

RAHVUSVÄHEMUSTE KAITSE RAAMKONVENTSIOONI NÕUANDEKOMITEE (FCNM) ARVAMUS EESTI KOHTA

vastu võetud 14. septembril 2001

Sisukord

- I Käesoleva arvamuse koostamine
- II Üldmärkused riikliku aruande kohta
- III Täpsemad märkused artiklite 1–19 suhtes
- IV Kokkuvõtvad märkused
- V Ettepanek Ministrite Komiteele järelduste ja soovitude vastuvõtmiseks

KOKKUVÕTE

Pärast Eesti esialgse riikliku aruande kättesaamist 1999. aasta 22. detsembril (pidi esitatama 1. veebruaril 1999) alustas nõuandekomitee selle läbivaatamist oma 7. koosolekul 6.–9. juunil 2000. Seoses selle läbivaatusega külastasid nõuandekomitee esindajad Eestit 29. maist 1. juunini 2001, et saada valitsuse esindajatelt, kodanikuühendustelt ja muudest sõltumatutest allikatest täiendavat teavet raamkonventsiooni rakendamise kohta. Nõuandekomitee võttis oma arvamuse Eesti kohta vastu oma 11. koosolekul 14. septembril 2001.

Nõuandekomitee märgib rahulolevalt, et rahvustevahelised suhted on Eestis viimastel aastatel paranenud. Komitee tervitab asjaolu, et Eesti on üha rohkem pööranud tähelepanu rahvusvähemustesse kuuluvate isikute integreerimisele. Komitee leiab, et riiklik integratsioonikava sisaldab integratsiooni seisukohalt tähtsaid punkte, ja loodab, et selle kava rakendamisel pööratakse rohkem tähelepanu rahvusvähemuste keele ja kultuuri kaitsmisele ja integratsiooni ühiskondlikule tahule.

Samas valmistab nõuandekomiteele muret see, et rahvusvähemuste kaitse küsimusega ei tegelda õigusloomes ja halduses piisavalt ega järjekindlalt, pidades eeskätt silmas õigusnorme, mis on seotud valimistel ülesseatute keeleoskuskõuetega ja üldsusele nähtavatel eramärkidel kasutatavate keeltega. Sellest tulenevad vajakajäämised takistavad tõsiselt paljude raamkonventsiooni artiklite, sealhulgas nende artiklite rakendamist, mis käsitlevad rahvusvähemustesse kuuluvate isikute osalemist otsustamises ja vähemuskeelte kasutamist era- ja ühiskonnaelus.

Lisaks sellele on nõuandekomitee arvamusel, et teatavad rahvusvähemuste kaitsmiseks mõeldud algatused, näiteks vähemusrahvuse kultuuriautonomia seadus, sisaldavad punkte, mis ei sobi rahvusvähemuste praeguse olukorraga Eestis ja mis tuleb toimivuse tagamiseks läbi vaadata või asendada. Eelkõige on see seotud sellega, milliste isikute suhtes neid kohaldatakse.

Nõuandekomitee on arvamusel, et kodakondsuse saamise hõlbustamiseks on vaja teha täiendavaid pingutusi, kuna kodakondsuseta isikute arv on jätkuvalt suur ja kuna tihtipeale takistab kodakondsuse puudumine täielikust ja tegelikust võrdsusest osasaamist.

Nõuandekomitee leiab, et viis, kuidas teostatakse haridussüsteemi käimasolevat ümberkujundamist, pidades silmas ka kakskeelset õpet, on raamkonventsiooni rakendamise seisukohalt määrava tähtsusega. Seoses sellega on oluline, et eesti keele tundmise parandamiseks mõeldud sätted seotakse rahvusvähemustesse kuuluvate isikute paremate võimalustega saada õpetust oma keeles või oma keele kohta.

Nõuandekomitee on arvamusel, et ministrite komitee täpsemad järeldused ja soovited võivad kaasa aidata raamkonventsiooni edasisele rakendamisele Eestis. Komitee arvates võiks sellistest järeldustest ja soovitudest olla abi valitsuse ja rahvusvähemuste vahelise arutelu jätkamisel. Seetõttu esitab nõuandekomitee järelduste ja soovitude üksikasjaliku kavandi ministrite komiteele kaalumiseks. Komitee on valmis osalema ministrite komitee vastuvõetud järelduste ja soovitude põhjal võetavate meetmete jälgimises kooskõlas ministrite komitee resolutsiooni (97) 10 sättega nr 36.

I. KÄESOLEVA ARVAMUSE KOOSTAMINE

1. Eesti esialgne riiklik aruanne (edaspidi "riiklik aruanne"), mis pidi esitatama 1. veebruaril 1999, saadi 22. detsembril 1999. Nõuandekomitee alustas selle läbivaatamist oma 7. koosolekul 6.–9. juunil 2000.
2. Selle läbivaatuse käigus piiritles nõuandekomitee hulga punkte, mille kohta ta soovis saada täielikumat teavet. Seetõttu saadeti Eesti võimuorganitele 6. aprillil 2001 järelepärimine. Valitsuse vastus sellele järelepärimisele laekus 22. mail 2001.
3. Eesti valitsuse kutsel ja kooskõlas ministrite komitee resolutsiooni (97) 10 sättega nr 32 külastasid nõuandekomitee esindajad Eestit 29. maist 1. juunini 2001, et saada valitsuse esindajatelt, kodanikuühendustelt ja muudest sõltumatutest allikatest täiendavat teavet raamkonventsiooni rakendamise kohta. Käesoleva arvamuse koostamisel uuris nõuandekomitee ka mitmesuguseid kirjutisi, mis saadi Euroopa Nõukogu erinevatelt organitelt, muudelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt, kodanikuühendustelt ja muudest sõltumatutest allikatest.
4. Seejärel võttis nõuandekomitee käesoleva arvamuse vastu oma 11. koosolekul 14. septembril 2001 ja otsustas edastada selle ministrite komiteele.
5. Käesolev arvamus on esitatud raamkonventsiooni artikli 26 lõike 1 kohaselt, mille järgi aitab ministrite komiteed raamkonventsiooni põhimõtete rakendamiseks osaliste võetud meetmete piisavuse hindamisel nõuandekomitee, ja ministrite komitee resolutsiooni (97) 10 sätte nr 23 kohaselt, mille järgi nõuandekomitee uurib riiklikke aruandeid ja esitab oma arvamuse ministrite komiteele.

