

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse õppetool

Jaana Kalinistova

RAHVUSVÄHEMUSTE SOTSIAALSETE ÕIGUSTE KAITSE EESTIS

Magistritöö

Juhendaja
mag. iur. Katre Luhamaa

Tartu
2013

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Üldsätted rahvusvähemuste kaitsest.....	8
1.1. Rahvusvähemuse mõiste.....	8
1.1.1. Rahvusvähemuse mõiste rahvusvahelises õiguses.....	8
1.1.2. Rahvusvähemuse mõiste kasutus Eestis.....	9
1.1.3. Seos mõistete „etniline vähemus“ ja „rahvusvähemus“ vahel.....	10
1.1.4. Kodakondsuse ja rahvusvähemuse mõiste seos.....	11
1.2. Rahvusvähemuste sotsiaalõiguste kaitse olulisus ja mõju ühiskonnale tervikuna.....	12
1.3. Rahvusvähemuste sotsiaalõiguste kaitse olemus: milliseid õigusi kaitsta?.....	14
1.3.1. Rahvusvähemuste sotsiaalõiguste kaitse olemus vastavalt rahvusvahelisele õigusele... 14	
1.3.2. Millised rahvusvähemuste sotsiaalõigused vajavad Eestis erilist kaitset?.....	16
1.4. Mittediskrimineerimise olemus, selle omapära sotsiaalsete õiguste kaitisel.....	18
1.4.1. Rahvusvähemuste diskrimineerimise keeld rahvusvahelises õiguses.....	19
1.4.2. Diskrimineerimise keeld kui Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõte.....	20
1.4.3. Võrdse kohtlemise tagamine Eesti seadusandluses.....	21
2. Rahvusvähemuste sotsiaalsed õigused rahvusvahelistes õigusaktides.....	23
2.1. Rahvusvähemuste õigused ÜRO tasemel.....	23
2.1.1. Rahvusvähemuste õigused ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsioonis.....	23
2.1.2. Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta.....	24
2.1.3. ÜRO deklaratsioon rahvus- või etniliste, usuliste või keeleliste vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste kohta.....	27
2.1.4. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt.....	28
2.1.5. Lapse õiguste konventsioon.....	33
2.1.6. Eesti liitumine UNESCO konventsiooniga diskrimineerimise vastu hariduses.....	34
2.2. Rahvusvähemuste õigused Euroopa Nõukogu tasemel.....	36
2.2.1. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.....	36
2.2.2. Euroopa Sotsiaalharta.....	37
2.2.3. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon.....	38
2.2.4. Regionaal- või vähemuskeelte Euroopa harta.....	41
2.2.5. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika Eesti osalusega.....	43
2.2.6. Vähemusrahvuste probleeme käsitleva konventsiooni artikli 14 alusel lahendatud praktika.....	44
2.3. Rahvusvähemuste kaitse muudes rahvusvahelistes organisatsioonides ja liitudes.....	46
2.3.1. Rahvusvähemuste õigused Euroopa Liidus.....	46
2.3.2. Rahvusvähemuste õigused OSCE tasemel.....	49
3. Õiguslik lähenemine rahvusvähemuste kaitsele Eestis.....	51
3.1. Eesti õiguslik regulatsioon rahvusvähemuste sotsiaalõiguste valdkonnas.....	51
3.2. Täidesaatva võimu tegevus rahvusvähemuste sotsiaalsete õiguste kaitisel.....	52
3.3. Eesti inimõiguste kaitseorganite praktika rahvusvähemuste sotsiaalõiguste valdkonnas.....	54
3.3.1. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku arvamused.....	54
3.3.2. Õiguskantsleri töö.....	56
3.4. Õigus haridusele õppekeele valikul gümnaasiumis.....	57
3.5. Soovitused rahvusvähemuste õiguste tõhusamaks realiseerimiseks.....	61
3.5.1. Soovitused seoses õigusega haridusele.....	62
3.5.2. Soovitused seoses õigusega tööle.....	62
3.5.3. Üldisemat laadi soovitused.....	63
Kokkuvõte.....	64
Резюме.....	67
Lühendid.....	72

Kasutatud allikad.....	72
Kasutatud õigusaktid.....	75
Kasutatud kohtupraktika	77
Kasutatud Eesti inimõiguste järelvalveinstitutsioonide praktika.....	77
Kasutatud rahvusvaheliste lepingute järelvalveinstitutsioonide praktika.....	78

