

## **Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamisest Eestis**

### **Sissejuhatus**

14.septembril 2001 esitas Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni alusel loodud nõuandekomitee Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele arvamuse konventsioonist tulenevate kohustuste täitmise kohta Eestis.

Eesti valitsus hindab kõrgelt dialoogi nõuandekomiteega, kes Eestit külastades on kaasa aidanud Eesti vähemusrahvustega seotud arengute mõistmisele. Eesti on pööranud tähelepanu paljudele nõuandekomitee ettepanekutele ja soovitudele.

Valitsus tahab siiski märkida, et osalisriigi olukorda hinnates on oluline arvesse võtta riigi ajaloolist tausta, samuti demograafilisi, majanduslikke, poliitilisi ja muid arenguid.

Valitsus tervitab nõuandekomitee arvamuse vastuvõtmist ning esitab siinjuures järgmised selgitused. Vajadusel on viidatud nõuandekomitee arvamusele.

### **Üldised märkused**

#### **Selgitused üldistele märkustele Eesti aruande kohta**

Eesti ratifitseeris raamkonventsiooni 1996. aastal ja see jõustus 1.veebbruaril 1998. Eesti välisministeerium, kes oli vastutav aruande koostamise eest, pöördus 1999. aasta alguses aruande koostamiseks vajaliku informatsiooni kogumiseks mitme ministeeriumi, õiguskantsleri ja erinevaid rahvusgrupe (venelasi, ukrainlasi, poolakaid, juute ja teisi) esindavate valitsusväliste organisatsioonide poole. Ministeerium tegi koostööd ka presidendi rahvusvähemuste ümarlauaga, kes moodustas raamkonventsiooni analüüsimiseks eraldi töögrupi. Töögrupp vaatas läbi konventsiooni põhilised artiklid ja

hindas Eesti õigusaktide ja poliitika vastavust raamkonventsiooni põhimõtetele. Aruanne lõpetati ja esitati Euroopa Nõukogule 1999. aasta lõpus.

Pärast aruande esitamist on kogu Eesti ühiskonnas, iseäranis rahvusrühmadega seotud poliitikas, toimunud olulisi muutusi. 1999. aasta aruande lugemisel tuleks arvestada, et need on olulised Eesti arengute ja püüdluste mõistmiseks ning hindamiseks.

Mõned olulised sammud:

- 14.märtsil 2000 võeti vastu riiklik programm "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007", mis on valitsusasutuste ja teiste institutsioonide tegevuskava aastateks 2000-2007. Programm põhineb arusaamisel, et integratsiooni Eesti ühiskonnas kujundavad kaks protsessi: 1) *ühiskonna sotsiaalne harmoneerimine* tugeva ühise tuumiku ümber, mis rajaneb eesti keele oskusel ja Eesti kodakondsusel; 2) *võimalus säilitada rahvuslikke erinevusi*, mis põhineb vähemusrahvuste kultuuriliste õiguste tunnustamisel. Programm sisaldab multikultuurilise, stabiilse ja demokraatliku ühiskonna kujundamise lühi- ja pikaajalisi eesmärke. Integratsiooniprogrammil on neli alamprogrammi: "Haridus", "Etniliste vähemuste haridus ja kultuur", "Täiskasvanute eesti keele õpe", "Ühiskonnapädevus". Projektile eraldatud rahalised vahendid ulatuvad kolme esimese aasta vältel 115 miljoni kroonini.
- 27.veebruaril 2001 kinnitas valitsus "Alamprogrammide tegevuskavad ja eelarve aastateks 2000-2003". Dokument sisaldab erinevate ministriumide ja partnerite plaane ning ülevaadet olemasolevatest ja vajaminevatest ressurssidest. Suurem osa plaanidest viiakse ellu ühiselt, kasutades ministriumide ja välisdoonorite ressursse.
- 2001. aasta sügisel algatati teine ELi Phare "Eesti rahvusvähemuste sotsiaalse integratsiooni ja keeleõppe programm" (2001-2003) jätkuna esimesele kolmeaastasele ELi Phare eesti keele õppe programmile, mis viidi lõpule 2000.

- aasta lõpus. Programmi eelarve ulatub 49,1 miljoni kroonini. Programm aitab kaasa riikliku integratsiooniprogrammi keskmise tähtajaga eesmärkide saavutamisele, keskendudes eriti keelelis-kommunikatiivsele ja sotsiaal-majanduslikule valdkonnale.
- 10. jaanuaril 2002 kinnitas valitsus uue välisabi projekti "Integreeruv Eesti 2002-2004", mis on suunatud eestlaste ja mitte-eestlaste koostöö tugevdamisele ning integratsiooniga tegelevate organisatsioonide efektiivsuse tõstmisele. Nimetatud programm on jätkuks Põhjamaade, Ühendatud Kuningriigi ja ÜRO arenguprogrammi projektile "Toetus riiklikule integratsiooniprogrammile", mis viidi lõpule 2001. aasta lõpuks. Muu hulgas on projekt suunatud mitte-eestlaste konkurentsivõime tõstmisele tööturul, nende suuremale kaasamisele meediasektoris, eesti keele õppimise toetamisele vähemusrahvuste koolieelsetes asutustes, eesti ja mitte-eesti koolide ning noorteorganisatsioonide koostöö tugevdamisele. Kolmeaastase programmi eelarve on 33 miljonit krooni.
  - Kahe viimase aasta jooksul on keele-, kodakondsus- ja valimisseadusesse tehtud olulisi muudatusi. Muudatuste eesmärk on muu hulgas mitte-eestlaste integreerumise hõlbustamine Eesti ühiskonda. Mõned neist muudatustest on vastuseks nõuandekomitee märkustele.