II. ÜLDMÄRKUSED RIIKLIKU ARUANDE KOHTA

6. Nõuandekomitee märgib, et riiklikus aruandes, mis saadi mitmekuulise hilinemisega, leidub olulist teavet, eeskätt valitsuse integratsioonipõhimõtete kohta. Samas annab aruanne üksnes piiratud hulgal teavet raamkonventsiooni mitme keskse punkti, eelkõige asjakohase tegevuse osas, ega sisalda üksikasjalikku teavet mõne rahvusvähemuse kohta.
7. Siiski sai nõuandekomitee olukorrast, sealhulgas arvuliselt väiksematest vähemustest Eestis märgatavalt parema ülevaate tänu valitsuse kirjalikule vastusele nõuandekomitee järelepärimisele ja eespool märgitud Eesti-külastusele (vt käesoleva arvamuse punkti 3). Nõuandekomitee leiab, et Eesti valitsuse kutsel korraldatud külastus andis suurepärase võimaluse vahetult suhelda võimuorganite ja mitmesuguste muude allikatega. Valitsuselt ja muudest allikatest, sealhulgas rahvusvähemuste esindajatelt saadi väga väärtuslikku lisateavet, eriti asjakohaste eeskirjade tegeliku rakendamise kohta.
8. Nõuandekomitee märgib, et valitsus ei pidanud riikliku aruande koostamisel nõu rahvusvähemuste küsimusega tegelevate sõltumatute organitega nagu Vabariigi Presidendi rahvusvähemuste ümarlaud või asjaomased kodanikuühendused. Komitee tervitaks sellise nõupidamise sisseseadmist tulevikus. Üldiselt ergutab komitee valitsust võtma täiendavaid meetmeid, et suurendada rahvusvahelisel tasandil teadlikkust raamkonventsiooni, selle seletuskirja ja selle rakendamise jälgimist käsitlevate eeskirjade osas, muu hulgas riikliku aruande ja muude asjakohaste dokumentide avaldamise ja levitamise kaudu.
9. Nõuandekomitee tunnustab koostöövaimu, mida Eesti on üles näidanud käesoleva arvamuse vastuvõtmisele eelnenud tegevuses.
10. Arvamuse järgnevas osas on hulga artiklite suhtes öeldud, et hetkel tema kasutuses oleva teabe põhjal leiab nõuandekomitee, et asjakohaste artiklite rakendamine ei anna põhjust mingiteks eralisteks märkusteks. Nõuandekomitee selgitab siinkohal, et seda avaldust ei tohiks mõista kui märguannet selle kohta, et vajalikud meetmed on nüüdseks võetud ja et selles vallas ei ole enam vaja nii palju või üldse pingutusi teha. Õigupoolest peavad võimuorganid nõuandekomitee arvates raamkonventsioonist tulenevate kohustuste laadi tõttu pidevalt pingutusi tegema, et järgida raamkonventsiooni põhimõtteid ja saavutada selle

eesmärgid. Pealegi, raamkonventsiooni hiljutist jõustumist arvestades võib olukorda teatavates küsimustes pidada praegu vastuvõetavaks, kuid edaspidi ei pruugi see enam nii olla. Samuti võib aja jooksul ilmned, et küsimusi, mis praegu tunduvad suhteliselt vähe muret tekitavad, on alahinnatud.

III. TÄPSEMAID MÄRKUSEID ARTIKLITE 1–19 SUHTES

Artikkel 1

11. Nõuandekomitee märgib, et Eesti on ratifitseerinud suure hulga rahvusvahelisi õiguslikke vahendeid. Tuginedes hetkel tema kasutuses olevale teabele, leiab komitee, et selle artikli rakendamine ei anna põhjust täiendavateks märkusteks.

Artikkel 2

12. Tuginedes hetkel tema kasutuses olevale teabele, leiab komitee, et selle artikli rakendamine ei anna põhjust erilisteks märkusteks.

Artikkel 3

13. Nõuandekomitee märgib, et ratifitseerimiskiri, mille Eesti andis hoiule 6. jaanuaril 1997, sisaldab järgmist deklaratsiooni:
“Eesti Vabariik tõlgendab rahvusvähemuste kaitse raamkonventsioonis määratlemata mõistet “rahvusvähemused” järgmiselt: “rahvusvähemuste” hulka kuuluvaks peetakse neid Eesti kodanikke, kes elavad Eesti territooriumil, omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga, erinevad eestlastest oma rahvusliku kuuluvuse, kultuurilise omapära, usu või keele poolest ja on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, usku või keelt, mis on aluseks nende ühisele eneseteadvusele.”

14. Nõuandekomitee rõhutab, et määratluse puudumisel raamkonventsioonis endas peavad osalised välja selgitama, milliste isikute suhtes raamkonventsiooni oma territooriumil kohaldada. Seetõttu peetakse Eesti seisukohta sellise väljaselgitamise tulemuseks.

15. Kuigi nõuandekomitee märgib ühelt poolt, et osalistel on selles suhtes teatav kaalutusõigus, et võtta arvesse oma territooriumil valitsevaid eriolusid, märgib ta teiselt poolt, et seda õigust tuleb kasutada rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtete ja artiklis 3 sätestatud aluspõhimõtete kohaselt. Eelkõige rõhutab ta, et raamkonventsioon ei tohiks rakendamisel muutuda meelevaldse või põhjendamatu eristamise allikaks.

16. Seetõttu leiab nõuandekomitee, et tema ülesanne on ka uurida seda, milliste isikute suhtes raamkonventsiooni kohaldatakse, veendumaks, et ei ole toimunud meelevaldset ega põhjendamatu eristamist. Lisaks sellele leiab ta, et ta peab kindlaks tegema, kas artiklis 3 sätestatud aluspõhimõtteid kohaldatakse õigesti.

17. Rahvusvähemuste olukorda Eestis silmas pidades leiab nõuandekomitee, et eespool esitatud deklaratsioon on oma olemuselt piirav. Eelkõige ei tundu just kodakondsusnõue sobivat Eestis valitseva olukorraga, kus oluline osa rahvusvähemustesse kuuluvatest isikutest saabus Eestisse enne 1991. aastal toimunud taasiseseisvumist ja neil puudub hetkel Eesti kodakondsus. Seetõttu tervitab nõuandekomitee asjaolu, et tegelikult tundub valitsus kasutavat rahvusvähemuste kaitsmisel märgatavalt hõlmavamad lähenemisviisi. Seoses sellega märgib komitee, et raamkonventsiooni rakendamise arutamisel valitsusega nõustus viimane uurima ka nimetatud deklaratsiooniga hõlmamata isikute, sealhulgas mittekodanike kaitsmist. Pealegi tundub, et siseriiklikes õigusnormides sisaldub deklaratsioonis esitatud piirang üksnes harvadel juhtudel, eeskätt seoses kultuuri autonoomiaga, mis on valdkonnaks, kus praegune õiguslik lähenemisviis on osutunud suuresti mittetoimivaks (vt asjakohaseid märkusi seoses artikliga 5).

18. Eespool esitatud arvestades on nõuandekomitee arvamusel, et Eesti peaks asjaosalistega nõu pidades uuesti läbi vaatama oma lähenemisviisi, mis kajastub deklaratsioonis, ja kaaluma raamkonventsiooni kohaldamist ka muude rahvusvähemustesse kuuluvate isikute, eelkõige

mittekodanike suhtes.

19. Nõuandekomitee märgib, et küsimustik, mille põhjal korraldati Eestis 2000. aastal rahvaloendus, sisaldas inimese rahvuslikku päritolu käsitlevat küsimust, millele vastamine oli kohustuslik. Kuigi komitee tunnustab vajadust heatasemeliste andmete järele selles vallas, leiab ta, et õigus olla koheldud rahvusvähemusse mittekuuluva isikuna laieneb ka loendustele ja et kohustusliku vastamisega küsimus inimese rahvuse kohta ei sobi selle põhimõttega kokku. Komitee arvates on oluline, et Eesti pööraks andmete kogumisel sellele põhimõttele edaspidi suuremat tähelepanu.

20. Eespool esitatud silmas pidades on nõuandekomitee arvates oluline, et loendusel saadud andmeid kaitstaks asjakohasel viisil ja et rahvust käsitlevaid andmeid töödeldaks reeglina nii, et isikuid, keda andmed käsitlevad, ei ole võimalik ära tunda, võttes seejuures arvesse põhimõtteid, mis sisalduvad ministrite komitee soovitus nr 97 (18) statistilistel eesmärkidel kogutavate ja töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. Selles suhtes tervitab nõuandekomitee meetmeid, mida on hiljuti võetud Eesti Statistikaameti asjakohaste toimingute parandamiseks.

Artikkel 4

21. Nõuandekomitee märgib rahulolevalt, et nii Eesti põhiseaduses kui ka kriminaalkodeksis on sätestatud üldine diskrimineerimiskeeld, ja ergutab neid sätteid täielikult rakendama. Kui tööhõive kõrvale jätta, puuduvad täpsemad diskrimineerimisvastased õigusnormid paljudes tähtsates ühiskondlikes küsimustes nagu haridus ja elamumajandus. Nõuandekomitee arvates on soovitatav sellistes valdkondades koostada ja rakendada diskrimineerimisvastaseid õigusnorme. Komitee rõhutab, et taolised õigusnormid peaksid üksikisikuid diskrimineerimise osas kaitsma nii avaliku võimu organite kui ka eraõiguslike isikute eest.

