ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2002) 1 prov.
Version estonienne
Estonian version

Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon

II ARUANNE EESTI KOHTA

22. juunil 2001

Strasbourg, 23. aprill 2002

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjoni (ECRI) töö kohta täiendava info saamiseks, samuti Euroopa Nõukogu muu tegevuse kohta selles valdkonnas palun pöörduge aadressil:

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights – DG II
Council of Europe
F – 67075 STRASBOURG Cedex
Tel: +33 (0) 3 88 41 29 64
Faks: +33 (0) 3 88 41 39 87
e-post: combat.racism@coe.int

Külastage meie veebilehte: www.coe.int/ecri

SISSEJUHATUS **4**

KOKKUVÕTE **5**

I. ÜLEVAADE OLUKORRAST **6**

A. RAHVUSVAHELISED ÕIGUSAKTID 6

B. RIIGIÕIGUSNORMID 6

- Kodakondsuse seadus 6
- Keeleseadus 8
- Riigikogu valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus 9
- Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus 9

C. KRIMINAALÕIGUSNORMID 9

D. TSIVIIL- JA HALDUSÕIGUSNORMID 10

E. SPETSIAALSED ORGANID JA INSTITUTSIOONID 10

- Õiguskantsler / Ombudsman 10
- Presidendi Rahvusvähemuste Ümarlaud 11

F. HARIDUS JA KUTSEALANE KOOLITUS / TEADLIKKUSE TÕSTMINE 11

- Kooliharidus 11

G. MITTEKODANIKE RIIKILUBAMINE JA SEISUND 11

- Kodakondsuseta isikud 11
- Pagulased ja varjupaigataotlejad 11
- Uus immigratsioon 13
- Residentidest mittekodanikud 13
- Ilma elamisloata mittekodanikud 14

H. JUURDEPÄÄS AVALIKELE TEENUSTELE 14

- Arstiabi, hoolekande ja eluaseme kättesaadavus 14
- Juurdepääs haridusele 15

I. TÖÖHÕIVE 15

J. SOTSIAALSELT KAITSETUD GRUPID 16

K. OLUKORRA JÄLGIMISEST RIIGIS 16

L. KORRAKAITSEAMETNIKE KÄITUMINE 16

M. MEEDIA 16

II. ERITI TÄHTSAD KÜSIMUSED **17**

O. KODAKONDSUSETA ISIKUD 18

KIRJANDUS **20**

Sissejuhatus

Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI) on Euroopa Nõukogu institutsioon, mille koosseisu kuuluvad sõltumatud liikmed. Selle eesmärk on võidelda rassismi, ksenofoobia, antisemitismi ja sallimatuse ilmingute vastu Euroopas, pidades silmas inimõiguste kaitset.

Üks ECRI tegevuse iseloomulikke jooni on nn riigiti lähenemine: analüüsitakse rassismi ja sallimatuse alal valitsevat olukorda igas Euroopa Nõukogu liikmesriigis ning tehakse soovitusi ja ettepanekuid ilmnenud probleemide lahendamiseks.

1998. aasta lõpuks oli ECRI lõpetanud kõigi liikmesriikide kohta aruannete koostamise esimese ringi. ECRI esimene aruanne Eesti kohta esitati 6. märtsil 1998. aastal (avaldatud jaanuaris 1999). Teine riikide kohta tehtavate aruannete ring, mis algatati jaanuaris 1999, hõlmab iga liikmesriigi kohta tehtava aruande ettevalmistuse. Teise aruande eesmärk on välja selgitada, kuidas valitsused on esimeses aruandes esitatud ettepanekutele reageerinud, ajakohastada esimeses aruandes sisaldunud andmeid ning analüüsida põhjalikumalt konkreetses riigis erilist huvi pakkunud küsimusi.

ECRI töös riikide aruannete koostamisel on olulisel kohal konfidentsiaalne dialoog vastava riigi ametivõimudega enne aruande lõplikku kinnitamist. Aruannete koostamise teises ringis oli uus element ECRI raportööride külaskäikude korraldamine enne teise aruande koostamist.

Eestit külastati 24.–27. aprillil 2001. aastal. Visiidi käigus kohtusid raportöörid ministeeriumide ja avalike institutsioonide esindajatega, kelle vastutusalas on ECRI mandaadiga seotud küsimused. ECRI tänab südamest Eesti ametivõime koostöövalmiduse eest külaskäigu korraldamisel ning eriti tänab ta kõiki ECRI delegatsiooniga kohtunud inimesi, kes andsid väärtuslikku informatsiooni oma pädevusvaldkondade kohta. ECRI tahab tänada ka Eesti-poolset kontaktisikut, kelle efektiivsust ja koostöövalmidust ECRI raportöörid kõrgelt hindasid.

Veel tahab ECRI tänada valitsusväliste organisatsioonide esindajaid, kellega ECRI raportöörid külaskäigu ajal kohtusid ning kes aitasid oluliselt kaasa nende ülesannete täitmisele.

Alljärgneva aruande koostas ECRI oma kohustuste raames. See kajastab olukorda seisuga 22. juuni 2001. Hiljem toimunud muudatusi aruanne ei sisalda, neid ei ole ka arvestatud ECRI järeldustes ja soovitustes.

Kokkuvõte

Viimastel aastatel on Eesti astunud mitmeid samme tegelemaks rassismi, sallimatuse ja diskrimineerimise probleemidega, kaasa arvatud meetmed, et parandada eesti keele õpetamise kvaliteeti, kodakondsuse saamise lihtsustamine mõnedele gruppidele, näiteks alaealistele, ja hiljutine pikaajalise integratsioonistrateegia vastuvõtmine eesmärgiga tagada, et kõik Eesti ühiskonna liikmed, nii põhi- kui ka vähemusrahvuste esindajad, saaksid osaleda ühiskonnaelus, kus oleks kaitstud keeleline ja kultuuriline mitmekesisus.

Siiski on veel tõsiseid probleeme Eesti vene keelt kõneleva elanikkonnaga,[1] kellest paljud on mittekodanikud. Seda isikute gruppi ähvardab tõrjutus ja marginaliseerumine riigistruktuurides ja demokraatiaprotsessis. Majandusliku ja sotsiaalse olukorra halvemus viib sotsiaalsete lõhedeni, millest võivad välja areneda etnilised pinged ja põhi- ning vähemusrahvuste eraldumine. Vaatamata kodakondsusseaduse muudatustele tajuvad paljud Eesti kodakondsust saada soovivad inimesed seaduse nõudeid ikkagi takistusena. Selles kontekstis on eriti murettekitav Eesti elavate kodakondsuseta isikute suur arv.

Järgnevalt esitatud aruandes soovitab ECRI Eesti ametivõimudel võtta meetmeid mitmes valdkonnas. Soovitused hõlmavad muu hulgas vajadust astuda samme kodakondsusprobleemi lahendamiseks, eelkõige kodakondsuseta isikute puhul, vajadust jälgida keeleseaduse toimet, vajadust arendada seadusandlust rassismi ja diskrimineerimise vastu võitlemise alal ja vajadust lahendada varjupaiga andmise ja pagulastega seotud probleeme, arvestades asjaolu, et praegune väike varjupaigataotluste arv lähiaastatel tõenäoliselt märkimisväärselt suureneb.

[1] *Selles aruandes kasutab ECRI terminit "vene keelt kõnelev elanikkond", viidates vene keelt esmase suhtlemiskeelena rääkivatele vähemusgruppidele. Sellesse kategooriasse kuuluvad mitme vähemusrahvuse esindajad, sh ka need, kelle emakeel ei ole vene keel.*

I. ÜLEVAADE OLUKORRAST

A. Rahvusvahelised õigusaktid

1. Pärast ECRI esimest aruannet on Eesti Vabariik ratifitseerinud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. Samuti on Eesti alla kirjutanud Euroopa inimõiguste konventsiooni 12. protokolli. ECRI soovitab nimetatud protokolli võimalikult ruttu ratifitseerida.