Nimetatud arengud on pälvinud ka rahvusvahelise üldsuse positiivset tähelepanu.

Hiljutine Euroopa Koostöö- ja Julgeoleku organisatsiooni liikmesriikide otsus sulgeda oma esindus Eestis näitab selgesti, et Eesti on viinud seadused ja praktika vastavusse rahvusvaheliste normide ja standarditega.

Riiklik programm "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007", valitsuse aruanne riikliku programmi rakendamise kohta 2000. aastal ja alamprogrammide tegevuskavad aastateks 2000-2003 on kättesaadavad eesti, vene ja inglise keeles internetiaadressil <http://www.riik.ee/saks/ikomisjon/>.

## **Selgitavad märkused raamkonventsiooni põhimõtete rakendamise kohta**

Eesti käsitleb raamkonventsiooni ühena vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse ja edendamise kõige olulisematest mehhanismidest. Multikultuurilise riigina on Eesti astunud samme, et tõsta erinevate vähemuste teadlikkust konventsioonist tulenevate õiguste ja võimaluste kohta - õigusaktide muutmise protsessis viidatakse konventsiooni põhimõtetele; konventsiooni teksti ja sellest tulenevaid põhiõigusi on tutvustatud mitmesugustel üritustel (ümarlaudadel, seminaridel jne), kuhu on ekspertidena kaasatud ka Euroopa Nõukogu spetsialiste. Samuti on raamkonventsioon olnud inspiratsiooniallikaks Riigikogu 16.septembri 1998. aasta otsusega kinnitatud Eesti kultuuripoliitika põhialuste dokumendi ning hilisema tegevuse aluseks oleva riikliku programmi ("Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007 ") koostamisel.

Konventsiooni tekst on tõlgitud eesti ja vene keelde. Tekst on avaldatud mitmetes väljaannetes ("Riigi Teataja" II 1996, 40, 154; kogumik "Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid"). Tõlge, ka venekeelne, on kättesaadav mitmel internetileheküljel (nt Eesti õigusaktid; Riigi Teatajal põhinev tekstide andmebaas; Euroopa Nõukogu Info- ja Dokumentatsioonikeskus jne). Eesti avalike internetipunktide võrku arvestades on konventsiooni tekst ning samuti Eesti aruanne, mis on väljas välisministeeriumi koduleheküljel, inimestele kättesaadav.

## **KOMMENTAARID ARTIKLITE 1-19 ERIMÄRKUSTE KOHTA**

### **Artikkel 3**

Raamkonventsiooni heaks kiites ei jõudnud Euroopa riigid üksmeelsele järeldusele konventsioonis kasutatava vähemusrahvuse definitsiooni osas. Seetõttu puudub konventsioonis mõiste "vähemusrahvus" määratlus. Konventsiooni selgitava aruande punkti 12 kohaselt "... praeguses seisus on võimatu leida definitsiooni, mis pälviks kõigi Euroopa Nõukogu liikmesriikide üldise toetuse" . Niisiis jäeti iga liikmesriigi enda

otsustada, milline on selle mõiste sisu, ja vajadusel täpsustada, keda peetakse selles riigis vähemusrahvuseks.

Eesti parlament, hoolikalt kaaludes ratifitseerimise küsimust, otsustas ühehäälselt, et ratifitseerimise eeltingimuseks on deklaratsioon, milles määratakse kindlaks vähemusrahvuse mõiste, ning konventsiooni vastavus siseriiklikele õigusaktidele.

Konventsiooni ratifitseerimine sai võimalikuks deklaratsiooni lisamisega, mille kohaselt “Eesti Vabariik mõistab terminiga “vähemusrahvused”, mis ei ole vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis määratletud, järgmist: “vähemusrahvusena” käsitletakse neid Eesti kodanikke, kes elavad Eesti territooriumil; kes omavad Eestiga kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemed; kes erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest; kes on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile.”

Nõuandekomitee pidas deklaratsiooni piiravaks ning leidis, et Eesti peaks selle uuesti üle vaatama (punkt 17). Samal ajal paistis komiteele, et tegelikult läheneb valitsus vähemusrahvuste kaitsele märkimisväärselt ulatuslikumalt (punkt 18).

Hoolimata valitsuse ulatuslikust lähenemisviisist ning asjaolust, et komitee on sihilikult uurinud konventsioonis mittesisalduvaid küsimusi, on valitsus endiselt arvamusel, et riigi raamkonventsiooni kohaselt võetud rahvusvahelised kohustused kehtivad üksnes deklaratsioonis määratletud vähemusrahvuste osas.