Sissejuhatus

Juba iseseisvuse esimesel perioodil on Eestit peetud edukaks riigiks rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste kaitsel tänu kultuuriautonomiasätetele 1920. ja 1937. aasta põhiseaduses. Rahvusvahelises õiguses oli selline normistik eeskujulik ning sellele viidatakse siamaani vähemuste õigusi käsitlevates allikates.¹ Pärast taasiseseisvumist 1991. aastal aga kohtus Eesti oluliselt keerukama väljakutsega – siia jäid elama NSVL-i okupatsiooni ajal Eestisse kolinud inimesed. Praegu moodustab vähemusrahvuste osakaal elanikkonnas veidi üle 30 protsendi. Väljakutse aga seisneb selles, et eri rahvustest rühmade kooselu korraldamine, nende vastastikuse lõimumise soodustamine ja soovi tekitamine luua ühist edukat Eestit on suures osas ka riigi ülesanne. Riigimeeste käsutuses on olemas erinevaid instrumente riigis toimuvate protsesside mõjutamiseks, kuid põhiliseks jääb siiski seadusandlus.

Mõned statistilised andmed annavad parema ülevaate sellest, kas väljakutsega on saadud hakkama ja millised valdkonnad nõuavad suuremat tähelepanu. Eesti Statistikaameti andmed näitavad, et 2012. aastal oli noorte töötuse määr eestlaste hulgas umbes 15%, mitte-eestlaste hulgas umbes 25%.² 2010. aasta statistika näitab, et pikaajase töötuse keskmine määr on Eestis veidi üle 7%, kusjuures mitte-eestlaste hulgas oli see määr kaks korda kõrgem kui eestlaste hulgas.³ Muud kriisirühmad – olgu need kriminaalkaristust kandvad isikud, narkomaanid, kooliteed pooleli jätvad noored jne – näitavad sama tendentsi.

Miks peaks riik tegelema rahvusvähemustesse kuuluvate isikute ja ka teiste riskirühmade sotsiaalõiguste kaitsuga eraldi? Ühelt poolt peab õiguse aluseks olema õigluse idee. Aristotelesest alates tehakse vahet kahe õigluse tüübi vahel: võrdsustav ja jaotav õiglus.⁴ Jaotav õiglus reguleerib või peaks reguleerima mingite hüvede jagamist proportsionaalselt, kusjuures õiglus tähendab võrdsete kohtlemist võrdselt ja ebavõrdsete kohtlemist ebavõrdselt.⁵ Nii võib eeldada, et nõrgemate või vähem kaitstud rühmade kaitseks on riigil olemas mingi kohustus lähtuvalt õigluse nõudest. Sama kehtib ka ühiskonnas halvemini hakkama saavate rühmade kohta. Kuid see lähenemine on üsna teoreetiline ja võib olla ka vaieldav. Teiseks argumendiks on realistlik lähenemine probleemile.

1 T. Annus, N. Parrest. Eesti Vabariigi põhiseadus (§ 50). Komm vlj 3 vlj. – Ü. Madise jt (toim.). Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/eessona/> (04.05.2013)

2 Eesti Statistikaamet

3 Allikas: Statistikaamet, tööjõu-uuring. (Viidatud allika kaudu: Ü. Marksoo. Pikaajalised töötud Eesti tööturul. – Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 5/2010. Lk 11.)

4 R. Narits, H. Schneider. Eesti Vabariigi põhiseadus (preambul, punkt 11). Komm vlj 3 vlj. – Ü. Madise jt (toim.). Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/eessona/> (04.05.2013)

5 R. Narits, H. Schneider. Eesti Vabariigi põhiseadus (preambul, punkt 12). Komm vlj 3 vlj. – Ü. Madise jt (toim.). Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/eessona/> (04.05.2013)

Kui jätta kohaldamata meetmed mitte-eestlaste olukorra parandamiseks, siis probleem ei kao. Kriisirühmadesse kuuluvate isikute arv kasvab edaspidi ning see kujutab endast suuremat ohtu riigi julgeolekule ja turvalisusele. Seda mõtet võib ka positiivsemalt sõnastada. Nimelt kriisirühmade toetamine ja nende olukorra parandamine toob kaasa ka riigi edukama majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu.

Kui jälgida rahvusvahelist ja riigisisest õigust, siis võib piiritleda rahvusvähemuste õiguste ringi, mida on saanud kombeks kaitsta. Eestis puudutavad need peamiselt kodakondsuse saamist, elamislubade saamist, kultuurilisi ja religioosseid õigusi, k.a emakeele õpetamist, valimisõigusi ja viimasel ajal õigust saada haridust emakeeles. Nende õiguste kaitse aluseks on konkreetset negatiivsed tagajärjed, mida püütakse vältida. Tundub, et enamasti tegeletakse nende küsimustega, mis on kiire iseloomuga – need kas vajavad kiiret reguleerimist konfliktide vältimiseks või on vajalikud minimaalsete rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks, mis tulenevad rahvusvahelistest lepingutest ja õigusaktidest. Vastavate regulatsioonide vastuvõtmise tulemused saavad tavaliselt kiiresti ja nende efektiivsuse tase on samuti üsna kiiresti tajutav.