2. ECRI-le on teada, et töösuhetes diskrimineerimist käsitleva ILO konventsiooni nr 111 ratifitseerimise üle arutletakse ning et viimane kavatsetakse ratifitseerida niipea, kui vajalikud siseriiklikud õigusaktid on parlamendi poolt vastu võetud. ECRI loodab, et ratifitseerimine toimub peatselt. ECRI-le on saanud veel teatavaks, et kavatsetakse algatada rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikli 14 alusel avalduse esitamine ning ta kiidab selle sammu igati heaks.

3. Hariduse alal diskrimineerimise vastu suunatud UNESCO konventsiooni ratifitseerimist on ametivõimud arutanud ning ECRI soovitab võimuorganitel astuda vajalikke samme, et kehtestada konventsiooni ratifitseerimiseks vajalikke õigusakte. Samuti soovitab ECRI ratifitseerida välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise Euroopa konventsiooni, olles rahul asjaoluga, et mittekodanikel juba on õigus osaleda kohalikel valimistel. ECRI soovitab ratifitseerida veel kodakondsuse Euroopa konventsiooni, piirkondlike või vähemuskeelte Euroopa harta ning sisserännanud tööliste õigusliku seisundi Euroopa konventsiooni.

4. Rahvusvahelised õigusaktid on siseriikliku õiguse suhtes ülimuslikud ning nendele võib vahetult tugineda. Samas sätestab Eesti põhiseadus, et põhiseadusega vastuolus olevaid välislepinguid ei või sõlmida.

B. Riigiõigusnormid

5. Eesti põhiseaduse § 12 tagab kõigi Eestis elavate isikute võrdõiguslikkuse. Veel sätestab see paragrahv, et rahvusliku, rassilise, poliitilise või usulise vihkamise, vägivalla ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav – sellekohased normid on kriminaalkoodeksi §-s 72. Põhiseadus tagab kõigile Eesti territooriumil elavatele kodanikele ja mittekodanikele põhiõigused, kaasa arvatud õigus saada toetust töötuse korral ja õigus sotsiaalteenustele. Põhiseadus näeb ette ka õiguse säilitada oma rahvuskuuluvus (§ 49), õiguse luua omavalitsusasutusi (§ 50) ning õiguse saada ametivõimudelt vastuseid vähemusrahvuse keeles paikkondades, kus vähemalt pooled püsielanikest on sellest vähemusrahvusest (§ 51).

- *Kodakondsuse seadus*

6. Pärast taasiseseisvumist loeti Eesti Vabariigi kodanikeks automaatselt üksnes 1940. aastal kodakondsust omanud isikud ja nende järeltulijad. Need, kes on asunud Eestisse elama pärast 1940. aastat ja nende järeltulijad võivad saada kodakondsuse ainult naturalisatsiooni korras. Nimetatud naturalisatsiooni-protsessiga kaasneb eesti keele eksam ja eksam põhiseaduse tundmise kohta.

7. Kuna naturalisatsiooninõudeid on palju kritiseeritud, eriti eesti keele oskuse tasemenõudeid ja põhiseaduse tundmise nõudeid, on astutud samme nende nõuete leevendamiseks, eriti vanurite, puudega inimeste ja laste puhul. 1998. aastal lihtsustati kodakondsuse saamise tingimusi alaealistele ja 2000. aastal puudega inimestele. Viimati tehtud muudatustega on parandatud kodakondsuse saamise võimalusi kodakondsuseta isikute laste puhul.

8. Alates 1999. aastast on vastu võetud või parandatud mitmeid õigusakte, et reguleerida ja lihtsustada keeleeksami sooritamise korda. Näiteks on tunnistatud eesti keele koolilõpueksam võrdseks kodakondsuse taotlemise keeleeksamiga. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti asemel hindab kodakondsuse taotlemisel keeleoskuse taset nüüd Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus. Võimude sõnul on keeleoskuse nõudeks kehtestatud algtase ning teavet tasemenõuete kohta saab Riiklikust Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskusest, kes pakub ka võimalust oma keeleoskuse taset tasuta testida.

9. Kuigi võimude andmeil on 2000. aastal edukalt keeletesti läbinute arv suurenenud, on see eksam paljudele veel takistuseks Eesti kodakondsuse saamisel. Eksami sooritajatest läbivad selle edukalt umbes 65%. On astutud samme, et parandada eksamit sooritada soovivate täiskasvanute keeleõppevõimalusi, kuid võimalusi ei ole veel piisavalt. Ehkki keeleksami edukalt sooritanutele hüvitatakse PHARE projekti kaudu 50% keeleõppekuludest ning töötutele võimaldatakse tasuta keeletunde, on keeleõpe üldjuhul siiski kallis ning võib seetõttu olla paljudele Eestis elavatele isikutele kättesaamatu. Samuti on teada, et eesti keele õpetamine vene õppekeelega koolides on sageli ebapiisav (vt hariduse ptk). Siin on peamise probleemina toodud esile eesti keelt võõrkeelena õpetavate kvalifitseeritud õpetajate vähesust; selgub, et paljud õpetajad, keda koolitati alates 1980ndatest aastatest, on valinud teise elukutse. ECRI märgib, et eesti keele õpetamine vene õppekeelega koolides on 2001./2002. õppeaastal Haridusministeeriumi järelevalveosakonna prioriteet.

10. On avaldatud arvamust, et keeleeksam on ikka veel liiga raske ja elukauge. Sellest tulenevalt on Haridusministeeriumis loodud erikomisjon, kelle ülesandeks on eesti keele tasemeeksami korralduse muutmine ja eksamisüsteemi arendamine. Veel on avaldatud arvamust, et põhiseaduse tundmise eksam, mis toimub eesti keeles, nõuab suuremat keeleoskust kui keeleeksam. ECRI märgib, et ametivõimud on võtnud meetmeid põhiseaduse tundmise eksami ühitamiseks kodanikuõpetuse riigieksamiga ning soovitab selle protsessi võimalikult kiiret lõpuleviimist.

11. Kuigi ECRI tunnustab põhimõtet, et kõik Eesti Vabariigi kodanikud peaksid oskama riigikeelt, on talle teada, et tegelikkuses on Eestis palju neid inimesi, kes ei räägi eesti keelt ja kes elavad piirkondades, kus nad seda keelt ei pea kasutama. Sellised isikud võivad soovida Eesti kodakondsust, kuid keelenõue võib saada neile tõeliseks takistuseks. ECRI rõhutab, et kodakondsuse saamine on paljude jaoks oluline samm tunnetamaks end osana riigist ja ühiskonnast. ECRI soovitab tungivalt, et kogu riigis parandataks keeleõppevõimalusi, eriti neis piirkondades, kus eesti keel ei ole kasutusel igapäevaelus, ning et kõigile Eesti kodakondsust taotleda soovijaile võimaldataks tasuta keeleõpet. Lisaks peab ECRI vajalikuks, et keeleeksami nõudeid kodakondsuseta isikutele enam tutvustataks ning nende kartust eksami sisu suhtes vähendataks.