Oluline on märkida, et mistahes vähemuste õiguste teostamist antud riigis tuleb vaadelda selles riigis aastatel 1940–1991 valitsenud olukorda arvestades. Eesti migratsiooni arengu erilisteks tunnusjoonteks on väga suured migratsioonivood ja suur ringlus. Viimast asjaolu arvestades on väga väike osa Eesti immigrantidest siia alaliselt elama jäänud. Näiteks ajavahemikus 1946-1991 oli migratsioonikäive 2,9 miljonit isikut, kusjuures paikseks jäi ainult 337 000. Teiste sõnadega, umbes seitse immigranti kaheksast emigreerus ühel või teisel ajal. Suur migratsioonikäive viitab muu hulgas suurele hulgale

sõjaväelastele ning immigrantide madalale kohanemisvõimele. Viimasel on ka poliitilised põhjused, kuid mingil määral tuleneb see heterogeensusest immigrantide päritolupiirkondade vahel, millel polnud Eestiga mingisuguseid ajaloolisi, sotsiaalseid ega kultuurilisi kontakte. Seetõttu on Eesti immigratsioon erinev Euroopa omast.

Võttes arvesse Eesti eripära ja õigusakte, on valitsus arvamusel, et deklaratsioon on jätkuvalt asjakohane.

Kuigi valitsus koostöövaimust kantuna andis ja annab komiteele kogu teda huvitava asjakohase teabe, tuleb valitsusel käsitleda soovitusi deklaratsiooni valguses.

#### **Artikkel 4**

Võrdõiguslikkuse printsiipi võib kohata ka Eesti siseriiklikes õigusaktides - Eesti põhiseaduse § 9 kohaselt on põhiseaduses esitatud isikute õigused, vabadused ja kohustused Eestis võrdsed Eesti kodanikele ja välisriikide kodanikele ning kodakondsuseta isikutele. Järelikult kehtivad põhiseaduslikud õigused võrdselt kõigile, nii nendele, kes kuuluvad vähemusrahvusesse, kui ka nendele, kes ei kuulu või ei soovi kuuluda vähemusse.

21. Võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõu on praegu ettevalmistamisel justiitsministeeriumis. Seaduseelnõu järgi on kõigil isikutel võrdsed õigused nii riigi- kui ka erasektoris. Seadus peaks jõustuma 2003. aastal.

Oluline muudatus, mille seaduseelnõu vastuvõtmine endaga kaasa toob, on niinimetatud vastupidise tõendamiskohustuse kehtestamine. See tähendab, et diskrimineerimisjuhtudel on nõrgemaks pooleks alati isik, kelle suhtes kahtlustatakse diskrimineerimise aset leidnud olevat. Kahtluse korral eeldatakse, et diskrimineerimine on aset leidnud ja vastupidist tuleb tõendada isikul, keda kahtlustatakse diskrimineerimises.

Seaduseelnõuga nähakse ette järelevalve institutsiooni loomise kaebuste vastuvõtmiseks isikutelt, kes väidavad end olevat diskrimineerimise ohvrid oma etnilise päritolu tõttu. Nimetatud organ peab aitama lõpetada diskrimineerimise ja kaitsta isiku õigusi.

Seaduseelnõu üheks põhiliseks eesmärgiks on suurendada võrdõiguslikkust eelarvamuste ja suhtumise muutmise läbi. Pidades inimeste võrdõiguslikkuse tagamist tähtsaks nii riiklikul tasandil kui ka igal üksikjuhul, lasub seaduseelnõu järgi nii riigi- kui ka kohalike omavalitsuse asutustel, haridus- ja teadusasutustel ning tööandjatel kohustus edendada võrdõiguslikkust.

Teise olulise õigusaktina võttis Riigikogu 6.juunil 2001 vastu karistusseadustiku. Seadustiku 10. peatükis käsitletakse poliitiliste ja kodanikuõiguste vastaseid süütegusid. Selle peatüki 1.jaos sätestatakse järgmised süüteod võrdõiguslikkuse vastu: sotsiaalse vaenu õhutamise (§ 151), võrdõiguslikkuse rikkumine (§ 152), diskrimineerimine pärilikkusriskide alusel (§ 153).

24. Nõuandekomitee märgib oma arvamuses, et mitte-eestlaste seas on tööpuudus eestlastega võrreldes levinum. Riik on astunud mitmeid samme tööpuuduse probleemi lahendamiseks Kirde-Eestis kui kõige problemaatilisemas piirkonnas (vaata artikli 15 punkti 59 selgitusi).

Siiski tuleb märkida, et sissetuleku erinevused Eestis on pigem piirkondlikud kui seotud etnilise päritoluga. Järelikult ei saa mitte-eestlasi käsitleda ühtse grupina. Vaatlused osutavad sellele, et sissetuleku tase on kõige kõrgem pealinnas, sellele järgnevad väiksemad linnad ja madalaim sissetulek pereliikme kohta on maapiirkondades.

25. Nõuandekomitee on märkinud oma arvamuse punktis 25, et tulenevalt immigratsioonikvootidest mõjutab ka immigratsioonipoliitika artikli 4 rakendamist.

Riigikogule on esitatud välismaalaste seaduse muudatusettepanek, mis kooskõlas Riigikohtu pretsedendiõigusega kehtestab põhimõtte, et immigratsioonikvootide

täitumine ei saa olla õigustuseks elamisloa mitteandmisele välismaalasele, kes elab Eestis perekonnaelu põhiseaduse mõistes.

26. Eesti on rakendanud järjekindlat kaasamispoliitikat mitte-eestlaste integreerimiseks ühiskonda. Eesti integratsioonipoliitika nurgakiviks on riikliku integratsiooniprogrammi algatamine ja rakendamine, mis hõlmab eelkõige määratlemata kodakondsusega isikute arvu vähendamist, olulist läbimurret riigikeele õpetamises ja mitte-eestlaste tegelikkuse osalemist Eesti ühiskonnas.