Eraldi tuleb välja tuua mittediskrimineerimise nõue, mis keelab selle mis tahes alusel, sh ka keelelisel, etnilisel, kultuurilisel ja religioosel alusel. Mittediskrimineerimise nõude täitmine peaks tagama kõigi ühiskonna rühmade ja indiviidide võrdsuse. Diskrimineerimine on võimalik nii erasuhetes kui ka avalikes suhetes, nii otsene kui ka kaudne.⁶ Diskrimineerimise juhtumite väljaselgitamine, tõendamine ja nende tagajärgede hüvitamine on reeglina väga keeruline. Eestis ei ole rahvusvähemuste diskrimineerimise juhtumitega tegelemise praktika eriti levinud, mida tõestab ka üsna tagasihoidlik arv pöördumisi soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole.⁷ Kirjeldatud olukord, kus esineb rahvusvähemuste esindajate kehvem positsioon ühiskonnas, mis väljendub pika aja jooksul kujunenud negatiivses statistikas, võib tähendada, et tegemist on diskrimineerimise tagajärgega. Teiselt poolt on võimalik, et kõik võrdsuse nõuded seadusandluses on täidetud ja diskrimineerimise märkusi ei ole. Sellisel juhul võib riik kaaluda positiivse diskrimineerimise rakendamist võrdse positsiooni saavutamiseks.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on uurida järgmist: kas rahvusvähemuste sotsiaalsed inimõigused Eestis on piisavalt hästi kaitstud ja kuidas garanteerida kõige vähem kaitstud õiguste tagamist seadusandluse vahendusel? Selleks tuleb vastata järgmistele alaküsimustele:

1. Millised rahvusvähemuste sotsiaalõigused vajavad erilist kaitset Eestis? Miks?

⁶ Võrdse kohtlemise seadus. - RT I 2008, 56, 315 ... RT I, 06.07.2012, 22. Otsese ja kaudse diskriminatsiooni mõisted: § 3.

⁷ Rohkem voliniku tööst ja vastavast pöördumiste statistikast saab vaadata kodulehel <http://www.svv.ee/>

2. Millised rahvusvahelised standardid reguleerivad nende õiguste kaitset?
3. Kas Eesti seadusandlus on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega?
4. Kas vastava seadusandluse rakendamine on nõuetekohane?
5. Milliste juriidiliste ja muude meetmete abil saab tagada nende rahvusvähemuste õiguste kaitset?

Eesti põhiseaduses on sotsiaalsed põhiõigused järgmised: õigus tervise kaitsele (§ 28 lg 1); õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral (§ 28 lg 2); riigi abi töö leidmisel (§ 29 lg 3); õigus haridusele (§ 37 lg 1). Sätetused annavad tunnistust sellest, et Eesti põhiseaduses on välja arendatud sotsiaalsete põhiõiguste minimaalkontseptsioon.⁸ “Põhiõiguslikult on tagatud ainult õigus minimaalselt vajalikele äraelamisvahenditele, milleks tuleb pidada vähemalt piisava toidu ja ilmastikule vastava riietuse olemasolu, magamisaset, mis peab olema külmal aastaajal kätetud ruumis, elementaarseid hügieenitarbeid, pesemisvõimalust, elementaarset meditsiiniabi ning toimetulekut võimaldavat haridust. Sellele vastab riigi põhiseaduslik kohustus tagada oma kodanikele eelnimetatud elatusmiinimum. Põhiseaduslik miinimum ei takista seadusandjat loomast sellist sotsiaalsüsteemi, nagu ta ägeks peab. Keelatud on ainult laskuda allapoole põhiseaduslikult tagatud läve. Põhiseadusliku minimaalkontseptsiooni taga on tõdemus, et sotsiaalsed põhiõigused nõuavad vabu rahalisi vahendeid, mida võib eri aegadel olla eri hulk.”⁹ Sotsiaalsete põhiõiguste loetelu põhiseadustes võib olla oluliselt pikem ning see sõltub konkreetsest riigist.

Käesoleva magistritöö juures tuleb vaadelda, kuidas suhtuda kodakondsuse küsimusse – kas käsitleda ainult kodanike õigusi ehk mitte tegeleda kodakondsuseta isikutega ja Eesti püsielanikega, kes on kolmandate riikide kodanikud. Valiku tegemine antud küsimuses ei tähenda suurt erinevust nende rühmade vahel – probleemid on samad.