12. Kodakondsuse seadus keelab kodakondsuse andmise endistele sõjaväelastele ja julgeolekutöötajatele ning nende abikaasadele ja perekonnaliikmetele. ECRI on mures sellepärast, et kõnealused abikaasad ja lapsed, kes ei ole ise kunagi olnud sõjaväe- ega julgeolekuteenistuses, on jäetud ilma Eesti kodakondsuse saamise võimalusest. Lesestunud ja lahutatud isikud ja lapsed, kes on vanemad kui 18 aastat, võivad vastavalt seadusele taotleda kodakondsust naturalisatsiooni korras. ECRI leiab, et varasema sõjaväe- või julgeolekuteenistuse tõttu kodakondsuse andmisest keeldumine tuleks otsustada konkreetsest isikust ja olukorrast lähtudes, mis võimaldaks teha erandeid näiteks humaansuskaalutlustel.

- ***Keeleseadus***

13. Keeleseadus sisaldab riigikeele oskuse nõudeid avaliku ja erasektori teatud kategooria töötajatele. 1999. aasta augustis sätestati riigikeele tundmise nõuded riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse töötajatele ning avalikus ja erasektoris töötavatele arstidele, psühholoogidele ning farmatseutidele. 2000. aasta muudatustega nõutakse eesti keele oskust neilt erasektoris töötavatelt töötajatelt, kes suhtlevad üldsusega (näiteks annavad informatsiooni, pakuvad teenuseid, osutavad turvateenuseid jne). Seadus kohustab töötajaid oma keeleoskust tõendama ning seaduse täitmist kontrollib Keeleinspektsioon. Tööandjad vastutavad selle eest, et nende töötajad nõudeid täidavad. Kui nõudeid ei ole täidetud teatud aja jooksul (mil asjaomane töötaja peab keelt õppima), on Keeleinspektsioonil õigus võtta tarvitusele meetmeid tööandja suhtes: teha ettekirjutusi, nõuda asjaomase töötaja vallandamist või määrata rahatrahv. 2000. aastal viis Keeleinspektsioon läbi üle 2500 kontrollimise ning avastas ligi 1500 keeleseaduse rikkumist.

14. Kohalikud omavalitsused on korraldanud töötajatele keelekursusi. Mõne kursuse maksumus on osaliselt hüvitatud, kuid need ei ole tasuta. Lisaks on käivitatud projekte, et tegelda selliste sihtgruppide nagu politseinikud ja vene õppekeelega koolide õpetajad keeleõppe vajadustega. Samuti on loodud võimalusi, et nn sotsiaalselt prioriteetsed grupid saaksid osaleda tasuta keelekursustel või kaetakse 75% kuludest.

15. ECRI on mures, et keeleseaduse rakendamine võib viia isikute diskrimineerimiseni töösuhetes. Näiteks võivad tööandjad mõnikord eelistada võtta tööle eesti keelt emakeelena rääkivaid isikuid või isegi vallandada eesti keelt mitteoskavaid töötajad, et seadusega mitte vastuollu minna. Samuti tunneb ECRI muret selle üle, et ei ole piisavalt selgesõnaliselt sätestatud, millistelt töötajate kategooriatelt nõutakse riigikeele oskust ja millisel konkreetsel tasemel. Töötajatele, kes peavad lühikese aja jooksul omandama eesti keele oskuse, võib saada takistuseks ka see, et igal pool Eestis ei ole piisavaid keeleõppevõimalusi ja asjaolu, et õpe ei ole tasuta. ECRI soovitab, et keeleseaduse rakendamist tähelepanelikult jälgitaks ning et selle kohaldamine toimuks rangelt kooskõlas §-ga 21, mis piirab seaduse reguleerimisala rahvusvahelise õiguse alusel lubatud ning seaduses loetletud avalike huvidega ja nõuab proportsionaalsust taotletava seadusliku eesmärgiga. ECRI rõhutab, et eesti keele oskuse nõuetega peab kaasnema pidev püüe pakkuda kõrgetasemelist ja kergesti kättesaadavat tasuta keeleõpet kogu Eestis.

- ***Riigikogu valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus***

15. 1998. aastal võttis Riigikogu vastu nimetatud kahe seaduse parandused, täpsustades Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu saadikute ning esindusorganite kandidaatide eesti keele oskuse nõudeid. Vabariigi Valimiskomisjon on algatanud menetluse kahe kohaliku volikogu saadiku vastu ebapiisava riigikeeleoskuse tõttu; ühel korral lõppes menetlus saadikumandaadi tühistamisega. Märkides, et mitte-eestlaste poliitiline esindatus on üsna madal, väljendab ECRI muret, et valitud esindajatele esitatavad keelenõuded võivad kujuneda lisatakistuseks mitte-eestlaste osalemisele Eesti avalikus elus.

- ***Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus***

16. 1920. aasta seadusel põhinev vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus võeti vastu oktoobris 1993. See sätestab "vähemusrahvusesse kuuluvate isikute õiguse moodustada kultuuriomavalitsusi neile põhiseadusega antud kultuurialaste õiguste teostamiseks" ning annab selle õiguse neljale seaduses nimetatud vähemusrahvusele – sakslastele, venelastele, rootslastele ja juutidele – ning nendest vähemusrahvustest isikutele, kelle arv on üle 3000. Siiski ollakse üldiselt seisukohal, et nimetatud seadus on praktikas ebaefektiivne, eriti selle rakendamine, ning tänaseks on vaid üks vähemusrahvus – ingerlased – koostanud 3000 isiku nimekirja, et moodustada vähemusrahvus seaduse tähenduses. 1999. aastal esitati seaduseelnõu kultuuriautonoomia seaduses esinevate puuduste kõrvaldamiseks, kuid selle vastuvõtmiseks ei saavutatud konsensust. ECRI peab selles valdkonnas töö jätkamist esmatähtsaks ja leiab, et kehtiv seadus ja selle rakendamine tuleks läbi vaadata tihedas koostöös vähemusrahvuste esindajatega, et teha kindlaks ja kõrvaldada puudused ning kaitsta Eestis elavate eri vähemusrahvuste kultuuri ja identiteeti.

17. Nagu väidetud Eesti kohta koostatud esimeses ECRI aruandes, võivad Eesti territooriumil elavad mittekodanikud osaleda vähemusrahvuste rahvuslike, kultuuriliste ja hariduslike valitsusväliste organisatsioonide ning usukoguduste tegevuses, kuid nad ei saa valida kultuuriomavalitsuste juhtorganeid ega olla neisse valitud. ECRI kordab oma soovitust, et tuleks kaaluda selle piirangu muutmist, eriti arvestades mittekodanike arvukust Eestis. ECRI märgib veel, et vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni ratifitseerimisel tehtud Eesti deklaratsiooni kohaselt käsitletakse seaduse järgi vähemusrahvustena vaid Eesti kodanikke.

C. Kriminaalõigusnormid

18. Kriminaalkoodeksi § 72 keelab rahvusliku, rassilise, poliitilise või usulise vihkamise, vägivalla või diskrimineerimise õhutamise. Selle eest karistatakse rahatrahvi või arestiga või vabadusekaotusega ühest kuni kolme aastani juhul, kui see tõi kaasa eriti rasked tagajärjed, näiteks inimese hukkumise. § 721 alusel saab võtta isiku kriminaalvastutusele ja karistada teda rahatrahvi või arestiga võrdõiguslikkuse rikkumise eest, s.o üksikisiku õiguste otsese või kaudse kitsendamise või talle otseste või kaudsete eeliste kehtestamise eest olenevalt tema rahvusest, rassist, nahavärvusest, soost, keelest, päritolust, usutunnistusest, poliitilistest või muudest veendumustest, varalisest või sotsiaalsest seisundist või muude asjaolude alusel. ECRI märgib, et juunis 2001

vastu võetud ja eraldi seadusega jõustatava uue karistusseadustiku 10. peatükk sisaldab samasuguseid sätteid.