Seetõttu pööratakse endiselt tähelepanu määratlemata kodakondsusega isikute motivatsiooni suurendamisele Eesti kodakondsuse omandamiseks. Motivatsiooni suurendamiseks on mitmesuguseid teid, nagu näiteks teadlikkuse tõstmine meediakampaaniate abil, info jagamine kodakondsuse saamiseks vajalike protseduuride ja keeleõppe võimaluste kohta, kodakondsuspäevad jne.

Sotsiaalne uurimus määratlemata kodakondsusega isikute seas näitab, et kodakondsuse omandamise motivatsioon on suurem noorte hulgas. Seetõttu ongi põhirõhk asetatud neile. Üks 2000. aastal kasutusele võetud abinõudest – kodakondsuse taotlejate eesti keele eksami, eesti keele tasemeeksami ja nende põhikoolide ning gümnaasiumide, kus õppekeeleks ei ole eesti keel, eesti keele lõpueksami ühitamine on juba suurendanud kodakondsuse taotlejate arvu.

Veelgi enam, 2001. aasta detsembris andis Eesti valitsus välja määruse, mis lubab koolilõpetajatel taotleda kodakondsust lisaeksameid sooritamata. Eesti valitsus lihtsustas suurel määral koolilõpetajate naturalisatsiooniprotsessi, aktsepteerides kodanikuõpetuse koolieksameid kodakondsuse seaduses naturalisatsiooniprotseduuri osana ette nähtud Eesti põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise eksamitena. Loodetavasti aitab lihtsustatud protseduur motiveerida noori inimesi varakult kodakondsust omandama.



## Artikkel 5

27. Nõuandekomitee märgib, et kuigi riik on eraldanud oluliselt rahalisi vahendeid vähemusrahvuste kultuuri ja identiteedi toetamiseks, on põhilised jõupingutused suunatud riigikeele õpetamisele.

Riiklikust integratsiooniprogrammist on rahastatud peamiselt mitte-eesti koolide reformi ja täiskasvanute eesti keele õpet. Samal ajal peegeldab selline rõhuasetus ka riikliku integratsiooniprogrammi prioriteete, see on suurendada ühiskonnas eesti keelt oskavate ja Eesti kodakondsusega isikute arvu ning seda kõike vastastikuse sallivuse ja kultuurilise mitmekesisuse keskkonnas. Eesti keele kui riigikeele oskuse puudumine raskendaks haridustee jätkamist, Eesti kodakondsuse saamist, tööturul konkureerimist ja üldist kohanemist ühiskonnas.

Alates iseseisvuse taastamisest on Eesti toetanud erinevate vähemuste kultuuriseltside tegevust ja peab seda prioriteetseks küsimuseks ka järgnevatel aastatel. Vähemusrahvuste kultuuriseltside on toetatud kultuuriministeeriumi kaudu alates 1991. aastast. Hiljem on lisandunud mitmesugused finantseerimisallikad - fondid, välisabiprojektid ja muu. Aastal 2000 eraldati riikliku integratsiooniprogrammi alamprogrammile "Rahvusvähemuste haridus ja kultuur" 3,4 miljonit krooni, 2001. aastal suurenes toetus 4,2 miljoni kroonini. Peale selle on vähemusrahvuste kultuuri- ja haridustegevust toetanud ka kohalikud omavalitsused. Näiteks eraldas Tallinna Linnavalitsus aastal 2000 vähemusrahvuste kultuuriseltside toetamiseks 5 miljonit krooni (üle 320 000 USA dollari). Aastatel 1999-2000 toetasid kultuuriministeerium ja Integratsioonifond rohkem kui 400 vähemusrahvuste organisatsioonide projekti.

Vähemusrahvused ja nende vajadused on pälvinud üha suuremat tähelepanu ja neile on raha eraldatud ka riikliku integratsiooniprogrammi hariduse alamprogrammi raames. Peale eesti keele õpetamise on fookuses ka mitte-eesti koolide õpetajate täiendõpe kodanikuõpetuse ja multikultuurilise kooli, kooli arengu ning erineva õppekeelega koolide koostöö aktuaalsetel teemadel (õpetajate ja õpilaste vahetusprogrammid).

Kultuurilist identiteeti edendavate materjalide ettevalmistamine ning toetus pühapäevakoolidele ja muule moodustavad väikse, ent märgatava osa alamprogrammist. Aastatel 2000-2001 toetas Integratsioonifond erinevate vähemusrahvuste 11 pühapäevakooli. Aastal 2002 on kavas pöörata pühapäevakoolidele veelgi suuremat tähelepanu.

28. Vähemuste organisatsioonid ja nende esindajad on kaasatud otsustusprotsessidesse. Aastal 1997 loodi kultuuriministeeriumi alluvuses nõuandva organina vähemusrahvuste kultuurinõukogu. Vastavalt oma põhikirjale võib nõukogu teha rahvuskultuuride arengut puudutavaid ettepanekuid, osaleda oluliste otsuste vastuvõtmisel, kui arutatakse vähemusrahvuste projekte, ning osaleda kultuurielu ja tegevuse korraldamisel. Nõukogu on osalenud ka 1993. aastal vastu võetud vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse rakendamise küsimusi käsitlevates debattides.