22. Nõuandekomitee märgib, et õiguskaitseorganiteni on jõudnud üksnes väike hulk juhtumeid, mis on seotud rahvusvähemustesse kuuluvate isikute väidetava diskrimineerimisega. Samas on oluline roll muude organite, sealhulgas kodanikuühenduste ja õiguskantsleri diskrimineerimisvastasel tegevusel, mis väärib suuremat toetust. Selles suhtes märgib nõuandekomitee rahulolevalt, et õiguskantsler avas esinduse Ida-Viru maakonnas, kus suur hulk elanikke kuulub rahvusvähemustesse.

23. Nõuandekomitee tõdeb, et eespool mainitud väike hulk väidetava diskrimineerimise juhtumeid on hea märk, kuid märgib, et käesolevas arvamuses seoses muude artiklitega tõstatatud küsimused, sealhulgas artiklite 11 ja 15 osas käsitletavat keeleküsimust on seotud ka raamkonventsiooni artikli 4 rakendamisega.

24. Täieliku ja tegeliku võrdsuse edendamise osas märgib nõuandekomitee, et rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid tundub eriti vaevavat tööpuudus (vt ka märkusi seoses artikliga 15).

25. Eesti kehtestatud sisserändajate ülemmäära osas märgib nõuandekomitee, et sisserändepoliitika võib mõjutada artikli 4 rakendamist Eestis rahvusvähemustesse kuuluvate isikute suhtes. Siinkohal peab nõuandekomitee oluliseks, et nimetatud ülemmäära kohaldatakse perede taasühinemist põhjendamatult piiramata ja et Riigikohtu 18. mai 2000. aasta otsus, kus seda küsimust käsitletakse, kajastub toimivas õigusliku raamistiku ümberkujundamises täiel määral.

26. Nõuandekomitee leiab, et tihtipeale takistab kodakondsuse puudumine täielikust ja tegelikust võrdsusest osasaamist ja võib põhjustada diskrimineerimist. Seetõttu märgib nõuandekomitee kahetsusega, et kodakondsuse andmine jätkus 2001. aasta alguses üsna aeglaselt ja et kodakondsuseta isikute arv on endiselt suur (2000. aasta loenduse andmetest nähtub, et 178 000 Eesti elanikku on kodakondsuseta). Hoolimata teatavatest parandustest kodakondsuse saamise nõuetes kujutab keelenõue endast väidetavalt tõelist takistust paljudele mittekodanikele. Loodetakse, et äsja loodud terviklikku keeleeksamite süsteemi rakendatakse nii, et see muudab kodakondsuse saamise lihtsamaks. Seoses sellega on oluline, et valitsus pööraks ka edaspidi suuremat tähelepanu keeleõppe kättesaadavusele ja taskukohasusele.

Artikkel 5

27. Nõuandekomitee tervitab asjaolu, et valitsus annab olulisel määral rahalist toetust rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ettevõtmisteks, mille eesmärk on säilitada ja arendada oma kultuuri ja säilitada oma eneseteadvus. Komitee on seisukohal, et rahvusvähemustesse kuuluvate isikute kultuuri ja eneseteadvust toetavad meetmed on ühtse ühiskonna eelduseks. Sellest lähtuvalt tuleks kõnealustele meetmetele pöörata suuremat tähelepanu ka riikliku integratsioonikava rakendamisel, kus on seni suuresti keskendunud riigikeele edendamisele. Siinkohal tervitab nõuandekomitee valitsuse tahet tagada, et kava tulemuseks on rahvusvähemustesse kuuluvate isikute integreerumine, mitte aga assimileerumine.

28. Sellise toetuse eraldamisel on nõuandekomitee arvates tähtis, et rahvusvähemuste esindajad on kaasatud otsustamisse ja et kõikide rahvusvähemuste, sealhulgas arvuliselt väikeste vähemuste vajadustega tegeletakse terviklikult.

29. 1993. aasta vähemusrahvuse kultuuriautonomias seaduse eesmärk oli toimida tähtsa tööriistana vähemusrahvuste kultuuri edendamisel, tuginedes Eestis 1925. aastal vastuvõetud sarnase seaduse rakendamisel omandatud headele kogemustele. Kuid pärast seaduse vastuvõtmist 1993. aastal ei ole see sisuliselt mõjutanud olukorda Eestis ja selle seaduse alusel ei ole loodud ühtegi kultuuriomavalitsust. Nõuandekomitee on arvamusel, et asjade selline seis näitab, et seadus ei sobi rahvusvähemuste praeguse olukorraga Eestis. Näiteks ei võimalda seadus mittekodanikel osaleda kultuuriomavalitsuste juhtorganites, hoolimata sellest, et suurel osal rahvusvähemustesse kuuluvast elanikkonnast ei ole Eesti kodakondsust, ja jätab arvuliselt väiksemad rahvusvähemused kohaldamisalast üldse välja. Lisaks sellele on kultuuriomavalitsustele ettenähtud kaitse ja riiklik toetus sõnastatud nii, et see ei lisa midagi erilist õigustele, mis on antud kõikidele üksikisikutele või tavalistele ühingutele muude õigusnormidega. Sellises olukorras toetab nõuandekomitee algatusi selle seaduse läbivaatamise või asendamise vallas, et tugevdada kohaldatavaid õigusnorme ja kohandada neid rahvusvähemuste praegusele olukorrale Eestis. Seejuures tuleks tugineda Ingerisoomlaste Liidu kogemustele, mis nad on omandanud, püüdes luua esimest kultuuriomavalitsust Eestis.

Artikkel 6

30. Nõuandekomitee märgib rahulolevalt, et erinevate kultuuride esindajad Eestis suhtlevad omavahel tihedamalt, ja loodab, et tulevikus paraneb suhtlus veelgi, sealhulgas riikliku integratsioonikava raames.

31. Massiteabevahendite osas märgib nõuandekomitee, et massiteabevahendid on suuresti lõhestunud kaheks: ühtesid tarbib rahvuselt enamuses olev elanikkond ja teisi rahvuselt vähemuses olev elanikkond. Kuna see asjaolu võib tugevdada halbu kinnistunud hoiakuid ja raskendada rahvustevahelist suhtlust, leiab nõuandekomitee, et sellise ülemäärase lõhestumise vastu võitlemiseks on vaja täiendavaid algatusi, ja tervitab asjakohaseid ettevõtmisi, mis on juba lülitatud riiklikku integratsioonikavasse.

32. Nõuandekomitee märgib rahulolevalt, et rahvusega seotud kuritegevus tundub olevat Eestis üsna haruldane. Hiljuti on siiski toimunud paar häirivat vägivallategu eesti keelt mitterääkivate isikute vastu. Komitee tervitab asjaolu, et valitsus on need sügavalt hukka mõistnud, ja leiab, et kõnealuse nähtuse vastu võitlemiseks on vaja võtta täiendavaid meetmeid.

Artikkel 7

33. Nõuandekomitee leiab, et kuigi artiklis 7 sätestatud õigused on enamikul juhtudel Eestis täielikult tagatud, saab õigusakte, mis käsitlevad riigikeele kasutamist, sealhulgas eramärkidel, tõlgendada viisil, mis tekitaks raskusi sõnavabaduse seisukohast, mis kaitseb mitte üksnes teavet ennast, vaid ka teabe edastamise või vastuvõtmise vahendeid. Neid küsimusi käsitletakse üksikasjalikumalt allpool – seoses artiklitega 10 ja 11.