Rahvusvähemuste õiguste kaitse Euroopas toimub kolme organisatsiooni – Euroopa Liidu, Euroopa Nõukogu ja OSCE – tasemel. Lisaks hõlmab praktiliselt kõiki Euroopa riike ÜRO inimõiguste kaitse süsteem. Autor käsitleb peamiselt ÜRO ja Euroopa Nõukogu standardeid. ÜRO mandaadi all vastu võetud rahvusvahelised lepingud, mis on käesolevas küsimuses olulised, on ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsioon,¹⁰ Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide

⁸ M. Amos. Põhiseaduse § 28 ratio legis. Riigi kohustuste ulatus igapäevase tervise kaitsele. - Eesti Arst 2006; 85 (12), lk 856

⁹ M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus (2 ptk sissejuhatus, punkt 3.2.3). Komm vlj 3 vlj. – Ü. Madise jt (toim.). Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/eessona/> (04.05.2013)

¹⁰ 1. The Universal Declaration of Human Rights 1946. - Arvutivõrgus: <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (03.05.2013.a.)

likvideerimise kohta¹¹, Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt¹², UNESCO konventsioon diskrimineerimise vastu hariduses¹³. Euroopa Nõukogu vastavad standardid leiab Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist¹⁴, Vähemusrahvuste raamkonventsioon¹⁵, Regionaal- või vähemuskeelte Euroopa harta¹⁶. Euroopa Liidu ja OSCE tööd rahvusvähemuste õiguste kaitsel ei tohi alahinnata, kuid käesoleva töö raames on mõistlik piirduda juba eespool mainitud normistikuga.

Muidugi ei saa piirduda ainult nende õigusaktidega, mis tegelevad „puhtalt“ vähemuste õigustega, sest probleem on läbiv ja seda peab käsitlema mitme valdkonna aktide põhjal. Näiteks Euroopa Sotsiaalharta on üks selline dokument.¹⁷ Käesoleva töö probleem ja eesmärk muidugi toetavad Sotsiaalharta, riikide raportite selle täitmisest ja komitee arvamuste põhjalikumalt käsitlemist. Samamoodi tuleb vaadata ka Lapse õiguste konventsiooni.¹⁸

Eesti siseriiklikest aktidest puudutavad vähemusrahvuste õigusi võrdse kohtlemise seadus, vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seadus, keeleseadus, Eesti rahvusringhäälingu seadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, erakooliseadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Lisaks on valitsuse ja ministeeriumite määrused, integratsioonikava ja muud kavad, mis puudutavad sotsiaalõiguste kaitset. Põhiseaduses puudutavad eraldi sätted vähemusrahvuste õigusi. Kahjuks ei ole siseriikliku õigusloome käigus tekkinud kõikehaaravat rahvusvähemusi puudutavat akti. Seetõttu tuleb rohkem tähelepanu pöörata erinevate valdkondade seadustele ning vajadusel nende erinevatele redaktsioonidele.

Käesoleva magistritöö põhiosa on jaotatud kolmeks osaks. Esimeses osas uurib autor rahvusvähemuste kaitse eripära ning seda, milliseid rahvusvähemuste õigusi kaitstakse, mis on sotsiaalsete õiguste koht nende hulgas, mis on mittediskrimineerimise nõude olemus sotsiaalsete õiguste tagamisel, kas rahvusvähemuste sotsiaalsete õiguste kaitse on võimalik tagada õiguse abil. Teine osa on pühendatud rahvusvahelise õiguse standarditele rahvusvähemuste õiguste kaiste suhtes, rahvusvaheliste kohtute praktikale. Paralleelselt vaadeldakse, kas Eesti seadusandlus vastab nendele standarditele. Kolmandas osas keskendutakse Eesti seadusandlusele ja kohtupraktikale ning võimalike lahenduste leidmisele.

11 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. - New York 07.03.1966.

12 Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.

13 Convention against Discrimination in Education.

14 Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2000, 11, 57.

15 Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon. - RT II 1996, 40, 154.

16 European Charter for Regional or Minority Languages. - Strasbourg, 1992.

17 Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.

18 Lapse õiguste konventsioon. - RT II 1996, 16, 56

1. Üldsätted rahvusvähemuste kaitsest

Esimese peatüki sisu on üldisemat laadi, kuid see on väga oluline edaspidise uuringu läbiviimiseks. Käesoleva uurimuse edaspidiseks läbiviimiseks tuleb esmalt selgeks teha mõisted. Seejärel peab vaatama sotsiaalsete õiguste kaitse omapära. Siis tuleb hinnata vähemusrahvuste sotsiaalõiguste olukorda Eestis – millised neist õigustest vajavad erilist kaitset? Esimese peatüki lõpus peab tooma välja ka diskrimineerimiskeelu rahvuse alusel ja sellega seonduvat, sest see on üks rahvusvähemuste õiguste kaitse lähtepunkt.