Vähemusrahvuste esindajad osalevad presidendi rahvusvähemuste ümarlaua töös, Integratsioonifondi haldusnõukogus ja muudes asjakohastes komisjonides ning mitmesuguste projektide rahastamist puudutavate otsuste tegemisel. Vähemusrahvuste esindajad olid kaasatud riikliku integratsiooniprogrammi väljatöötamisse. Programmi algversiooni ette valmistanud töögrupp kuulusid muu hulgas vähemusrahvuste suuremate katusorganisatsioonide esindajad.

29. Vähemusrahvuste kultuuriautonomia seadus annab vähemusrahvustele kultuuriautonomia loomise õiguse (vähemusrahvuse definitsiooni vaata artikli 3 selgitustest). Siiski on kultuuriautonomiate loomist seni ebapiisavalt reguleeritud. Kõik muud vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduses sisalduvad Eesti Vabariigi alaliste elanike õigused on sätestatud muudes õigusaktides.

Seaduse kohaselt võivad vähemusrahvuse 3000 esindajat moodustada kultuurinõukogu. Mitmele rahvusgrupile võib see künnis olla liiga kõrge (ukrainlased, valgevenelased jt). Kultuuriministeerium koostöös vähemusrahvuste kultuurinõukoguga algatas 1999. aastal seaduseelnõu, mille eesmärgiks oli seaduse ajakohastamine, mis oli tingitud Eestis

elavate erinevate vähemusrahvuste suurtest arvulistest ja organiseerituse taseme erinevustest ei ole olnud võimalik saavutada muudatuste tegemiseks vajalikku konsensust. Arutelul tehti muu hulgas ettepanek vähendada kultuurinõukogu moodustamise arvulist künnist.

Ingerisoomlased on algatanud vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seadusega sätestatud kultuurinõukogu loomise. Ingerisoomlaste Selts on selleks ette valmistanud vähemusrahvusesse kuuluvate isikute nimekirja (kinnitatud kultuuriministri poolt 12.juunil 2001), mis on kultuuriautonoomia taotlemise tingimuseks. Praegu kaalutakse nõukogusse valimise tingimusi.

Siiski tuleb märkida, et kuigi vähemusrahvuste kultuuriautonoomiaid selle seaduse alusel loodud ei ole, võivad kõik vähemusrahvustesse kuuluvad isikud, see tähendab ka need, kes ei ole Eesti kodanikud ja kes seaduse kohaselt vähemusrahvusesse ei kuulu, vabalt osaleda rahvuslike kultuuriseltside ja kunstikollektiivide tegevuses.

Aastal 2001 avaldas Integratsioonifond ülevaate Eesti kultuuriseltsidest. Praegu eksisteerib umbes 160 rahvuslikku kultuuriseltsi ja kunstikollektiivi ning enamik neist on ühinenud nelja rahvuslike kultuuriseltside liitu ning ühendusse: Rahvusvaheline Rahvuskultuuride Ühenduste Liit "Lüüra" (28 seltsi ja 5 kunstikollektiivi), Eestimaa Rahvuste Ühendus (22 seltsi), Slaavi Haridus- ja Heategevusühingute Liit Eestis (46 seltsi ja 20 kollektiivi), Ida-Virumaa rahvuskultuuri seltside katusorganisatsioon ja Ida-Virumaa Rahvuskultuuri Seltside Ümarlaud (22 seltsi). Nimetatud ühendused on riigi partnerid vähemusrahvuste haridus- ja kultuurielu edendamisel.

## **Artikkel 8**

Usuvabaduse põhimõtted on tagatud põhiseadusega. Kuulumine kirikutesse ja usuühingutesse on vaba. Igaühel on vabadus nii üksinda kui ka koos teistega täita usutalitusi. Igaühel on õigus jääda truuks oma usule (paragrahvid 40, 41).

Eestis on kirik riigist eraldatud ja valitsus ei piira usuühenduste tegevust. Kõigi religioossete gruppide esindajad, sealhulgas õigeusu kiriku liikmed, võivad tegelda oma usuga vabalt ja vahelesegamiseta.

Nõuandekomitee arvamuses tõstatatud küsimus puudutab Konstantinoopoli Patriarhaadi kanoonilise jurisdiktsiooni all oleva Eesti Apostelliku Õigeusu Kiriku (EAÕK) ja Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kiriku (MPEÕK) varalist vaidlust.

Eesti on näidanud üles head tahet aidata kaasa EAÕK ja MPEÕK vaidluse lahendamisele. Optimaalse lahenduse leidmiseks on Eesti ametiasutused pidanud asjaomaste pooltega läbirääkimisi, et jõuda EAÕK, MPEÕK ja siseministeriumi kolmepoolsete nõupidamisteni. Moskvast on toimunud Eesti suursaadiku, Patriarh Aleksius II ja Moskva Patriarhaadi kõrgete esindajate kohtumised. Positiivse lahenduse võimalusele on viidatud Eesti peaministri ja Moskva patriarhi kirjavahetuses.

Kuigi MPEÕK on vaidlustanud halduskohtus Eesti siseministeriumi keeldumise kirik registreerida, on kohtuistungeid hageja soovil korduvalt edasi lükatud, et leida kohtuvälist lahendit. Nõupidamiste käigus on valitsus nõustunud kiriku registreerimisega Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kiriku nime all tingimusel, et kiriku põhikiri viiakse kooskõlla Eesti õigusaktidega. MPEÕK on alustanud nende põhikirjasätete ülevaatamist, mida võib erinevalt tõlgendada. Eesti ametiasutused leiavad, et konstruktiivne dialoog aitab leida probleemile positiivse lahenduse.

