluses. Erinevuse tunnustamine peab tuginema täielikult ja tegelikult võrdõiguslikkusel ühiskonna kõigi liikmete hulgas, vaatamata nende identiteedile ja keelelisele kuuluvusele. Taolise võrdõiguslikkuse edendamine nõuab selliste meetmete võtmist, mis võimaldavad võrdviisilist juurdepääsu ressurssidele ja õigustele, hoolimata erinevustest, ning lubavad ühiskondlikku suhtlemist erinevusi ületades.
96. Raamkonventsioon on individuaalsete (üksikinimese) õiguste instrument ja keskendub üksikinimesest kõnelejale ning tema õigustele ja vabadustele suheldes teiste inimestega. Raamkonventsiooni rakendamise poliitikatest tuleb seega arvestada, et keeleline kuulumine tugineb vabal eneseidentifitseerimisel ja ei ole ei staatiline (püsiv) ega muid kuuluvusi välistav. Veel enam, kui konkreetset sätet on suunatud üksikinimeste rühmale, et edendada nende tegelikku võrdväärsust, tuleb kõikehõlmavaid edendavaid poliitikaid keelelaste õiguste täielikuks arenemiseks suunata ühiskonnale tervikuna.
97. Peale üldpõhimõtete seoses täieliku ja tegeliku võrdõiguslikkusega ning sallivuse ja vastastikku austavate rahvustevaheliste suhete edendamise pakub Raamkonventsioon välja terve rea erisätteid valdkondades, mis on otsustava tähtsusega keelelaste õiguste tasakaalustatud arenguks ühelt poolt rahvusvähemustesse kuulujate osas ja erinevate ühiskondade edasikujunemise osas teiselt poolt. Siia kuuluvad meediad (nii avalikud kui erameediad, traditsioonilised ja internetipõhised meediad), keelte kasutamine eraringis ja avalikult ning tegelik osalus ühiskonnas. Seega käsitletakse käesolevas Kommentaaris just neid valdkondi.
98. Et kaasa aidata üldisele eesmärgile, milleks on ühiskonna kokkukuulamise edendamine, tagades rahvusvähemustesse kuulujate õigusi ja vabadusi, tuleb lahendusi leida olukorrapõhiselt iga rahvusvähemuse osas vastavalt Osalisriigi erilistele oludele. Kuivõrd kõik asjad arenevad pidevalt edasi, siis need meetmed, mida Osalisriik on võtnud reageerides teatud olukordadele ei taga

tingimata kooskõla Raamkonventsiooni standarditega ka tulevikus. Seega tuleb pidevalt pidada seiret, hinnata ja muuta rahvusvähemustesse kuulujate keelealaseid õigusi puudutavaid poliitikaid, seadusandlust ja rakendusvõimalusi, tihedas koostöös asjaosaliste inimrühmadega. Sellele vastavalt kavatseb Nõuandev Komitee ka järgnevates seiretsüklites taashinnata riikide meetmeid, mis puudutavad keelealaseid õigusi ning edasi arendada oma vastavasisulisi järeldusi. Nagu Sissejuhatuses juba öeldud, tuleb Kommentaari võtta kui elavat instrumenti, mille tõlgendamine peab edasi arenema sedavõrd, kui võrd edeneb ka seiretöö Raamkonventsiooni kohaselt.

\*\*\*