Artikkel 8

34. Nõuandekomitee märgib, et usuvabadus on Eestis suuresti tagatud. Siiski tõdeb komitee kahetsusega, et Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kiriku registreerimise küsimus on lahendamata siseministri hiljutise otsuse tõttu mitte registreerida nimetatud kirikut väljapakutud nimega. Kuigi mitteregistreerimine ei ole takistanud selle kiriku tegevust Eestis, on see küsimus põhjustanud pingeid. Komitee tunnustab asja keerukust, kuid on arvamusel, et kõik asjaosalised peaksid tegema rohkem pingutusi selle küsimuse kiireks lahendamiseks nii, et rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigus asutada usuorganisatsioon oleks täielikult kaitstud.

Artikkel 9

35. Nõuandekomitee märgib, et kui ringhäälinguseaduse paragrahvis 25 sisalduv nõue "rahuldada kõikide rahvastikurühmade, sealhulgas rahvusvähemuste teabevajadused" välja arvata, puuduvad täpsemad eeskirjad rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid käsitlevate saadete või nende saadete edastamiseks avalik-õiguslikus ringhäälingus ja sätted, mis tagaksid avalik-õiguslikus ringhäälingus saadete edastamise rahvusvähemuste keeltes. Komitee usub, et täiendavad õiguslikud tagatised selles valdkonnas aitaksid kaasa raamkonventsiooni artikli 9 rakendamisele. Muu hulgas võiks olla õiguslikult tagatud ka praegune tava, et ringhäälingunõukogu liikmete hulgas on rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid.

36. Tegelikku olukorda silmas pidades tõdeb nõuandekomitee rahulolevalt, et on olemas üks avalik-õiguslik raadiojaam, mis on pühendunud saadete edastamisele mitmes vähemuskeeles. On tähtis, et selle jaama saatekava koostamisel pöörataks üha rohkem tähelepanu kõikidesse, sealhulgas arvuliselt väikestesse rahvusvähemustesse kuuluvate isikute vajadustele.

37. Avalik-õiguslikus televisioonis tundub vähemuskeelsetele saadetele eraldatud aeg – umbes üks tund venekeelseid saateid päevas ja mitte ühtegi korrapäraselt edastatavat saadet muude rahvusvähemuste keeltes – olevat piiratud, võrreldes asjaomase elanikkonna vajaduste ja suurusega. Nõuandekomitee arvates tuleks uurida sellisteks saadeteks eraldatud aja piisavust. Seoses sellega rõhutab nõuandekomitee, et mõne rahvusvähemuse keeles olevate välismaiste saadete kättesaadavus Eestis ei vähenda vajadust kodumaiste selles keeles olevate saadete järele ega nende saadete tähtsust.

38. Nõuandekomitee märgib, et 1995. aasta keeleseaduse paragrahvi 25 kohaselt peavad televisioonisaadete edastajad lisama oma vähemuskeeles olevatele saadetele tõlke eesti keelde. Mõnda liiki saated, nagu näiteks vahetult taasedastatavad saated, on sellest nõudest välja arvatud. Komitee on nõus, et tihti peale on soovitatav ja raamkonventsiooniga täiesti kooskõlas lisada vähemuskeelsele saatele subtiitrid riigikeeles. Komitee leiab siiski, et eraõigusliku ringhäälingu puhul tuleks selle eesmärgi poole püüelda soodustustel põhinevate vabatahtlike võtete abil ja et range tõlkenõude kehtestamine häirib raamkonventsiooni artikli 9 rakendamist, kuna see tekitab rahvusvähemusse kuuluvatele isikutele põhjendamatuid raskusi oma massiteabevahendi loomisel. Komitee on arvamusel, et Eesti peaks uurima nimetatud paragrahvi mõju vähemuskeelsele ringhäälingule ja selle uurimise tulemustest lähtuvalt võtma sobivaid meetmeid raamkonventsiooni artikli 9 rakendamise edendamiseks.

Artikkel 10

39. Nõuandekomitee märgib, et Eestis on riigikeele seisund õigusnormides üksikasjalikult sätestatud ja nendega üksikasjalikult kaitstud, samas kui vastavad õigusnormid vähemuskeelte seisundi ja kaitse kohta on oma arvult ja ulatuselt piiratud. Komitee tunnustab riigikeele kaitsmise õiguspärasust, kuid leiab, et riigikeelt tuleks kaitsta viisil, mis tagab raamkonventsiooni artiklites 10 ja 11 ja selle muudes asjakohastes sätetes sisalduvate õiguste täieliku kaitstuse. Arvestades asjakohaste õigusnormide laiaulatuslikkust ja nende täitmise järelevalvet – ainuüksi 2000. aastal tuvastas Keeleinspeksioon rohkem kui 1600 keeleseaduse rikkumist – on vaja pidevalt tähelepanu pöörata riigikeele kaitsmise ja rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õiguste vahelise tasakaalu säilitamisele. Selle küsimuse muudab teravamaks asjaolu, et 2001. aasta esimesel poolel suurenes keelealaste

õigusnormide rikkumise eest määratud trahvide arv 2000. aastaga võrreldes märgatavalt.

40. Kuigi nõuandekomitee tervitab asjaolu, et vähemuskeelte kasutamist rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ja haldusorganite vahelises suhtluses tunnustatakse isegi põhiseaduses, leiab ta, et praegune õiguslik raamistik on selles küsimuses ebaselge. Osaliselt tuleneb see sellest, et ei ole selge, kuivõrd mõiste rahvusvähemus mujal sätestatud piirav määratlus (vt asjakohaseid märkusi seoses artikliga 3) kehtivad vähemuskeelte kasutamist käsitlevate, eelkõige põhiseaduses ja keeleseaduses sisalduvate sätete suhtes. Olenemata kehtivast määratlusest leiab komitee, et riigiasutuselt või kohalikult omavalitsuselt vähemuskeeles vastuse saamise õiguse arvuline künnis – s.o nõue, et vähemalt pool paikkonna alalistest elanikest kuulub rahvusvähemusse – on raamkonventsiooni artikli 10 seisukohast kõrge.

41. Samas märgib nõuandekomitee rahulolevalt, et tegelikult on vene keele kasutamine haldusorganitega suhtlemisel suuresti vastuvõetav paljudes piirkondades, kus märkimisväärne osa elanikkonnast kuulub rahvusvähemustesse. Komitee tervitab asjaolu, et seejuures ei panda suurt rõhku eespool seoses artikliga 3 mainitud rahvusvähemuse piiravale määratlusele ja et lisaks kohalikele omavalitsustele võtavad vähemuskeelseid kirju vastu ka sellised haldusorganid nagu õiguskantsleri ametkond. Samas märgib komitee kahetsusega, et tihtipeale ei rakendata praeguseid häid tavasid muude keelte puhul peale vene keele, ja leiab, et kehtiv õiguslik raamistik tuleks läbi vaadata, et selliseid tavasid kinnistada ja laiemalt rakendada.

Artikkel 11

42. Nõuandekomitee märgib, et 1997. aasta kohanimeseaduse paragrahvid 14 ja 21 annavad võimaluse kehtestada vähemuskeelseid kohanimesid ja kasutada vähemuskeelseid maateaduslikke viiteid ja et vajalikud otsused tehakse selle järgi, millist keelt asjakohase paiga alalised elanikud rääkisid 1939. aastal. Kuna asjaomased omavalitsused ei ole seda võimalust eriti laialt kasutanud, leiab komitee, et valitsus peaks uurima, kui palju nad teavad võimalusest kehtestada ja kasutada vähemuskeelseid kohanimesid ja maateaduslikke viiteid, ja vajadust korral toetama kõnealuste sätete rakendamist.