1.1. *Rahvusvähemuse mõiste*

1.1.1. **Rahvusvähemuse mõiste rahvusvahelises õiguses**

Erialases kirjanduses väidavad praktiliselt kõik autorid, et rahvusvähemuse mõiste ei ole üheselt defineeritud ja ühtne definitsioon ei ole välja kujunenud. Samuti ei ole mõistet „rahvusvähemus“ defineeritud OSCE Rahvusvähemuste Ülemkomissari mandaadi raames.¹⁹ Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon viitab vähemustele, tuginedes rahvuslikule, etnilisele, kultuurilisele, religioossele või keelelisele alusele, ning märgib, et riigid peavad kaitsma nende eksistentsi.²⁰ ÜRO poolt välja antud ja vähemuste õigustele pühendatud juhendis kinnitatakse, et puudub rahvusvaheliselt tunnustatud definitsioon selle kohta, millised rühmad moodustavad vähemusi.²¹

Kuid teatud tunnuseid mõne erandiga võib siiski eristada. Üldiselt defineeritakse vähemuste mõistet järgmiselt: see on rühm, mis on üldjuhul arvulises vähemuses võrreldes muu riigi elanikkonna arvuga, ei oma domineerivat positsiooni; selle rühma liikmed, kes on reeglina riigi kodanikud, eristuvad etniliselt, kultuuriliselt või keeleliselt riigi elanikkonna suuremast osast.²² Tavaliselt ühendab sellise rühma liikmeid solidaarsuse tunne ja soov säilitada oma kultuuri, traditsioone, religiooni või keelt. Selline rühm võib tavaliselt asuda vähemuses, olles faktiliselt aga siiski enamuses. Vähemuse staatust ei mõjuta oluliselt mitte arv, vaid iseloomustavate tunnuste olemasolu, nagu näiteks diskrimineerimine. Põhilised vähemusele iseloomulikud tunnused on:

19 Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. Edit Walter A. Kemp. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 2001, lk 29.

20 Käesolev töö, viide nr 15.

21 Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation. New York and Geneva: United Nations 2010, lk 2.

22 Словарь по правам человека. Архивировано: <http://www.biometrica.tomsk.ru/ftp/dict/encyclo/12/minority.htm> (03.05.2013)

- vähemuse liikmed asuvad ebasoodsas olukorras;
- vähemus on identifitseeritav rühma iseloomulike (ilmsete) tunnuste alusel;
- vähemus on rühm, kes tunnustab ennast selliseks kindlusega enda omapäras;
- tavaliselt inimesed ei sattu selle rühma liikmete hulka omavoliliselt, vaid sünnivad nendena;
- vähemuse liikmed eelistavad kas omal valikul või paratamatult abielluda oma rühma liikmetega.²³

Henn-Jüri Uibopuu näeb järgmiseid vähemuste kindlaksmääramise lähtealuseid: „Vähemust määratledes on seda võrreldud enamusrahvusega ja peamiselt iseloomustatud järgmiste tunnuste kaudu: arvuline vähemus ning etniline, kultuuriline, keeleline, usuline või muu eripära ja ühine soov neid erisusi säilitada. Neile tunnustele lisandub ajalooline vaatevinkel, st asjaolu, kas vähemusrühm identifitseerib end sellena juba pikka aega ja kas vähemusrühma kuuluvad inimesed on kaua asunud riigi maa-alal“.²⁴

Võib teha järelduse, et rahvusvähemuste rühmade olemasolu üle otsustamisel peab lähtuma konkreetsest juhtumist.

1.1.2. Rahvusvähemuse mõiste kasutus Eestis

Seoses sellega, et isegi Eesti seadusandluses ja erialases kirjanduses ei kasutata terminit ühtmoodi, teeb autor oma valiku terminite kasutamisel, põhjendades seda valikut. Kõige paremini sobib kasutamiseks käesoleva töö raames – võimalik, et ka üldiseks kasutamiseks – termin *rahvusvähemus*. Eesti riigi piires hõlmab see kõiki rahvuseid, välja arvatud eestlased. Ühtlasi rõhutab selle sõna kasutamine rahvuse kui vähemuse rolli. *Rahvusvähemused* on teistest analoogilistest mõistetest laiem mõiste ja võib hõlmata nii uute migrantide, ajalooliste rahvusvähemuste kui ka vähemusrahvuste esindajaid.