## **Artikkel 9**

Nõuandekomitee märgib vähemusrahvuste keeles edastatud raadio- ja teleaadete puudumist (punkt 37) ja seda, et mediakeskkond jaguneb suures osas elanikkonna enamusele ning vähemusrahvustele suunatud allikateks (punkt 31).

Vähemusrahvuste meediakanalite loomine ja nende oma keeles kasutamine ei ole piiratud. Vastupidi, riikliku integratsiooniprogrammi raames toetatakse massimeedia

erinevaid vorme. Riik on rahaliselt toetanud raadiot ja televisiooni, rahvuslike kultuuriseltside internetilehekülgede loomist ning ajalehtede ja ajakirjade väljaandmist vähemusrahvuste keeles (nt ukrainakeelne ajaleht "Strunõ" jpt). Kuna finantseerimine on projektipõhine, peab initsiatiiv tulema rahvusgruppidele.

Et lahendada integratsiooniküsimusi, integreerida eesti ja vene meediat ja tõsta vene meedia osatähtsust, on võrreldes 2000. aastaga eelarveressursse viis korda suurendatud (kogusumma ulatub 1,2 miljoni kroonini). Viimase kolme aasta meediamonitooringud näitavad, et eesti- ja venekeelsete meediakanalite koostöö ja ühisosa on järk-järgult suurenenud. Üks riigiraadio kanalitest (Raadio 4) edastab saateid peamiselt Eestis elavate vähemuste keeles. Mis puutub kakskeelsetesse programmidesse, siis 2001. aasta septembris alanud iganädalane riiklik televisiooniprogramm "Unetus" on äärmiselt populaarne ning selle vaatajaskond koosneb erinevatesse rahvusgruppidesse kuuluvatest inimestest. 2002. aasta jaanuaris korraldati uute vene- ja kakskeelsete televisioonisaadete konkurss.

Kultuuridevahelist dialoogi on edendatud ka teiste programmide kaudu - vene õppekeelelaulud üldhariduskoolide õpetajad on saanud meediaalast koolitust ja astunud on samme, et suurendada mitte-eestlastest noorte tööhõivet meedia- ja infoteaduse valdkonnas. Selle eesmärgiks on kujundada uuel mitte-eestlaste põlvkonnal meediatarbimise harjumus ja vajalikud oskused infoühiskonnas toimetulekuks.

## **Artikkel 10**

Nõuandekomitee kiidab heaks asjaolu, et vähemusrahvustesse kuuluvate isikute ja ametiasutuste asjaajamises tunnustatakse vähemusrahvuste keelt isegi põhiseaduse tasandil, kuid samal ajal leitakse, et selle küsimuse õiguslik regulatsioon on ebaselge.

Põhiseaduse §-s 51 on sätestatud, et paikkondades, kus vähemalt pooled püsielanikest on vähemusrahvusest, on vähemusrahvusesse kuuluval isikul õigus saada riigiasutustelt ja

kohalikelt omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt vastuseid ka selle vähemusrahvuse keeles.

Keeleseadusega sätestatakse vähemusrahvuste keele kasutamine riigiasutustes. Seadust muudeti 2002. aasta alguses ja sellega laiendati vähemusrahvuste keelte kasutust suhtlemisel erinevate ametiasutustega. Eesti keelt mittevaldavad isikud võivad suulises suhtlemises riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse teenistujate ning töötajatega, samuti notari, kohtutäituri ja vandetõlgi büroos poolte kokkuleppel kasutada ka võõrkeelt, mida need teenistujad või töötajad oskavad. Nagu nõuandekomitee märkis, on vene keele kasutamine suhtlemisel ametiasutustega *de facto* laialdaselt aktsepteeritud (punkt 41).

Nõuandekomitee täheldab, et nõudmise, mille järgi vähemalt pool asjaomase üksuse alalistest elanikest peavad kuuluma vähemusrahvusesse, saamaks riigi või kohaliku omavalitsuse asutuselt vastuseid oma keeles, arvuline künnis on raamkonventsiooni artiklist 10 lähtudes kõrge. Sellega seoses viitab valitsus asjaolule, et arvestades kõiki rahalisi, haldusalaseid ja tehnilisi raskusi, mis on seotud vähemusrahvuse keele kasutamise ja ametiasutustes, on nimetatud säte väga paindlikult sõnastatud, jättes pooltele üsna palju valikuvabadust. Vähemusrahvuse keelt kasutatakse nii palju kui võimalik. Enamgi veel, raamkonventsioonis on hoidutud defineerimast "piirkondi, kus vähemusrahvusesse kuuluvad isikud on traditsiooniliselt elanud või kus nende arv on suur" ja on seetõttu sõnastatud sellisel viisil, mis võimaldab pooltel rakendada seda põhimõtet riigi olukorrast lähtudes.

## **Artikkel 11**

42. Vähemusrahvuste teadlikkust õigusest kasutada oma vähemuse keelseid kohanimesid tõestab asjaolu, et viimastel aastatel on rannapiirkondade (Vormsi, Noarootsi, Ridala vald) eestirootslased paigaldanud eestikeelse kohanimesildi kõrvale ka omakeelse. Vähemuskeelsed kohanimed ainsa ametliku versioonina on kinnitatud peamiselt Ida-Virumaa väikestes paikkondades.