19. Kriminaalkoodeksi § 72 alusel on algatatud väga vähe kohtuasju ja süüdi on mõistetud vaid kolm isikut. Enamik vihkamise õhutamise juhtumeid on toimunud kas vastava materjali avaldamisena internetis või rassistliku grafitina. ECRI soovitab Eesti võimudel uurida kohtuasjade vähesust ja edukalt kulgenud süüdistusi, et hinnata kriminaalõiguse tõhusust võitlemisel rassilise vihkamise õhutamise ilmingute vastu.

20. Puuduvad kriminaalõigusnormid, mis määratleksid rassistliku elemendiga tavalise kuriteo rassistliku kuriteona ning karistuse mõistmisel ei saa kohtud vastutust raskendava asjaoluna arvestada rassistlikku motiivi. Vastavalt oma üldsoovitusele nr 1 toetab ECRI selliste sätete kehtestamist Eesti võimude poolt.

D. Tsiviil- ja haldusõigusnormid

21. Tööõigusalastes seadustes on diskrimineerimisvastased sätted näiteks tööturuteenuse seaduses ja töölepingu seaduses, mille kohaselt on seadusvastane luua eeliseid või piirata töötaja õigusi sõltuvalt tema rahvusest, nahavärvist, rassist, emakeelest või usutunnistusest. ECRI märgib, et ettevalmistamisel on uus töölepinguseaduse eelnõu, mis peaks käsitlema töökohaga seotud diskrimineerimise küsimusi, võttes aluseks EL direktiivi, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust.

22. Puudub aga tsiviil- ja haldusõiguse normistik, mis keelaks diskrimineerimise sellistes valdkondades nagu eluase, haridus või juurdepääs avalikele teenustele. ECRI soovitab tungivalt selliste normide kehtestamist. Selleks on just sobiv hetk, sest Eesti tsiviil- ja haldusõiguses on toimumas mitmed muutused.

E. Spetsiaalsed organid ja institutsioonid

- *Õiguskantsler / Ombudsman*

23. Õiguskantsleri ametikoht loodi 1992. aastal, et teostada järelevalvet õigusaktide põhiseadusele vastavuse üle. 1999. aastal lisandusid õiguskantsleri kohustustele ombudsmani ülesanded. Ombudsmani põhifunktsioonide hulka kuulub ebaõiglaste otsuste, väärhalduse ja avaliku teenistuse kvaliteedi kohta esitatud avalduste uurimine. Omal algatusel teeb ombudsman kontrollkäike kinnipidamiskohtadesse, jälgib meediat ja osaleb seaduste väljatöötamisel.

24. Ombudsmani funktsiooni loomisest alates on käsitletud juhtumite arv pidevalt suurenenud. Uurimisel ei ole olnud ühtki rassilise või rahvusliku diskrimineerimisega seotud asja. Korduvalt on uuritud elamisloa andmisega seotud juhtumeid. Ombudsmani poole võivad pöörduda nii Eesti Vabariigi kodanikud kui ka mittekodanikud. ECRI-l on heameel tõdeda, et ombudsman on astunud samme suurendamaks kõigi elanikkonnagruppide teadlikkust ombudsmani ülesannetest, andes muu hulgas intervjuusid venekeelses

meedias ning külastades eri maakondi. Hiljuti avati õiguskantsleri kohapealne esindus Kirde-Eestis, kus elab palju vähemusrahvuste esindajaid.

25. Praegu ei ole kavas luua ECRI üldsoovituses nr 2 ettenähtud eriorganit, millel oleksid konkreetsed funktsioonid võitluses rassismi ja sallimatuse vastu. ECRI soovitab Eesti võimudel selle küsimusega tegelda, kaaludes võimalust luua rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise eriorgan või nähes ette lisavahendeid ja täiendavaid töökohti õiguskantsleri ametkonnale, et see saaks nimetatud ülesandeid täita.

- ***Presidendi Rahvusvähemuste Ümarlaud***

26. Presidendi Rahvusvähemuste Ümarlaud loodi 1993. aastal kui foorum dialoogi pidamiseks vähemusrahvuste küsimustes. Selle liikmed määrab Vabariigi President isikute seast, kellel on teadmisi kõnealuses valdkonnas. Enamus ümarlaua liikmetest on mitte-eestlased. Kuna tekkis kahtlusi, et ümarlaud on muutunud vaid "dekoratiivseks" organiks, vaadati selle funktsioonid 1999. aastal läbi ning nüüd on ümarlaual nõuandev roll. ECRI usub, et seesugusel organil on tänases Eestis tähtis osa, eelkõige andes nõu ja soovitusi poliitiliste ja seadusandlike meetmete osas, ning ECRI loodab, et selle organi teadmisi ja autoriteeti püütakse maksimaalselt ära kasutada – näiteks vastava valdkonna seaduseelnõude koostamisel. ECRI soovitab võimudel täpsustada Presidendi Ümarlaua mandaati ja funktsioone ning määratleda institutsioonilised lahendused, mis tagaksid selle tegevuse jätkumise ja sõltumatuse.

F. Haridus ja kutsealane koolitus / teadlikkuse tõstmine

- ***Kooliharidus***

27. ECRI-l on heameel tõdeda, et sallivuse ja suhtlemise teemad leiavad käsitlemist alates algkoolist mitmetel koolitasanditel tunniplaani eri ainetes nagu terviseõpetus, suhtlemisõpetus, psühholoogia ja perekonnaõpetus. Gümnaasiumi kodanikuõpetuse tundides käsitletakse inimõigusi, integratsiooniküsimusi, kultuuride paljusust. Arvestades asjaolu, et enamus koole on täna kas vene või eesti õppekeelega, mis võib lahutada eri rahvusrühmadest lapsi, peab ECRI eriti tähtsaks Eestis elavate eri rahvusrühmade kultuuri ja identiteedi õpetamist ning koolidevahelise õpilasvahetuse jätkamist ja laiendamist, et edendada kontakte ja sõprust kõigi rahvusrühmade laste vahel.

G. Mittekodanike riikilubamine ja seisund

- ***Kodakondsuseta isikud***

28. Eestis elavate kodakondsuseta isikute suurearvulise rühma probleeme käsitletakse allpool eritähelepanu nõudvate küsimuste kaupa.

- ***Pagulased ja varjupaigataotlejad***

29. Esimeses aruandes Eesti kohta avaldas ECRI lootust, et astutakse samme 1997. aasta pagulaste seaduse rakendamiseks. ECRI märgib rahuloluga, et selles suunas on jõupingutusi tehtud: on antud valitsuse määrusi seaduse

rakendamiseks, avatud spetsiaalne varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus, korraldatud väljaõpet varjupaigaküsimustega tegelevatele Kodakondsus- ja Migratsiooniameti töötajatele.

30. Seni on Eesti saanud väga vähe varjupaigataotlusi: 1997. aastast kuni 2001. aasta juunini 51 taotlust. Neli varjupaigataotlejat on saanud pagulasseisundi ja mõned saanud elamisloa humaansuskaalutlustel. Vastuvõtukeskuses elab praegu 8 varjupaigataotlejat.

31. Pidades silmas taotluste väikest arvu on ECRI mures selle üle, et taotluse menetlemine kestab ligi kaks aastat. Osaliselt on selle põhjuseks edasikaebemenetluse kord: pagulaste büroo (esmane instants) tehtud otsused kaevatakse edasi tavalisse kohtusse, kes ei saa ise lahendada varjupaigataotluse küsimust, vaid saab üksnes saata taotluse tagasi pagulaste büroole uuesti läbivaatamiseks. Ligi 50% kohtusse kaevatud otsustest tühistatakse, sageli protseduurilistel põhjustel, kuigi mõned kohtuotsused käsitlevad ka taotluse sisu. ECRI on arvamusel, et sellised pikad viivitused on ebasoovitavad ja teeb võimudele ettepaneku luua süsteem, et taotluse rahuldamata jätmise otsuse saaks edasi kaevata kõrgemasse instantsi, kellel oleks õigus otsustada varjupaigataotluse rahuldamine. ECRI märgib samuti, et võimude poolt ei ole senini tagatud varjupaigataotlejaile tasuta õigusabi[2], ning soovitab valitsusel sellise õigusabi finantseerimist.