43. Nõuandekomitee on tõsiselt mures keeleseaduse paragrahvi 23 pärast, milles sätestatakse, et avalikud sildid, viidad, kuulutused, teadaanded ja reklaam on eesti keeles. Olenemata seaduses mujal sätestatud arvukatest eranditest on komitee arvamusel, et selle sätte ulatus on niivõrd suur, et see takistab rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õiguste kasutamist, eriti kuna mõiste "avalik" tundub siinkohal hõlmavat mitmesugust teavet, mida annavad eraõiguslikud isikud, ja kuna eesti keele kasutamise kohustust tõlgendatakse enamjaolt vähemuskeele täiendavat kasutamist välistavana. Komitee rõhutab, et kuivõrd kõnealune säte takistab vähemusrahvusse kuuluval isikul siltide ja muu üldsusele nähtava isiklikku laadi teabe esitamist, ei ole see kooskõlas raamkonventsiooni artikliga 11. Kuna raamkonventsiooni artiklis 11 sisalduv väljend "isiklikku laadi" viitab mitteametlikkusele, ei tohiks vähemusrahvusse kuuluval isikul olla keelatud kasutada vähemuskeelt näiteks eraettevõtte sildil, müürirehel või reklaamis. Neid asjaolusid arvesse võttes on komitee arvamusel, et Eesti peaks asjakohased õigusnormid ja tavad läbi vaatama, et tagada raamkonventsiooni täielik rakendamine.

Artikkel 12

44. Nõuandekomitee arvates on kiiduväärne, et riiklikus õppekavas rõhutatakse kõikide Eestis elavate rahvusrühmade eneseteadvuse tähtsust. Komitee märgib, et selle põhimõtte hoolikas rakendamine on oluline ja et sellele tuleks kõiki Eesti rahvusvähemusi hõlmaval viisil tähelepanu pöörata ka riikliku integratsioonikava raames. Samuti rõhutab komitee, et rahvusenamuse kuuluvatele isikutele vähemuskeelte õpetamist tuleks toetada ja soodustada, kuna see aitab kaasa artiklis 12 sisalduvate põhimõtete rakendamisele.

45. Nõuandekomitee märgib, et käimasolev Eesti haridussüsteemi ümberkujundamine (vt ka asjakohaseid märkusi seoses artikliga 14) on märgatavalt suurendanud vajadust õpetajate koolitamise järele. Eelkõige tuleks rohkem keele- ja muud koolitust anda nende koolide

õpetajatele, kus õppekeeleks on võõrkeel.

46. Võõrkeelse õppega koolide õpilased ja eestikeelse õppega koolide õpilased suhtlevad omavahel kahetsusväärsetl vähe. Nõuandekomitee arvates on kiiduväärne, et seda küsimust on käsitletud riiklikus integratsioonikavas, ja ta väljendab lootust, et selle küsimuse lahendamisele suunatud algatusteks eraldatakse piisavalt vahendeid.

47. Nõuandekomitee märgib, et avalik-õiguslikud kõrgharidusasutused on oluliselt piiranud venekeelse õppe mahtu. Arvestades sellise tegevuse mõju rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele, on komitee arvates tähtis, et asjaomased võimuorganid aitaksid nendel isikutel kohaneda selle uue keeleolukorraga tagamaks, et suurem keskendumisega eesti keelele ei võeta rahvusvähemustesse kuuluvatelt isikutelt võrdseid võimalusi kõrghariduse omandamisel.

48. Alushariduse osas märgib nõuandekomitee, et kehtivate õigusnormidega nähakse ette eestikeelse õppega eelkoolid. Komitee arvates on oluline, et see eesmärk saavutataks nii, et sellise hariduse saamisel oleksid ka rahvusvähemustesse kuuluvatel isikutel võrdsed võimalused.

Artikkel 13

49. Nõuandekomitee tervitab eraalgatusi, mis on tehtud rahvusvähemustesse kuuluvate isikute harimise toetamiseks, nagu näiteks Tallinna Juudi Kool. Komitee on arvamusel, et selles vallas tehtavad algatused, mis mõnel juhul on ainsaks võimaluseks arvuliselt väiksemate rahvusvähemuste keelte õpetamiseks, väärivad suuremat toetust.

Artikkel 14

50. Nõuandekomitee märgib, et käimasolev haridussüsteemi ümberkujundamine mõjutab suuresti artikli 14 rakendamist Eestis, kuna see vähendab märgatavalt venekeelse õppe mahtu. Komitee mõonab, et vähemuskeelse hariduse süsteem vajab ümberkujundamist, võttes muu hulgas arvesse üha suurenevat vajadust eesti keele õpetamise järele rahvusvähemustesse kuuluvate isikute hulgas. Kuigi vähemuskeelse hariduse süsteem hõlmab laia venekeelse õppega koolide võrku, ei ole selles täielikult arvesse võetud muude vähemuskeeltega seotud vajadusi. Samas rõhutab komitee, et ümberkujundamine peab toimuma viisil, mis toetab rahvusvähemustesse kuuluvate isikute integreerumist, mitte aga assimileerumist.

51. Nõuandekomitee märgib, et selle ümberkujundamise raames on üheks kõige rohkem tüli tekitavaks küsimuseks vähemuskeelte edaspidine seisund keskkoolides. Kavandatav seisund põhineb põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatustel, mis võeti vastu 4. aprillil 2000 ja mille kohaselt on pärast hiljemalt õppeaastal 2007/2008 algavata üleminekuaga eesti keel õppekeeleks kõikides riigi ja kohalike omavalitsuste keskkoolides. Komitee tervitab asjaolu, et see säte ei ole nii jäik, kui tundub, kuna õppekeel on seaduses määratletud keelena, milles toimub vähemalt 60% õppetööst. Sellest lähtuvalt on muudetud seaduse alusel põhimõtteliselt võimalik kakskeelne õpe, millest kuni 40% on vähemuskeeles. Samas märgib komitee, et kuigi selline võimalus on olemas ja seaduse paragrahv 52 sisaldab üldsätet, mille kohaselt luuakse õpilastele, kelle emakeel ei ole eesti keel, võimalus õppida oma emakeelt, kusjuures kakskeelse õppe sisseseadmine ja selle ulatus jäetakse suuresti asjaomaste võimuorganite ja koolide otsustada.

52. Eespool esitatut silmas pidades valmistab nõuandekomiteele muret see, et kuigi kakskeelne õpe kui selline on vastuvõetav lähenemisviis artikli 14 rakendamisel, ei sisalda praegused õigusnormid üksikasjalikke sätteid, mis tagaksid rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele sobivate võimaluste loomise vähemuskeele õppimiseks või selles keeles hariduse omandamiseks. Seetõttu on väga tähtis, et kõnealuse seaduse paragrahvi 52 ettenähtud valitsuse rakendusmäärus sõnastataks nii, et rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele oleks selgelt tagatud vajalikul tasemel kakskeelne õpe. Selliste täiendavate tagatiste puudumisel jääb vähemuskeelte õiguslik seisundi keskkoolides nõrgaks ja võib põhjustada olukordi, mis on raamkonventsiooni artikliga 14 vastuolus.

53. Põhikoolides tundub vähemuskeelse hariduse kavandatud seisund olevat tugevam kui keskkoolides. Eriti tervitab nõuandekomitee asjaolu, et võimalus kasutada vähemuskeelt põhilise õppekeelena on säilitatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatuste teel. Sellest hoolimata on kahetsusväärne, et nimetatud seadus ei taga seda võimalust ega erguta seda rakendama, mistõttu jääb põhilise õppekeele valik riigi ja kohalike omavalitsuste põhikoolides ainuüksi kas kohaliku omavalitsuse volikogu või haridusministri otsustada., eelnevas punktis esitatud komitee tähelepanek üksikasjalike tagatiste puudumise ja ettenähtud valitsuse rakendusmääruse kohta kehtib vähemuskeelte rolli suhtes ka põhikoolides, kus põhiliseks õppekeeleks on eesti keel.