43. Nõuandekomitee mure, et üksikisikud ei saa edastada isiklikku laadi informatsiooni vähemuse keeles, ei ole põhjendatud.

14.juulil 2000 võttis Riigikogu vastu keeleseaduse muudatused, mis piiravad seaduse tungimist isiklikku sfääri. Keeleseaduse sätteid tõlgendatakse lähtudes § 2<sup>1</sup> (mis määratleb seaduse kohaldamisala) üldistest põhimõtetest. Seaduse §-s 2<sup>1</sup> on selgelt konstateeritud, et eesti keele kasutust isiklikus elus reguleeritakse üksnes juhul, kui see on õigustatud avalikes huvides, milleks on turvalisus, avalik kord, avalik haldus, rahva tervis, tervisekaitse, tarbijakaitse ja tööohutus. Edasi täpsustatakse, et nõue peab olema põhjendatud ning proportsionaalne taotletava eesmärgiga ega tohi moonutada piiratavate õiguste olemust.

Siit järeldub, et riik ei sekku avalike erasiltide väljapanekusse, välja arvatud juhul, kui see on vajalik avalikes huvides.

Tuleb rõhutada, et keeleseaduse muudatused, samuti selle rakendusmäärused kavandati tihedas koostöös OSCE Vähemusrahvuste Ülemkomissari Ametiga, kes on ametlikult teatanud, et keeleseaduse muudetud tekst on kooskõlas Eesti rahvusvaheliste kohustustega. Sedasama on väitnud Euroopa Liit ja Euroopa Nõukogu.

## **Artikkel 12**

45. Riikliku integratsiooniprogrammi üheks prioriteediks on olnud koolide, mille õppekeel ei ole eesti keel, samuti keelefirmade õpetajate täiendõpe. Iga koolitüübi eesti keele õpetajate seas on läbi viidud vajaduste hindamise uuring ning antud soovitusel täiendõppeks. Korraldatud on mitmeid projekte: integratsiooniprogrammi esimese aasta jooksul läbis 47 vene kooli direktorit haldustäiendõppe, 71 koolidirektorit keelekümbeluse, 1050 õpetajat osales eesti keele kui teise keele õpetamise koolitusel. Laiaulatuslikud eesti keele õpetajate täiendkursused algavad 2002. aasta sügisel.

---

46. 1999. aasta detsembris algatasid Kanada Rahvusvaheline Arenguagentuur, Toronto Koolivalitsus, Soome ja Euroopa Nõukogu laiaulatusliku (3,624 miljonit Kanada dollarit nelja aasta kohta) projekti "Keelekümblus Eesti koolides". 2000/2001 õppeaastal kaasati keelekümbluse programmi viis kooli. 2002. aastal laiendatakse programmi koolieelsetele asutustele.

Eesti keelt rääkivate ja mitterääkivate noorte ning perekondade kontakte soodustatakse perede vahetusprogrammide, eesti keelt rääkivate ja mitterääkivate noorte ühislaagrite ning vene ja eesti koolide õpilaste vahetusprogrammidega. Selle eesmärk on tugevdada rahvusrühmade suhteid, suurendada vastastikust tolerantsust ja parandada eesti keele oskust. Aastatel 1999-2001 osales neis programmides rohkem kui 11 500 noort.

Õpetajate vahetusprojektid käivitati 2002. aasta alguses.

47. Sotsioloogilised uuringud on näidanud, et suurem osa mitte-eesti noortest peab Eesti tööjõuturgu silmas pidades perspektiivituks ainult venekeelse kõrghariduse omandamist. Seetõttu on haridusministeerium välja töötanud korra, mille kohaselt võivad vene gümnaasiumide õpilased, kes on astunud kõrgemasse õppeasutusse, pikendada oma nominaalset õppeaega ühe aasta võrra. See võimaldab noortel inimestel, kes keskkoolis (u 1500 eesti keele tundi) ei omandanud eesti keele oskust, käia esimese ülikooliaasta jooksul eesti keele intensiivkursustel, et jätkata seejärel õpinguid eestikeelses grupis. Isegi siis võivad nad kokkuleppel õppejõuga teha eksameid ja kirjalikke töid vene keeles. Eesti keele õppimise ajal on üliõpilastel õigus võtta näiteks õppelaenu. Seda võimalust on kasutatud kõigis riiklikes ülikoolides.

### **Artikkel 13**

Lisaks nõuandekomitee arvamuses mainitud Juudi Keskkoolile on Eestis kaks erakooli, kus õppekeeleks on inglise keel, ja kaks erakooli, kus õppekeeleks on soome keel. Mis puutub õpetusse muus keeles peale eesti ja vene keele, siis mitmes koolis õpetatakse mõningaid aineid näiteks inglise, saksa, ukraina, rootsi jne keeles.



## Artikkel 14

Eesti haridussüsteemi hindamisel tuleb toetuda selle ajalooliselt unikaalsele arengule. Demograafiliste muutuste (vene keelt emakeelena kõnelevate õpilaste arvu vähenemine) vaatlemisel ilmneb, et venekeelse hariduse andmine samas ulatuses kui varem on ebapraktiline. Pärast vene põhikooli lõpetamist peaks kakskeelse kooli mudel (60% ja 40%) olema kõigile õpilastele jõukohane.