Termin *vähemusrahvus* sobib paremini kasutamiseks juhul, kui on tegemist riigi väikse põlisrahvaga. Vähemusrahvuse staatus võib tuua kaasa mõningaid tagajärgi ja erilisi õigusi, nagu näiteks õiguse rahvuslikule enesemääramisele. Siinkohal võib meenutada baski rahvust Hispaanias. Vaatamata sellele, et *Framework Convention for the Protection of National Minorities* on tõlgitud eesti keelde kui Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon, tuleneb selle sisust termini kasutamine just rahvusvähemuse mõistes. Seda võib tuletada, analüüsides raamkonventsiooni sisu ja selle

²³ Словарь по правам человека. Архивировано: <http://www.biometrica.tomsk.ru/ftp/dict/encyclo/12/minority.htm> (03.05.2013)

²⁴ H.-J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Salzburg ja Tallinn: 2000, lk 113.

eesmärki. Seda kinnitab muuhulgas tõlge Eesti poolt esitatud aruannetest raamkonventsiooni täitmisest – kõik kolm seni esitatud aruannet sisaldavad just *rahvusvähemuse* terminit. Seda kinnitab ka vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni ratifitseerimise seaduses sisalduv “vähemusrahvuse” mõiste: “vähemusrahvusena käsitatakse Eesti kodanikke, kes

- elavad Eesti territooriumil;
- omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga;
- erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest;
- on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile.”²⁵

Kuid seejuures peab pidama meeles, et tegelikult käsitleb Eesti oma aruannetes raamkonventsiooni täitmisest kõiki Eestis resideerivaid rahvusvähemusi vaatamata kodakondlusele.²⁶

Rahvusvähemuse mõiste kasutamine Eesti seadusandluses ei ole sugugi ühtlane. Seadusandja kasutab erinevaid sõnu samas tähenduses. Näiteks, Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 12 lg 1 punktis 2 räägib seadusandja „rahvusvähemuste kultuuriautonomia alustest“, mis eristub originaalsõnastusest vastavas seaduses – Vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduses. Mõnes haridusvaldkonna aktis võib kohata mõistet „rahvusvähemus“, näiteks Eesti Vabariigi haridusseaduse § 2 lg 3 p-s²⁷ ning Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimääruse § 36 lg-s 18.²⁸

Käesolevas magistritöös kasutab autor terminit *rahvusvähemus* selle laias tähenduses, mis hõlmab rahvusvähemusi, vähemusrahvusi kui põlisrahvaid ja etnilisi vähemusi.

1.1.3. Seos mõistete „etniline vähemus“ ja „rahvusvähemus“ vahel

Etnilise vähemuse mõiste on eriti oluline tõlkimise kontekstis. Inglise keeles tähendab sõna *nationality* kodakondsust ja rahvust. Kui soovitakse rõhutada just rahvuslikku kuuluvust, siis pigem kasutatakse termineid *ethnicity* või *ethnic origin*. Eesti riigi kontekstis ei ole etnilise ja rahvusliku kuuluvuse määramisel siiamaani tekkinud suuri põhimõttelisi probleeme, kuid konflikt potentsiaalselt eksisteerib. Mõned seadused määravad rahvuslikku kuuluvust keelepõhiselt. Eestis räägivad suurimad vähemused emakeelena vene keelt, olles etniliselt muude rahvuste esindajad. Käesoleval juhul omab terminite *rahvuslik* ja *etniline* eristamine tähtsust. Vähemusrahvusest isiku

²⁵ Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni ratifitseerimise seadus. - RT II 1996, 40, 154.

²⁶ Käesolev töö, viide nr 33.

²⁷ Eesti Vabariigi haridusseadus. – RT 1992, 12, 192 ... RT I, 02.07.2012, 10.

²⁸ Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimäärus. VVm 10.02.2005 nr 28. – RT I 2005, 11, 45.

määratlemisel on Keeleseaduse § 5 lg 3 järgi põhiliseks eristajaks keel.²⁹ Vähemusrahvuse kultuuriautonomiamia seaduse §-s 1 kasutatakse rahvusvähemuse laiemat mõistet, mille kohaselt „käsitletakse vähemusrahvusest Eesti kodanikke, kes

- elavad Eesti territooriumil;
- omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga;
- erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest;
- on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile.³⁰