54. Nõuandekomitee märgib, et põhikoolides, kus põhiliseks õppekeeleks on vähemuskeel, on eesti keele õpetamine kohustuslik. See põhimõte on raamkonventsiooniga täielikult kooskõlas. Komitee märgib, et üha enam tutvustatakse eesti keelt rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele vabatahtlike keelekümbluskavade raames. Kuigi komitee on nõus, et teatavatel juhtudel võib saavutada selliste kavade abil tulemusi, on tema arvates oluline, et sellistes algatustes osalemine on ka edaspidi täiesti vabatahtlik ja et otsus eraldada märkimisväärseid vahendeid nendele kavadele ei vähenda asjakohastes piirkondades vähemuskeelse hariduse kättesaadavust ega taset.

Artikkel 15

55. Eesti kohalikele omavalitsustele antud suhteliselt suuri volitusi silmas pidades leiab nõuandekomitee, et rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ühiskondlikes asjades osalemise õiguse kasutamisele aitab suuresti kaasa mittekodanikele antud võimalus hääletada kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel kooskõlas 1996. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega. Samas on komitee tõsiselt mures eesti keele valdamise nõuete pärast, mis on 1994. aasta Riigikogu valimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega kehtestatud ülesseatud. Komitee on arvamisel, et need nõuded mõjuvad pärssivalt rahvusvähemustesse kuuluvate isikute osalemisele ja et need ei sobi kokku raamkonventsiooni artikliga 15. Seepärast leiab komitee, et nende nõuete kaotamisega tuleks tegeleda õigusliku raamistiku ümberkujundamisel esmajärjekorras, ja tervitab ettepanekuid, mis on selleks tehtud.

56. Nõuandekomitee on mures ka mõju pärast, mida keeleseaduse paragrahv 23, mis käsitleb nõuet anda teavet eesti keeles (üksikasjalikumalt käsitletud seoses artikliga 11), avaldab artikli 15 rakendamisele, kuna tegelikkuses on seda tõlgendatud ka võõrkeelsete valimisreklaamide postitamist keelavana.

57. Nõuandekomitee leiab, et Vabariigi Presidendi rahvusvähemuste ümarlaud on oluliselt kaasa aidanud raamkonventsiooni artikli 15 rakendamisele. Ümarlaua tegevuse tulemuslikkust saaks siiski suurendada, kui asjaomased võimuorganid peaksid nimetatud organiga viimase pädevusse kuuluvates küsimustes rohkem nõu.

58. Nõuandekomitee märgib, et Vabariigi Presidendi ümarlaud oma praegusel kujul on asjatundjate kogu ja et õigusnormidega ei ole Eestis ette nähtud rahvusvähemusi esindavaid ametlikke nõuandeorganeid. Pidades silmas rahvusvähemuste otsustamisse kaasamise tähtsust, on komitee arvamisel, et Eesti peaks kaaluma arviliselt väikeseid rahvusvähemusi hõlmavate nõuandeorganite, nagu Roma, loomist.

59. Nõuandekomitee on mures puuduste pärast, mis esinevad seoses rahvusvähemustesse kuuluvate isikute osalemisega majanduselus ja eelkõige seoses nende pääsuga tööturule. Kuigi tööpuudus mõjutab kogus ühiskonda, tundub see ebavõrdeliselt palju mõjutavat rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid. See tuleneb osaliselt asjaolust, et suur osa rahvusvähemustesse kuuluvatest isikutest on koondunud piirkondadesse, kus on eriti suured majandusraskused. Komitee tervitab meetmeid, mis valitsus on juba võtnud selle nähtuse vastu võitlemiseks, ja on arvamisel, et neid meetmeid tuleks rakendada otsustavalt ja laiendada.

60. Nõuandekomitee tunnustab, et teatavat keeleoskustaset võib õigustatult nõuda paljudes

töövaldkondades ja et see võib põhjustada rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele raskusi töölesaamisel. Sellest hoolimata on komitee mures, et Eestis kehtivad keelealased õigusnormid sisaldavad sätteid, mida saab tõlgendada viisil, mis annab nendele keeleoskusuõuetele ülemäära suure ulatuse ja suurendab artikli 15 rakendamisega seotud raskusi veelgi. Näiteks on komitee mures 16. mail 2001. aastal vastuvõetud valitsuses määruses, mis kehtestab kohustusliku eesti keele oskuse tasemed erasektori töötajatele, sisalduva sätte pärast, mis nõuab, et eesti keelt oskaksid kesktasemel teenindus- ja müügitöötajad, kelle ülesannete hulka kuulub teabe andmine pakutavate kaupade või teenuste omaduste, hinna, päritolu või kasutustingimuste kohta. On soovitatav, et nimetatud nõude ja muude keeleoskusuõuete kohaldamine piirduks rangelt olukordadega, kus need on vajalikud teatava avaliku huvi kaitsmiseks. Seoses sellega sooviks nõuandekomitee rõhutada, et hiljutisi muudatusi, mis on seotud keeleoskuse nõutavate tasemetega, tuleb rakendada nii, et see ei tekitaks põhjendamatu raskusi isikutele, kes on juba läbinud nõutavad keeleksamid ja saanud tunnistused kooskõlas varem kehtinud eeskirjadega.

61. Eespool esitatud silmas pidades on nõuandekomitee arvates oluline, et asjakohaseid õigusnorme rakendavad asutused saavad inimõigusi käsitlevate normide, sealhulgas raamkonventsiooni vallas vajalikku koolitust ja võtavad neid oma töös täiel määral arvesse.

Artikkel 16

62. Tuginedes hetkel tema kasutuses olevale teabele, leiab komitee, et selle artikli rakendamine ei anna põhjust erilisteks märkusteks.

Artikkel 17

63. Nõuandekomitee märgib, et kaotamine Eesti-Vene piiri äärsete alade elanike viisavabaduse kaotamine on esitanud rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele uusi väljakutseid. Komitee arvates on oluline, et uusi viisanõudeid rakendataks viisil, mis ei sea põhjendamatu piiranguid rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigusele suhelda üle riigipiiride, ja komitee tervitab meetmeid, mida on võetud tasuta viisade kiirväljastusmenetluse sisseseadmiseks piiriäärsete alade elanikele.

Artikkel 18

64. Nõuandekomitee tervitab asjakohaseid koostööviise, mis on sisse seatud, nagu näiteks Eesti-Vene piiri äärsete alade kohalike omavalitsuste esindajate korrapärased kohtumised, ja toetab rahvusvähemuste kaitset käsitlevate täiendavate kahepoolsete kokkulepete sõlmimist.

Artikkel 19

65. Tuginedes hetkel tema kasutuses olevale teabele, leiab komitee, et selle artikli rakendamine ei anna põhjust erilisteks märkusteks.

IV. KOKKUVÕTVAD MÄRKUSED

66. Nõuandekomitee märgib rahulolevalt, et rahvustevahelised suhted on Eestis viimastel aastatel paranenud. Komitee tervitab asjaolu, et Eesti on üha rohkem pööranud tähelepanu rahvusvähemustesse kuuluvate isikute integreerimisele. Komitee leiab, et riiklik integratsioonikava sisaldab integratsiooni seisukohalt tähtsaid punkte, ja loodab, et selle kava rakendamisel pööratakse rohkem tähelepanu rahvusvähemuste keele ja kultuuri kaitsmisele ja integratsiooni ühiskondlikule tahule.