32. ECRI-le teeb muret, et piirivalveametnikud võivad langetada otsuseid varjupaigataotluse küsimustes ning et nimetatud otsuse edasikaebamine ei oma edasilükkavat mõju, s.t asjaomane isik võidakse välja saata ajal, kui ta ootab oma kaebuse lahendamist. Kuigi kõnealuseid ülesandeid täivad piirivalvurid saavad teatud väljaõppe ja juhtnöörid, arvab ECRI, et selline süsteem ei taga piisavaid garantiisid ja soovitab see üle vaadata.

33. Piiritoimingute ajal peab taotluse esitaja jääma piirile, mis tegelikult tähendab tema kinnipidamist – põhimõtteliselt ei tohiks see kesta üle kahe nädala, kuid laekunud informatsiooni kohaselt on kestnud kuni kuu aega. ECRI on tõsiselt mures sellise praktika üle, eriti kui seda kohaldatakse laste puhul.

34. Varjupaigataotlejat, kelle kohta on tehtud väljasaatmisotsus, hoitakse praegu üldvangla eraldatud osakonnas. On teatatud, et taoliste kinnipidamiskohtade tingimused on ebarahuldavad ning seal viibivatel isikutel on raskusi õigusabi saamisega vangistuse ning rahaliste raskuste tõttu. Kuigi seadus kehtestab kinnipidamise maksimumpikkuseks kaks kuud, võib see kesta pikka aega, kui ei ole võimalik väljasaatmist korraldada – halduskohtunik võib Kodakondsus- ja Migratsiooniameti taotlusel kinnipidamisaega pikendada. ECRI leiab, et varjupaigataotlejaid – ka neid, kelle taotlusi on põhjendamatuks peetud – ei tohiks kohelda kui kurjategijaid ning neid ei tohiks vanglasüsteemis kinni pidada koos süüdimõistetutega. ECRI soovitab võimudel tagada, et kinnipidamisele määratud isikutele oleks kättesaadav õigusabi. ECRI on samuti arvamusel, et on vastuvõetamatu selliste isikute kinnipidamise pikendamine määramata tähtajaks ning et juhtudel, kui väljasaatmist ei ole mingil põhjusel võimalik korraldada, tuleb leida meetmed asjaomaste isikute olukorra lahendamiseks.

---

2 *Praegu annab varjupaigataotlejaile tasuta õigusabi mittetulundusühing Eesti Pagulasabi.*

35. Ehkki Eestisse saabuvate varjupaigataotlejate vähesuse tõttu ei ole kõnealustel probleemidel olnud tegelikkuses kuigi suurt mõju, võib lähiaastatel varjupaigataotlejate arv suureneda. ECRI märgib, et pagulaste seaduse muudatused, mis kõrvaldavad praegu kehtivas seaduses avastatud puudused, on Riigikogu menetluses, ning ECRI loodab, et eespool tõstatatud probleemid sellega lahendatakse.

- Uus immigratsioon

36. Aasta immigratsioonikvoot on umbes 0,05% alalisest elanikkonnast (kodanikud ja alalised residendid). See kvoot ei laiene siiski teatud riikide kodanikele – Euroopa Liidu liikmesriikide, Norra, Islandi, Šveitsi, Jaapani ja Ameerika Ühendriikide kodanikele. ECRI on mures, et selline süsteem võimaldab diskrimineerida neid immigrante, kes sooviksid Eestisse immigreeruda mujalt kui eespool loetletud riikidest, kellele kvoot ei laiene.

37. Käesoleval ajal toimub sisseränne enamasti endise Nõukogude Liidu riikidest. Perekonnaga ühinemiseks sisserändavate isikute suhtes ei rakendata immigratsioonikvooti lähtuvalt kohtuotsusest, mis tunnistas põhiseadusvastaseks perekonnaga ühinemiseks elamisluba taotlevale isikule elamisloa andmisest keeldumise sisserände piirarvu täitumise tõttu. ECRI loodab, et välismaalaste seadust muudetakse vastavalt praktikale, mis tugineb kõnealusele perekondade ühinemist käsitlevale kohtuotsusele.

- Residentidest mittekodanikud

38. Suur osa Eesti elanikkonnast on mittekodanikud. Alaline või ajutine elamisluba on 285 000 isikul ligi 1,5 miljonilisest elanikkonnast. Paljudel mittekodanikest on Vene kodakondsus; suur osa (175 000 isikut) on kodakondsuseta (nende eriprobleemidest allpool). On ka suur grupp (30 000 – 40 000 isikut[3]) mitte-kodanikke, kes elavad Eestis ilma seadusliku elamisloata (vt allpool).

39. ECRI märgib rahuldustundega, et seaduslikult Eestis elavatel mittekodanikel on õigus osaleda kohalike omavalitsuste valimistel ning et 1999. aasta kohalike omavalitsuste valimisel oli tühistatud nõue, mille kohaselt nimetatud isikud pidid end enne valimisi valijatena registreerima. 1999. aasta kohalikel valimistel osales ligi 50% mittekodanikest, mis sarnanes Eesti kodanike osalemisprotsendiga.

40. Teisalt aga ei ole mittekodanikel võimalik osaleda kõigis poliitilise ja ühiskonnaelu valdkondades. Mittekodanikud ei saa osaleda üleriigilistel valimistel, ei saa kandideerida kohalikel valimistel ega olla erakondade liikmed. Vähemusrahvustele tagatud õiguste puhul tuleb silmas pidada, et vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni ratifitseerimisel tehtud Eesti deklaratsiooni kohaselt loetakse vähemusrahvusesse kuuluvaiks vaid Eesti kodanikke ning vaid kodanikel on õigus valida kultuuriomavalitsuste juhtorganeid või olla neisse valitud. Ja avaliku teenistuse seaduse kohaselt saavad avalike teenistujatena töötada vaid kodanikud.

[3] *Valitsuse 1999. aasta hinnangu järgi. Valitsuse 2001. aasta hinnangu kohaselt on see arv 5000–10000; arv põhineb sotsiaaltoetust saanud dokumentideta kodanike arvul.*

41. Ehkki ECRI möönab, et enamikus riikides on teatavad poliitilised õigused tagatud vaid selle riigi kodanikele, on ECRI mures, et Eestis ei saa riigi poliitilises või ühiskonnaelus osaleda suur hulk inimesi, kes on Eestis elanud kas enamiku oma elust või kogu oma elu. Mittekodanike poliitilise esindatuse probleemi teravdab fakt, et kuigi mõned mitte-eestlastest Eesti kodanikud on moodustanud erakondasid ja olnud valitud riiklikesse või kohalikesse organeisse, on mitte-eestlaste esindatus proportsionaalselt üsna väike. Sama võib öelda ka avalikus teenistuses olevate mitte-eestlastest kodanike osakaalu kohta, eelkõige kõrgemate ametikohtade puhul.

- ***Ilma elamisloata mittekodanikud***

42. Seadusliku elamisloata elab Eestis praegu ligi 30 000 – 40 000[4] inimest. See grupp koosneb enamasti inimestest, kes ühel või teisel põhjusel ei ole taotlenud seaduslikku elamisluba välismaalaste seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Need isikud on raskes olukorras juhul, kui neil on vaja maalt välja sõita või kui nad vajavad sotsiaal- või meditsiiniabi. ECRI arvates peaks võimud võtma meetmeid nende isikute olukorra lahendamiseks, sealhulgas näiteks lihtsustama elamisloa taotlemise korda ning selgitama, et endast ametivõimudele teatamisega ei kaasne maalt väljasaatmise oht.