Võib järeldada, et Eesti seadusandlus kaitseb rahvusvähemusi nii etnilise kui ka keelelise kuuluvuse alusel ning üks ei välista teist, samal ajal võib ühtida ka ühes ja samas isikus vaatamata sellele, et etniline päritolu ja emakeel ei ole samastatavad, näiteks etniline ukrainlane räägib emakeelena vene keelt. Temal on eraldi õigus kaitsele oma etnilise omapära säilitamisel ja õigus emakeele kasutamise seotud õiguste kaitsele. Etnilise päritolu ja keele seoseid ja erinevusi on käsitletud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik oma arvamuses.³¹

1.1.4. Kodakondsuse ja rahvusvähemuse mõiste seos

Kodakondsuse mõiste on ühemõtteline. Kui käsitleda kodakondsuse mõju rahvusvähemuste sotsiaalsete õiguste kaitsele, siis võib järeldada järgmist. Mitme sotsiaalse õiguse kaitse ei sõltu kodakondsusest, vaid laieneb kõigile riigis viibivatele isikutele. Formaalselt on inimõigused universaalsed ning ainult spetsiifilised kodanike ja poliitilised õigused võivad mõjutada isiku võimalusi osaleda riigi poliitilises elus või saada riigi diplomaatiliselt kaitset välismaal. Ka ÜRO Inimõiguste Ülemkomissar on väljendanud oma kommentaarides väga selgelt arvamust, et rahvusvähemusse kuuluv isik ei pea olema oma asukoha riigi kodanik ega isegi mitte põliselanik.³² See mõte puutub konkreetse sätte kohaldamisse, kuid teiselt poolt on see olnud esimene kord, kui läheneti asjale hoopis teisiti. Ka Euroopa Nõukogu vähemusrahvuse raamkonventsiooni nõuandekomitee on väljendanud rahulolu sellega, et Eesti käsitleb oma Euroopa vähemusrahvuste raamkonventsiooni täitmise aruannetes rahvusvähemustest mittekodanikke võrdselt rahvusvähemustest kodanikega.³³

29 Keeleseadus. – RT I, 18.03.2011, 1 ... RT I, 06.07.2012, 37.

30 Vähemusrahvuse kultuuriautonomiamia seadus. – RT I 1993, 71, 1001.

31 Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku arvamus 16.08.2012, lk 6. – Arvutivõrgus: http://www.svv.ee/failid/16.08.2012_arvamus_anonymiseeritud.pdf (22.04.2013)

32 UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. (Viidatud: H.-J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Salzburg ja Tallinn: 2000, lk 114.

33 Dok. nr. ACFC/OP/III(2011)004. – 01.04.2011, Strasbourg. Lõppjärelused Eesti kolmanda aruande täitmise kohta.

Tegelikult võib kodakondsuse küsimuse puhul välja tuua veel kaks aspekti. Esiteks võib kodakondsuse olemasolu või pigem selle puudumine mõjutada isiku võimalusi mitmete õiguste realiseerimisel, sh näiteks töölesaamisel. Sellise töö spetsiifika on tavaliselt seotud riigiametitega. Teiselt poolt võib kodakondsuse olemasolu anda alust näidata isiku õigust väljendada oma soovi suhetes riigiga – see annab isikule mõnes mõttes ka moraalse õiguse oodata riigilt tema huvide ja soovidega arvestamist suuremal määral, võrreldes mittekodanikega või teiste riikide kodanikega.

Kodakondsuse mõiste selgus ei taga käesoleva uurimuse lihtsust selles aspektis, sest rahvusvähemustest kodanikke, kodakondsuseta isikuid ja kolmandate riikide kodanikke on Eesti oludes keeruline eristada ning uurida eraldi rühmadena ning seda mitmel põhjusel. Enamikul juhtudel uuritakse sotsiaalseid probleeme pigem rahvuse ja keele kontekstis. Sotsioloogilised uuringud esitavad harva tulemusi kodakondsuse lõikes, seda tehakse pigem vastava spetsiifikaga sotsioloogiliste uuringute puhul, kus keskendutakse mitte-kodanikele või kolmandate riikide kodanikele. Vastavate allikate puudumise tõttu on keeruline uurida üldisemalt rahvusvähemustesse kuuluvate kodanike õigusi. Samuti peab tõdema, et probleemid sotsiaalses valdkonnas on peamiselt sarnased rahvusvähemuste seas, vaatamata kodakondsusele. Käesolevas lõigus kajastatud olukorra kirjeldamisel ei saa jätta märkamata, et mitmed ühiskonnategelased on leidnud, et eksisteerib vajadus diferentseerida neid isikuid, kes jäid Eestisse NSVL-i ajast, ja uusi immigrante. See küsimus ei puutu käesoleva magistritöö spetsiifikasse, kuid vajab märkamist olulise aspektina isikute staatuse määratlemisel.