67. Samas valmistab nõuandekomiteele muret see, et rahvusvähemuste kaitse küsimusega ei tegelda õigusloomes ja halduses piisavalt ega järjekindlalt, pidades eeskätt silmas õigusnorme, mis on seotud valimistel ülesseatute keeleoskusuõuete ja üldsusele nähtavatel eramärkidel kasutatavate keeltega. Sellest tulenevad vajakajäämised takistavad tõsiselt paljude raamkonventsiooni artiklite, sealhulgas nende artiklite rakendamist, mis käsitlevad rahvusvähemustesse kuuluvate isikute osalemist otsustamises ja vähemuskeelte kasutamist

era- ja ühiskonnaelus.

68. Lisaks sellele on nõuandekomitee arvamusel, et teatavad rahvusvähemuste kaitsmiseks mõeldud algatused, näiteks vähemusrahvuse kultuuriautonomia seadus, sisaldavad punkte, mis ei sobi rahvusvähemuste praeguse olukorraga Eestis ja mis tuleb toimivuse tagamiseks läbi vaadata või asendada. Eelkõige on see seotud sellega, milliste isikute suhtes neid kohaldatakse.

69. Nõuandekomitee on arvamusel, et kodakondsuse saamise hõlbustamiseks on vaja teha täiendavaid pingutusi, kuna kodakondsuseta isikute arv on jätkuvalt suur ja kuna tihti peale takistab kodakondsuse puudumine täielikust ja tegelikust võrdsusest osasaamist.

70. Nõuandekomitee leiab, et viis, kuidas teostatakse haridussüsteemi käimasolevat ümberkujundamist, pidades silmas ka kakskeelset õpet, on raamkonventsiooni rakendamise seisukohalt määrava tähtsusega. Seoses sellega on oluline, et eesti keele tundmise parandamiseks mõeldud sätted seotakse rahvusvähemustesse kuuluvate isikute paremate võimalustega saada õpetust oma keeles või oma keele kohta.

71. Nõuandekomitee on arvamusel, et ministrite komitee täpsemad järeldused ja soovitused võivad kaasa aidata raamkonventsiooni edasisele rakendamisele Eestis. Komitee arvates võiks sellistest järeldustest ja soovitustest olla abi valitsuse ja rahvusvähemuste vahelise arutelu jätkamisel. Seetõttu esitab nõuandekomitee järelduste ja soovituste üksikasjaliku kavandi ministrite komiteele kaalumiseks. Komitee on valmis osalema ministrite komitee vastuvõetud järelduste ja soovituste põhjal võetavate meetmete jälgimises kooskõlas ministrite komitee resolutsiooni (97) 10 sättega nr 36.

V. ETTEPANEK MINISTRITE KOMITEELE JÄRELDUSTE JA SOOVITUSTE VASTUVÕTMISEKS

Eespool esitatut silmas pidades on nõuandekomitee arvamusel, et ministrite komitee peaks kaaluma Eesti suhtes allpool esitatud järelduste ja soovituste eelnõu vastuvõtmist.

Ministrite komitee,

võttes arvesse rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni ja 22. detsembril 1999 Eesti esitatud riiklikku aruannet raamkonventsiooni rakendamise kohta,

lähtuvalt nõuandekomitee 14. septembri 2001. aasta arvamusest,

tervitades pingutusi, mis Eesti on teinud raamkonventsiooni rakendamiseks,

arvestades, et asjakohased järeldused ja soovitused võivad kaasa aidata raamkonventsiooni rakendamisele Eestis,

võtab vastu järgmised järeldused ja soovitused ning kutsub Eestit teatama nõuandekomiteele nende põhjal võetud meetmetest ühe aasta jooksul käesoleva otsuse vastuvõtmisest.

Seoses artikliga 3

Ministrite komitee leiab, et Eesti ratifitseerimiskirjas sisalduv deklaratsioon on oma olemuselt piirav. Samuti leiab komitee, et on võimalik kohaldada raamkonventsiooni ka muude isikute suhtes. Komitee soovib Eestil asjaosalistega nõu pidada ja seda võimalust kaaluda.

Ministrite komitee leiab, et küsimustik, mille põhjal korraldati Eestis 2000. aastal rahvaloendus, sisaldas inimese rahvuslikku päritolu käsitlevat küsimust, millele vastamine oli kohustuslik, ja soovib Eestil pöörata andmete kogumisel ja töötlemisel rohkem tähelepanu õigusele olla koheldud rahvusvähemusse mittekuuluva isikuna.

Seoses artikliga 4

Ministrite komitee leiab, et Eestis puuduvad täpsemad diskrimineerimisvastased õigusnormid paljudes tähtsates ühiskondlikes küsimustes, ja soovib Eestil sellistes valdkondades välja töötada diskrimineerimisvastased õigusnormid.

Ministrite komitee leiab, et selliste organite nagu asjaomased kodanikuühendused ja õiguskantsleri ametkond tehtav töö aitab kaasa diskrimineerimise tegelikule tõkestamisele, ja soovib sellist tööd rohkem toetada.

Ministrite komitee leiab, et Eesti kehtestatud sisserändajate ülemmäär võib mõjutada raamkonventsiooni artikli 4 rakendamist, ja soovib Eestil tagada, et nimetatud ülemmääraga seotud õigusnormid ega selle rakendamine ei seaks põhjendamatud piiranguid perede taasühinemisele.

Ministrite komitee leiab, et kodakondsuseta isikute arv on endiselt suur ja et väidetavalt kujutab keelenõue endast paljudele rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele takistust kodakondsuse saamisel. Komitee soovib Eestil võtta meetmeid, mis muudavad kodakondsuse saamise lihtsamaks.

Seoses artikliga 5

Ministrite komitee leiab, et Eesti on andnud märkimisväärset hulgal toetust rahvusvähemuste ettevõtjatele, mille eesmärk on oma kultuuri säilitamine ja arendamine, ja soovib sellisele toetusele pöörata rohkem tähelepanu riikliku integratsioonikava raames.

Ministrite komitee leiab, et 1993. aasta rahvusvähemuse kultuuriautonomia seadus ei ole sisuliselt mõjutanud tegelikku olukorda Eestis, ja soovib selle seaduse läbi vaadata või asendada, et tugevdada kohaldatavaid õigusnorme ja kohandada neid rahvusvähemuste praegusele olukorrale Eestis.

Seoses artikliga 6

Ministrite komitee leiab, et erinevate kultuuride esindajad Eestis suhtlevad omavahel tihedamalt, ja soovib edaspidi suhtlust veelgi parandada, sealhulgas riikliku integratsioonikava raames.

Ministrite komitee leiab, et massiteabevahendid on suuresti lõhestunud kaheks, kusjuures ühtesid tarbib rahvuselt enamuses olev elanikkond ja teisi rahvuselt vähemuses olev elanikkond, ja soovib sellise lõhestumise vastu võitlemiseks võtta täiendavaid meetmeid.

Ministrite komitee leiab, et kuigi rahvusega seotud kuritegevus tundub olevat üsna haruldane, on hiljuti siiski toimunud paar häirivat vägivallategu eesti keelt mitterääkivate isikute vastu. Komitee märgib, et valitsus on need teod sügavalt hukka mõistnud, ja soovib Eestil võtta selle nähtuse vastu võitlemiseks täiendavaid meetmeid.

Seoses artikliga 8

Ministrite komitee leiab, et Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kiriku registreerimise küsimus on seni lahendamata, ja soovib kõikidel asjaosalistel teha rohkem pingutusi selle küsimuse kiireks lahendamiseks nii, et rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigus asutada usuorganisatsioone oleks täielikult kaitstud.

Seoses artikliga 9

Ministrite komitee leiab, et täpsemad eeskirjad rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele avalik-õiguslikus ringhäälingus saadete edastamiseks puuduvad, ja soovib kaaluda täiendavate õiguslike tagatiste kehtestamist selles vallas.