H. Juurdepääs avalikele teenustele

- ***Arstiabi, hoolekande ja eluaseme kättesaadavus***

43. Põhimõtteliselt on kõigil Eestis seaduslikult elavatel inimestel võrdne juurdepääs sellistele sotsiaalteenustele nagu arstiabi, hoolekanne ning eluase. Tervishoiukorralduse seadus sätestab, et igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival isikul on õigus saada vältimatut abi ning et omavalitsusüksuse ülesandeks on ravikindlustusega hõlmamata inimeste arstiabi korraldamine. On aga teatatud, et teatud piirkondades on osa elanikerühmasid halvemas olukorras. Näiteks teatud piirkondades elavate vähemusrahvuste madalam sissetulek ja töötus ei pruugi võimaldada neil arstiabi eest tasuda ning seadusliku elamisloata isikutel puudub juurdepääs avalikele tervishoiuteenustele. ECRI soovitab Eesti võimudel olukorda sellelt vaatepunktilt jälgida, et avastada ja heastada võimalikku diskrimineerimist.

44. Esimeses aruandes Eesti kohta väljendas ECRI muret, et mittekodanikud olid kohustatud piiriäärsetel aladel maa erastamisel maavanema luba taotlema. Selgub, et olukord ei ole pärast ECRI esimest aruannet selles suhtes muutunud. Teine erinevus kodanike ja alalise elamisloata mittekodanike vahel on üürilepingute sõlmimisel: üürilepinguid saab sõlmida vaid ajutise elamisloa tähtajaks. ECRI on arvamusel, et selline regulatsioon võib ajutise elamisloaga mittekodanikud asetada eluaseme üürimisel raskesse olukorda.

[4] *1999 aasta riiklikel andmetel. 2001. aasta riiklikud andmetel: 5000 – 10 000; arv põhineb sotsiaaltoetust saanud dokumentideta kodanike arvul.*

- ***Juurdepääs haridusele***

45. Praegu on enamik Eesti koole alates lasteaiast kuni gümnaasiumini kas eesti või vene õppekeelega. Projektid rajada muude vähemusrahvuste – näiteks ukraina – õppekeelega koole on läbi kukkunud, väidetavalt vähese huvi tõttu ühiskonnas. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestab: "Riigi- ja munitsipaalgümnaasiumides alustatakse üleminekut eesti õppekeelele hiljemalt 2007/2008. õppeaastal." Aprillis 2000 tehtud seadusemuudatus näeb ette, et 60% õppekava mahust peab kõigis gümnaasiumides olema eesti keeles ning ülejäänud 40% võib olla muus keeles. Selle eesmärgi saavutamiseks astutakse juba samme, ehkki paistab valitsevat arvamus, et enamik vene õppekeelega koole ei ole selleks tähtajaks tegelikult valmis andma määratud ulatuses eestikeelset õpetust. Praegu on vene õppekeelega koolidel võimalus ise valida, milliseid aineid eesti keeles õpetada; põhikoolis peab õpetama eesti keeles kahte ainet.

46. On väljendatud muret, et uued haridussüsteemi tingimused – eelkõige 2007. aasta tähtaeg – on ebarealistlikud ning et nende rakendamise osas on liiga palju ebaselget. Näiteks on suur puudus haritud ja pädevatest eesti keele õpetajatest vene õppekeelega koolidele ning ei ole selge, mis saab eestikeelsele õppele üleminekul vabanevatest venekeelsetest aineõpetajatest.

47. Tunnistades hea riigikeele oskuse olulisust kõigi Eesti laste jaoks rõhutab ECRI vajadust tagada, et vähemusrahvusest lastele – sealhulgas lastele, kelle vanematel pole võimalik maksta eerahariduse eest – oleks jätkuvalt kättesaadav kvaliteetne haridus nende valitud keeles ning ei neid ei seataks halvemasse olukorda eesti keele puuduliku õpetamise pärast, mis ei võimalda neil mitmeid aineid selles keeles õppida. ECRI soovitab võimudel tagada, et piisavat tähelepanu pööratakse nende õpetajate koolitamise metoodika ja strateegia arendamisele, kes õetavad eesti keeles lapsi, kelle emakeel ei ole eesti keel. Märkides, et Eestis ei ole alla 7-aastaste koolikohustust ning et lasteaiad on tasulised, rõhutab ECRI eriti vajadust tagada, et enne kohustusliku kooliharidusse algust saaksid eesti keelt emakeelena mittekõnelevad lapsed võimaluse kokku puutuda eesti keelega.

48. Riigieelarvest finantseeritava kõrghariduse puhul saavad üliõpilased alustada õpinguid vene keeles, kuid nad peavad kõrgkooli lõpetama eesti keeles.

I. Tööhõive

49. Eestis elavate eri rahvusrühmade tööhõive kohta on vähe analüütilisi andmeid. Ehkki vene keelt kõneleva elanikkonna hulgas on tööpuuduse tase tunduvalt kõrgem, peetakse selle põhjuseks vähemalt osaliselt asjaolu, et venekeelne elanikkond on enamasti koondunud majandusliku surutise all kannatavasse piirkonda või taandarenevasse majandussektorisse. Ei ole selge, millisel määral võib tööturul esineda diskrimineerimist. ECRI on mures, et kirjeldatud olukord võib viia peamiselt vähemusrahvusest isikutest koosneva alamklassi tekkimiseni, mis omakorda võib pingestada põhi- ja vähemusrahvuste suhteid. ECRI leiab, et vähemusrahvuste majandus- ja tööhõivesituatsiooni tuleks tähelepanelikult jälgida ja võtta meetmeid halvemast olukorrast tulenevate probleemide lahendamiseks.

50. Vene keelt kõnelev rahvastikuosa on alaesindatud avalikus teenistuses, eriti selle kõrgemal tasandil. ECRI leiab, et selle probleemiga tegelemiseks tuleks rakendada ennetavaid meetmeid ning soodustada vähemusrahvuste esindajate ametissevõtmist kõigil avaliku teenistuse tasanditel.

J. Sotsiaalselt kaitsetud grupid

51. Vene keelt kõneleva vähemuse ja kodakondsuseta isikute küsimusi käsitletakse allpool jaotises “Eriti tähtsad küsimused”.

K. Olukorra jälgimisest riigis

52. Ühiskonna eri rahvusrühmade suhtelise olukorra kohta ühiskonna- ja majanduselu mitmesugustes valdkondades ja võimalike diskrimineerimisjuhtude kohta tundub olevat vähe usaldusväärseid andmeid. ECRI peab vajalikuks luua Eesti vähemusrahvuste olukorra hindamiseks andmete kogumise ja jälgimissüsteem, et avastada ja lahendada probleeme, kaasa arvatud otsese või kaudse diskrimineerimise juhtumid.

L. Korrakaitseametnike käitumine

53. ECRI-t on informeeritud, et ükski politsei vastu algatatud distsiplinaarjuurdlus ei ole käsitlenud vähemusrahvuste esindajate diskrimineerimist. Juurdluse viib läbi asjaomase politseiasutuse juht või Politseiameti juht. ECRI soovitab politsei väidetava väärkäitumise uurimiseks luua sõltumatu, politseistruktuuridest eraldiseisva mehhanismi.