Riikliku integratsiooniprogrammi raames on eraldatud raha, lihtsustamaks koolireformi protsessi ning juurutamaks järk-järguliselt eesti keeles õpetatavaid aineid. Peale nimetatud õpetajate täiendõppe projektide viidi aastatel 1998-2001 läbi mitmeid kõrvaltegevusi: haridusministeerium ja Integratsioonifond toimetasid trükki suure hulga (29) õppematerjale (keeleoskustestide materjalid, sõnastikud, täiskasvanute ja kooliõpikud, CD-d jm).

Kooli, kus õppetöö toimub ühes vähemusrahvuse keeles, avamine on võimalik juhul, kui selle järele on küllaldane nõudlus, see tähendab optimaalset õpilaste arvu. Kahjuks on huvi vähemusrahvuse kooli vastu väike tingituna põhiliselt ebapiisavast õpilaste hulgast isegi ühe klassi avamiseks. Nimetatud võimalust kasutasid ühe korra valgevenelased ja ukrainlased, ent lastevanematel ei jätkunud huvi algatust edasi arendada ning see vaibus paari aastaga. Üheks põhjuseks on see, et erinevad rahvuskogukonnad on hajali üle riigi. Samal põhjusel on olnud raske luua pühapäevakoole ja teisi õppevorme.

Haridusministeerium on astunud samme, et tagada ühes piirkonnas elavatele väikestele rahvusgruppidele oma keele ja kultuuri tundmaõppimise võimalused. Kehtiva põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega nähakse ette, et eesti koolide õpilastele, kelle emakeel ei ole eesti keel, luuakse piirkonna iseärasusi ja kooli õppekava arvestavad tingimused oma emakeele ja rahvuskultuuri õppimiseks, et säilitada oma rahvuslik identiteet.

Haridusministeerium on teinud ettepaneku rakendada seda ka koolides, kus õppekeel on vene keel. Koolides kavandatakse kohustuslikku emakeele õpet, kui vähemalt kümme

sama keelt rääkivat lapsevanemat on selleks kirjaliku avalduse esitanud ning kui Eesti riigi rahalised vahendid võimaldavad.

### **Artikkel 15**

55. Nõuandekomitee mure valimistel ülesseatud kandidaatide keeleoskuse nõuete pärast on asjatu. 21. novembril 2001 muudeti Riigikogu valimisseadust ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust. Keelenõuded kaotati kodanike suhtes, kes kandideerivad kohalikel ja Riigikogu valimistel. Nimetatud seadused on viidud vastavusse rahvusvaheliste normide ja standarditega, iseäranis ÜRO Rahvusvahelise kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti artikliga 25. Muudatustel on positiivne mõju Eesti integratsiooniprotsessile, võimaldades kõigil kodanikel, sõltumata eesti keele oskusest osaleda poliitilises elus.

57. Aastatel 1999-2000 osales presidendi rahvusvähemuste ümarlaud aktiivselt riikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007" ettevalmistamisel, pidades rea diskussioone ja esitades omapoolseid täiendusi. Pärast integratsiooniprogrammi kinnitamist Vabariigi Valitsuse poolt 14.märtsil 2000 vahetas presidendi rahvusvähemuste ümarlaud oma liikmeid ja täpsustas tegevuspõhimõtteid, asudes vähemuste haridus- ja kultuurihuvidest lähtudes aktiivselt teostama programmi rakendamise monitooringut.

59. Rahvuste töötuse määra erinevused on tingitud eelkõige asjaolust, et mitte-eestlastest elanikkond on kontsentreerunud Ida-Viru maakonda, kus töötuse tase on Eesti keskmisest oluliselt kõrgem. Töötuse kõrge tase Kirde-Eestis on tingitud Eesti majanduse ja tööturu ümberkorraldamisest üleminekuperioodil, mille tulemusena riiklikud ettevõtted suleti või reorganiseeriti.

Eesti tööturupoliitika üheks prioriteediks on tõhusate meetmete osakaalu suurendamine ja riskigruppide kaasamine. Tööhõive tegevuskavas on erilist tähelepanu pööratud mitte-eestlaste kaasamisele tööturul. Leevendamaks olukorda Kirde-Eestis, on

majandusministeerium koostöös sotsiaalministeeriumi ja haridusministeeriumiga ette valmistanud Ida-Viru maakonna riikliku tööhõiveprogrammi. Mitte-eestlaste tööhõive tõstmiseks on käivitatud tööstuspiirkondade programm. Selle abil püütakse suurendada konkurentsivõimet, et saavutada majanduskasv ja sotsiaalne stabiilsus.

Phare 2001. aasta pilootprojekti "Noorte tööhõive soodustamine" raames kavandatakse meetmeid Ida-Virumaa noorte kaasamiseks tööturul.

Peale selle on viidud läbi mitmeid eesti keele kursusi. Ida-Viru Tööhõiveamet korraldas 2000. aastal Phare toetusel eesti keele kursuseid 680 töötule.

2002. aastal paraneb tööhõiveameti klienditeenindus - täiustatakse uut teenindussüsteemi, rakendatakse klienditeeninduse standardeid, töötatakse välja iseteenindusel põhinev informatsioonisüsteem, mis võimaldab inimestel otsida tööd kogu Eestis.