Ministrite komitee leiab, et avalik-õiguslikus televisioonis tundub vähemuskeelsetele saadetele eraldatud aeg olevat piiratud, ja soovib uurida sellisteks saadeteks eraldatud aja

piisavust.

Ministrite komitee leiab, et üldiselt on televisioonisaadete edastajad kohustatud lisama oma vähemuskeeles olevatele saadetele tõlke eesti keelde, ja soovib Eestil uurida selle kohustuse mõju vähemuskeelsele ringhäälingule.

Seoses artikliga 10

Ministrite komitee leiab, et praegune õiguslik raamistik, mis on seotud vähemuskeelte kasutamisega rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ja haldusorganite vahelises suhtluses, on ebaselge ja et riigiasutuselt või kohalikult omavalitsuselt vähemuskeeles vastuse saamise õiguse arvuline künnis on liiga kõrge. Komitee soovib asjakohased sätted läbi vaadata, et anda rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele õiguslikud tagatised, mis kinnistaksid praeguseid häid tavasid ja mis läbi saaks neid laiemalt rakendada.

Seoses artikliga 11

Ministrite komitee leiab, et asjaomased omavalitsuses eriti laialt kasutanud võimalust kehtestada vähemuskeelseid kohanimedid ja kasutada vähemuskeelseid maateaduslikke viiteid, ja soovib Eestil uurida, kui palju nad teavad sellest võimalusest, ja vajaduse korral toetada kõnealuste sätete rakendamist.

Ministrite komitee leiab, et keeleseaduse paragrahv 23 ei ole kooskõlas raamkonventsiooni artikliga 11, kuivõrd see takistab vähemusrahvusse kuuluval isikul siltide ja muu üldsusele nähtava isiklikku laadi teabe esitamist, ja soovib Eestil Eesti asjakohased õigusnormid ja tavad läbi vaadata, et tagada raamkonventsiooni täielik rakendamine.

Seoses artikliga 12

Ministrite komitee leiab, et riiklikus õppekavas rõhutatakse kõikide Eestis elavate rahvusrühmade eneseteadvuse tähtsust, ja soovib seda põhimõtet hoolikalt rakendada ja sellele tähelepanu pöörata ka riikliku integratsioonikava raames.

Ministrite komitee leiab, et käimasolev Eesti haridussüsteemi ümberkujundamine on märgatavalt suurendanud vajadust õpetajate koolitamise järele, ja soovib rohkem keele- ja muud koolitust anda nende koolide õpetajatele, kus õppekeeleks on võõrkeel.

Ministrite komitee leiab, et võõrkeelse õppega koolide õpilased ja eestikeelse õppega koolide õpilased suhtlevad omavahel vähe, ja soovib selle küsimuse lahendamisele suunatud algatusteks eraldada piisavalt vahendeid.

Ministrite komitee leiab, et avalik-õiguslikud kõrgharidusasutused on oluliselt piiranud venekeelse õppe mahtu, ja soovib anda vähemusrahvustesse kuuluvatele isikutele vajalikku abi tagamaks, et seeläbi ei võeta rahvusvähemustesse kuulvatelt isikutelt võrdseid võimalusi kõrghariduse omandamisel.

Ministrite komitee leiab, et kehtivate õigusnormidega nähakse ette eestikeelse õppega eelkoolid, ja soovib see eesmärk saavutada nii, et alushariduse saamisel oleksid ka rahvusvähemustesse kuuluvatel isikutel võrdsed võimalused.

Seoses artikliga 13

Ministrite komitee leiab, et haridussüsteemi ümberkujundamine võib suurendada vajadust vähemuskeelse erahariduse järele ja soovib sellealaseid algatusi rohkem toetada.

Seoses artikliga 14

Ministrite komitee leiab, et käimasolev haridussüsteemi ümberkujundamine mõjutab suuresti artikli 14 rakendamist Eestis. Lisaks sellele leiab komitee, et kuigi praeguse õigusliku raamistikuga nähakse ette kakskeelse keskkoolihariduse võimalus, puuduvad üksikasjalikud sätted selle kohta, kuidas tagatakse rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele vajalike

vähemuskeele õppimise või selles keeles hariduse saamise võimaluste loomine. Seetõttu soovib komitee sõnastada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse asjakohase rakendusmääruse sõnastada nii, et rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele oleks selgelt tagatud vajalikul tasemel kakskeelne keskharidus.

Põhikoolide osas leiab ministrite komitee, et võimalus kasutada vähemuskeelt põhilise õppekeelena on säilitatud, kuid põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ei taga seda võimalust ega erguta seda rakendama. Samuti leiab komitee, et vähemuskeelte roll põhikoolides, kus põhiliseks õppekeeleks on eesti keel, ei ole üksikasjalikult sätestatud, ja soovib asjakohase rakendusmääruse sõnastada nii, et rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele oleks tagatud piisavad võimalused vähemuskeele õppimiseks või selles keeles hariduse saamiseks põhikoolides.

Ministrite komitee leiab, et üha enam tutvustatakse eesti keelt rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele vabatahtlike keelekümbuskavade raames, ja soovib säilitada sellistes algatustes osalemise vabatahtlikkuse ja eraldada vahendeid nendele kavadele viisil, mis ei vähenda asjakohastes piirkondades vähemuskeelse hariduse kättesaadavust ega taset.

Seoses artikliga 15

Ministrite komitee leiab, et rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ühiskondlikes asjades osalemise õiguse kasutamisele aitab suuresti kaasa mittekodanikele antud võimalus hääletada kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel. Samas leiab komitee, et eesti keele valdamise nõuded, mis on kehtestatud nii kohaliku omavalitsuse kui ka Riigikogu valimisel ülesseatutele, ei sobi kokku raamkonventsiooni artikliga 15, ja soovib Eestil need nõuded kaotada esmajärjekorras.

Ministrite komitee leiab, et Vabariigi Presidendi rahvusvähemuste ümarlaud on oluliselt kaasa aidanud raamkonventsiooni artikli 15 rakendamisele, ja soovib asjaomastel võimuorganitel nimetatud organiga viimase pädevusse kuuluvates küsimustes rohkem nõu pidada.

Ministrite komitee leiab, et õigusnormidega ei ole ette nähtud rahvusvähemusi esindavaid nõuandeorganeid, ja soovib Eestil kaaluda selliste nõuandeorganite loomist.

Ministrite komitee leiab, et esineb teatavaid puudusi seoses rahvusvähemustesse kuuluvate isikute osalemisega majanduselus ja eelkõige seoses nende pääsuga tööturule, ja soovib Eestil võtta otsustavalt meetmeid selliste puuduste kõrvaldamiseks.

Ministrite komitee leiab, et Eestis kehtivad keeleoskusnõudeid käsitlevad õigusnormid sisaldavad sätteid, mida saab tõlgendada viisil, mis suurendab artikli 15 rakendamisega seotud raskusi. Seetõttu soovib komitee keeleoskusnõuete kohaldamisel piirduda üksnes olukordadega, kus need on vajalikud teatava avaliku huvi kaitsmiseks, ja anda asjakohaseid õigusnorme rakendavatele asutustele inimõigusi käsitlevate normide vallas vajalikku koolitust. Lisaks sellele soovib komitee hiljutisi muudatusi, mis on seotud keeleoskuse nõutavate tasemetega, rakendada nii, et see ei tekitaks põhjendamatuid raskusi isikutele, kes on juba läbinud nõutavad keeleeksamid ja saanud tunnistused kooskõlas varem kehtinud eeskirjadega.

Seoses artikliga 17

Ministrite komitee leiab, et kaotamine Eesti-Vene piiri äärsete alade elanike viisavabaduse kaotamine on esitanud rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele uusi väljakutseid, ja soovib uusi viisanõudeid rakendada viisil, mis ei sea põhjendamatuid piiranguid rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigusele suhelda üle riigipiiride.