54. Politseinike hulgas on vene keelt kõnelevaid töötajaid, eriti neis Eesti piirkondades, kus on palju vene keelt kõnelevaid elanikke. Töölevõtmisel saavad plusspunkte vähemusrahvuste esindajad, kompenseerimaks neile ebasoodsat olukorda tingituna sellest, et eesti keel ei ole nende emakeel. On algatatud mõned projektid politseinike eesti keele oskuste parandamiseks. ECRI soovitab neid projekte edasi arendada, eelkõige arvestades keeleseadusest tulenevat eesti keele oskuse nõuet, mis võib mõjutada vähemusrahvuste hulgast pärinevaid politseinikke.

M. Meedia

55. 1990. aastatel kaldus meedia suurendama Eesti põhi- ja vähemusrahvuste vahelisi rahvuspingeid ja eelarvamusi – eestikeelne meedia esitas vene keelt kõnelevaid vähemusi Eestile ohtlike autsaideritena ning venekeelne meedia õhutas vaenu vene keelt kõneleva vähemuse hulgas. ECRI-l on heameel tõdeda, et olukord selles suhtes näib paranevat ning et tänapäeval esitatakse meedias enam tasakaalustatud vaateid. Teisalt on eesti- ja venekeelne meedia teineteisest ikka veel väga eraldatud, kajastades eri sündmusi või samu sündmusi täiesti eri kujul. Paljud vene keelt kõnelejad ei jälgi eestikeelset meediat üldse ning saavad väidetavalt eriti päevasündmuste kohta infot teistest riikidest. Tänu keeleseadusele, mis sätestab, et eestikeelse tõlketa võõrkeelsete saadete osakaal ei tohi ületada 10% nädala originaalsaadetest, on Eesti televisioonis venekeelsete saadete osa üsna väike: 45 minutit

venekeelseid saateid päevas riiklikus televisioonis ning 15 minutit venekeelseid uudiseid. Raadio 4 edastab venekeelset programmi ligi 120 tundi nädalas.

56. ECRI arvab, et meedial on tähtis osa põhi- ja vähemusrahvuste vaheliste kontaktide rajamisel ja üksteisemõistmisel ning toetab algatusi, mille eesmärk on jõuda mõlema kogukonnani samaaegselt – näiteks trükiajakirjanduses sama artikli avaldamine mõlemas keeles ning telesaated, mis pakuvad huvi mõlemale kogukonnale ja mis tehakse tõlkimise või subtiitrite teel arusaadavaks kõigile Eestis elavatele isikutele.

57. ECRI soovitab kõigil meedia kutsealadel vastu võtta sellealased tegevusjuhendid.

II. ERITI TÄHTSAD KÜSIMUSED

Selles aruandepeatükis soovib ECRI juhtida tähelepanu reale küsimustele, millele tema arvates tuleks asjaomases riigis eelkõige ja kiiresti reageerida. Eesti puhul soovib ECRI juhtida tähelepanu Eesti ühiskonna vene keelt kõneleva vähemuse olukorrale ning kodakondsuseta isikute küsimusele.

58. Nagu on mainitud käesoleva aruande eelnevates osades, puutuvad vene keelt suhtluskeelena kasutavad vähemusrahvuste grupid kokku raskustega mitmesugustes eluvaldkondades. Kuigi ilmneb, et Eesti Vabariigis ei esine tänapäeval raskeid ega vägivaldseid sallimatuse või rassismi ilminguid, on ECRI mures, et ollakse kaugel multikultuurilisest ühiskonnast, milles vähemusrahvused moodustaksid integreeritud osa. Nagu juba eespool rõhutatud, on vene keelt kõnelevad vähemused võrreldes oma arvukusega alaesindatud mitmetes ühiskonnastruktuurides, näiteks poliitilises elus ja haldusstruktuurides, sealhulgas avalikus teenistuses, kohtutes ja riigiasutustes. Samuti on teatatud, et vähemused on alaesindatud eraettevõtluses ning muudes ühiskonna eliitgruppides. Pealegi on sotsiaalprobleemide nagu tööpuuduse mõju olnud ebaproportsionaalselt suur teatud vähemusgruppidele ning teatud piirkondades, kuhu on kontsentreerunud vähemusrahvuste grupid. Seega, kuigi mõned vähemuskogukondade lülid on Eesti sotsiaalsesse, majanduslikku ja poliitilisse ellu ning tsiviilühiskonda üsna edukalt integreeritud, on teised suures osas sellest eemale jäänud. Veelgi enam, on teatatud, et selliste inimeste majanduslik ja sotsiaalne olukord võrrelduna etniliste eestlastega üha halveneb.

59. ECRI rõhutab, et niisugune olukord võib viia nimetatud gruppide marginaliseerumiseni ning rahulolematuseni – nad võivad moodustada nn "alamklassi" ning tekitada õhkkonna, milles võivad üles kerkida rahvuspinged, ehkki need praegu ei ole teravad. ECRI arvates on esmatähtis tegelda Eesti eri rahvusrühmade vahel püsiva lõhega. Lõhe eksisteerib sotsiaalse suhtlemise ja kontaktide tasandil, poliitikas ja tsiviilühiskonnas osalemise ja esindatuse osas ning sotsiaalses ja majanduslikus olukorras. Seetõttu tervitab ECRI valitsuse hiljutisi samme integratsioonistrateegia väljatöötamisel, mis on esitatud programmis "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007". Selle programmi on Eesti ühiskonnategelased üldiselt hästi vastu võtnud kui positiivse sammu. Programmi eesmärk on kujundada Eestist ühiskond, kus peale inimesi siduvate ühisjoonte on ka keeleline ja kultuuriline mitmekesisus – seega ühiskonna ühtlustamine kõrvuti võimalusega säilitada rahvuslikud erinevused ning programm näeb ette eestlaste ja mitte-eestlaste võrdse osalemise selles

protsessis. Käsitletakse kolme peamist integratsioonivaldkonda: kultuurilis-keelelist, poliitilis-õiguslikku ja sotsiaal-majanduslikku integratsiooni.

60. ECRI toetab ametivõime nende püüdlustes integreerida eestlased ja vähemusrahvused ühtseks ühiskonnaks ning loodab, et seda peetakse jätkuvalt poliitiliseks prioriteediks ning et integratsiooniprogrammis ettenähtud kavade tegelikuks elluviimiseks eraldatakse piisavalt vahendeid. Eriti rõhutab ECRI vajadust tagada, et kavade ja strateegia väljatöötamisse ja hindamisse kaasatakse võrdsete partneritena Eestis elavad vähemusrahvused – nii kodanikud kui ka mittekodanikud – ja tsiviilühiskonna võtmefiguurid. ECRI tervitab ka kavatsust tagada, et integratsiooniprotsessis ei kaoks vähemusrahvuste erinevad kultuurid, keeled ja identiteet, rõhutades, et selliste erisuguste elementide kaasamine ja kaitsmine rikastaks arenevat Eesti identiteeti.

61. Ehkki enamikku mitte-eestlasi peetakse tavaliselt vene keelt esmase suhtlemiskeelena kasutavaiks, elab Eestis tegelikult üle 100 vähemusgrupi, kellest paljude emakeel ei ole vene keel. ECRI arvates on kõige tähtsam tagada, et pööratakse tähelepanu nende gruppide erisugustele vajadustele ja identiteedile. Praegu paistab olema vähe andmeid osade gruppide kohta – näiteks ei ole informatsiooni Eesti väheste romide/mustlaste kohta. Samuti võib olla eriprobleeme teistel väiksematel kogukondadel kas oma religiooni või kultuuri tõttu – näiteks on teatatud sellest, et islamit Eestis hästi ei mõisteta, ehkki on mitu islamikogudust. ECRI soovitab ametivõimudel astuda samme tagamaks, et Eesti integratsioonipoliitika ja -meetmete väljatöötamisel arvestataks eri vähemusgruppide identiteeti, vajadusi ja probleeme.

O. Kodakondsuseta isikud

62. Nagu juba käesolevas aruandes eelnevalt märgitud, on suur osa Eesti elanikest mittekodanikud. Neist paljudel (175 000 inimesel) pole ühegi riigi kodakondsust. On erinevaid arvamusi, miks nii paljud Eestis elavad inimesed ei ole ikka veel saanud Eesti või mõne muu riigi kodakondsust. Osa kommentaatoreid on avaldanud arvamust, et enamikul neist inimestest ei ole oma igapäevaelus praktilist vajadust kodakondsuse järele või et Eesti kodakondsuse saamine raskendaks neil oma sugulaste külastamist viisanõuete tõttu (ehkki nüüd kehtivad viisanõuded ka kodakondsuseta isikutele) või et neile meeldiks topeltkodakondsuse võimalus. Teised juhivad tähelepanu sellele, et paljude inimeste jaoks on oluliseks takistuseks kodakondsuse saamise tingimused, eelkõige keelenõuded.

63. Olenemata praeguse olukorra põhjustest peab ECRI nii suure hulga Eesti elanike kodakondsusetust taunimisväärseks. Eriti rõhutab ECRI asjaolu, et selline olukord jääb tõenäoliselt jätkuvaks takistuseks Eesti võimude püüetele integreerida erinevaid rahvusrühmi ühiskonda. Konkreetsemalt – kodakondsuseta isikud ei saa Eesti poliitilises ja ühiskonnaelus täiel määral osaleda, sest nad saavad valida ainult kohalikel valimistel ega saa kandideerida ei kohalikel ega üleriigilistel valimistel, samuti ei saa nad kuuluda erakonda ega olla valitud kultuuriomavalitsuse juhtorganeisse. Pealegi kuuluvad ilmselt paljud sellised inimesed haridustaseme ja sotsiaalse positsiooni poolest ühiskonna vähemprivilegeeritud gruppidesse, mis võib veelgi süvendada nende võõrandumist. Psühholoogilistes terminites – tõenäoliselt nad ei usu, et nad oleksid Eesti ühiskonna täieõiguslikud ja võrdväärsed liikmed või et neid selleks

peetaks ning nad võivad tunnetada ebakindlust ja identiteedipuudust. Küsitlused on näidanud, et paljud kodakondsuseta isikud Eestis on oma praeguse olukorra pärast kibestunud ja peavad seda ebaõiglaseks, mis võib viia ühiskonnas eri rahvuste vahel ilmnevate pingete ja vastuoludeni.

64. ECRI märgib, et 1996. aastal korraldatud küsitlus näitas, et kõigest 7% kodakondsuseta isikutest ei taha või pigem ei taha Eesti kodakondsust. Küsitlustest nähtub, et 80–90% tegelikult tahaksid saada kodakondsust ning et ülekaalukalt soovisid kodakondsuseta isikud kodakondsust oma lastele. ECRI kiidab heaks kodakondsusseaduses tehtud muudatused, millega lihtsustati kodakondsuseta isikute lastele kodakondsuse andmise korda, ning loodab, et selle tulemusel enamiku kodakondsuseta laste olukord peagi laheneb. Ent on teatatud, et kodakondsuseta isikute teiste gruppide puhul on kodakondsuse saamine aeglustunud ja praktiliselt peatunud. ECRI arvates tuleks pidada esmatähtsaks täiendavate meetmete võtmist, et vähendada kodakondsuseta täiskasvanud isikute arvu Eestis, kaasa arvatud võimalus muuta kodakondsuse saamise tingimusi, mida kirjeldati eespool (vt kodakondsuse seadus), ning julgustada selliseid inimesi Eesti kodakondsust taotlema. ECRI rõhutab, et ehkki kodakondsuseta isikute lapsed võivad nüüd kergemini kodakondsuse saada, jääb oluliseks nende kodakondsuseta vanemate integreerimine ühiskonda ja demokraatiaprotsessidesse neile kodakondsuse andmisega – ka seetõttu, et uus põlvkond ei jääks oma vanemate olukorra pärast tundma kibedust või tajuma ebaõiglust.

65. Eestis elavatele kodakondsuseta isikutele on antud võimalus saada välismaalase pass. Oma esimeses aruandes märkis ECRI, et selliseid passe tunnustab vaid piiratud arv riike ja seega ei võimalda need vaba reisimist, ning rõhutas, et sellele probleemile tuleks leida lahendus. ECRI-l puudub informatsioon selle kohta, kui paljud riigid praegu selliseid passe tunnustavad, kuid ECRI arvates laheneks pikaajalises perspektiivis see probleem vaid juhul, kui tagatakse, et kõik kõnealused isikud saavad kodakondsuse.

KIRJANDUS

Käesolevas kirjanduse loetelus esitatakse peamised avaldatud allikad, mida kasutati Eesti olukorra uurimisel. Tegemist ei ole ammendava loeteluga kõigist aruande koostamisel ECRI-l kasutada olnud infoallikatest.

1. CRI (99) 2: Report on Estonia, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, January 1999

2. CRI (96) 43: ECRI general policy recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996

3. CRI (97) 36: ECRI general policy recommendation n° 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997

4. CRI (98) 29: ECRI general policy recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998

5. CRI (98) 30: ECRI general policy recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998

6. CRI (2000) 21: ECRI general policy recommendation n° 5: Combating Intolerance and Discrimination against Muslims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000

7. CRI (98) 80: Legal measures to combat racism and intolerance in the members States of the Council of Europe, Council of Europe, Strasbourg 1998

8. "Overview of forms of participation of national minorities in decision-making processes in seventeen countries", prepared by the Minorities Unit of the Directorate of Human Rights of the Council of Europe in the framework of the Joint Programme between the European Commission (Phare Programme) and the Council of Europe "Minorities in Central European Countries", Council of Europe, 1998

9. CERD/C/304/Add.98: "Concluding observations by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Estonia", CERD, United Nations, March 2000

10. CERD/C/329/Add.2: "Fourth periodic report of States parties due in 1998: Estonia", CERD, United Nations, March 1999

11. European Union Accession Monitoring Project: "Minority Rights in Estonia" (Draft), February 2001

12. European Union PHARE Estonian Language Training Programme: "Final Report – September 18, 1998-November 17, 2000", Tallinn, December, 2000

13. US Department of State: "Estonia Country Report on Human Rights Practices for 1999", February 2000

14. Government of Estonia: "State Programme – Integration in Estonian Society 2000-2007", Tallinn, March 2000

15. Integration Foundation: "Integration of Estonian Society – Monitoring 2000", Tallinn 2000

16. Security Police of the Republic of Estonia: "Annual Review 2000"

17. European Centre for Minority Issues (ECMI): “Conflict Prevention in the Baltic States: the OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania” Rob Zaagman, ECMI, Flensburg, April 1999

18. ECMI: “The Criterion of Citizenship for Minorities: the Example of Estonia”, Carmen Thiele, ECMI, Flensburg, August 1999

19. The Legal Information Centre for Human Rights (LICHR): “Non-Estonians in Figures”, October 2000

20. LICHR: “The Status of Illegal Aliens Subjected to Expulsion”, Andrei Arjupin, paper presented at the seminar “Refugee Policy, Integration and Naturalization of Ethnic Minorities in the Baltic Region”, Tallinn, 26-27 September 2000

21. LICHR: “Current Problems of Integration and Naturalization in Estonia, Vadim Poleštšuk, paper presented at the seminar “Refugee Policy, Integration and Naturalization of Ethnic Minorities in the Baltic Region”, Tallinn, 26-27 September 2000