1.2. Rahvusvähemuste sotsiaalõiguste kaitse olulisus ja mõju ühiskonnale tervikuna

Eesti siseriikliku seadusandluse ning seaduste rakendamiseks koostatud ja elluviidud programmide analüüsimisel jäi käesoleva magistritöö autoril mulje, nagu asuks põhiline rõhk vähemusrhuvuste õiguste kaitse juures nende kultuurilistel huvidel. Vähem tähelepanu pööratakse rahvusvähemuste nendele sotsiaalsetele õigustele, mis on seotud töövaldkonnaga ning oma õiguste kaitsega. Samas ei vaja eraldi tõendamist see, et just sotsiaalne taust mõjutab oluliselt inimeste heaolu, stabiilsust ja on tihedalt seotud baasvajaduste rahuldamisega, millele järgneb kõik muu. Muidugi on kultuurilise ja vaimse arengu roll tihedalt seotud inimese heaoluga ja isikliku arenguga, kuid tänapäeva reaalsus näitab, et ilma materiaalse baasita ja sotsiaalsete tagatisteta on raske jõuda järgmistele arenguastmetele. Sotsiaalselt kaitsmata isik on reeglina madalama haridustasemega, töötu ja psühholoogiliselt raskes olukorras. Sellised põhjused toovad kaasa ka kalduvuse või sunnituse minna kuritegelikule teele või sattuda sõltuvusse alkoholist või narkootikumidest. See aga toob

omakorda kaasa ohu ühiskonnale tervikuna ja riigi stabiilsusele³⁴. See on probleemi üks külg.

Teine tahk kajastab vajadust siduda erinevaid ühiskonna rühmi, luues nendevahelist ühtekuuluvuse tunnet ja tõsta kodanliku vastutuse tunnet kõigis ühiskonna rühmades. Miks ei tohi lasta inimestel elada omaette rühmades? Uurijad on jõudnud järeldusele, et ühtne kooselu ühiste väärtuste alusel tagab riigi eduka eksistentsi. Sellest on lähemalt kirjutanud Indrek Tart, analüüsides alusväärtusi Eestis kui lõimumise ressursi.³⁵ Selles artiklis viitab autor väitele, et evolutsioonilisest vaatepunktist lähtudes on eesmärgid ja nendega seotud väärtused inimrühmade edasikestmiseks vältimatud.³⁶ Siin võib eeldada, et riigi elanikkonda võib pidada ka üheks selliseks inimrühmaks, mille eksistentsiks oleks vajalik tagada ühtsed eesmärgid ja väärtused. Sellistest inimeksistentsiks vajalikest eeldustest – indiviidide kui bioloogiliste organismide vajadused, koordineeritud sotsiaalse suhtluse tarve, loodusega tasakaalu säilitamise olulisus, sotsiaalse sidususe garanteerimine ja isiksuslik arengutarve – tuleb Schwartzi meetodika kümme ulatuslikku alusväärtuse tüüpi, mis on kultuuriülesed ning millest igaüht iseloomustab vastav keskne tegur.³⁷ Nendes uuringutes välistati need väärtusnäitajad, mis olid kultuuri või rühmapetsiifilised ega esindanud inimloomust n-ö puhtal kujul, mis aga ei tähenda kultuuriloomuse täielikku eiramist, vaid selle väljendumist alusväärtuste kaudu. Seega leiti lahend, kus väärtusruum on sama, ent väärtused selles paigutuvad kultuuriti teisiti.³⁸ Ülaltoodud väärtuste rühmade loetelust tuleneb, et sotsiaalse iseloomuga väärtused on alusväärtused, mis on vajalikud ühiskonna rühma eksistentsiks ja edasiarenguks. Võib väga üldistatult eeldada ka vastupidist – nende väärtuste eiramine ja tagamata jätmine võib mõjutada negatiivselt riigi kui sellise edasijõudmist.

Tuginedes eespool toodule, võib tuletada põhjusi, miks peaks riik olema huvitatud sellest, et tagada kõigi rühmade – sh ka rahvusvähemuste – sotsiaalõigused selliselt, et garanteerida muuhulgas indiviidide kui bioloogiliste organismide vajadused, koordineeritud sotsiaalse suhtluse tarve, sotsiaalne sidusus ja isiklik arengutarve. Seda võib saavutada peamiselt siis, kui on tagatud sotsiaalõigused kõigile ühiskonna rühmadele.

Nende väärtuste sisulist tagamist mõjutab oluliselt integratsiooni strateegiate sidumine ja nende rakendamise edukus. Seda, kuivõrd õnnestunud see on, hindavad Eestis integratsiooni monitooringud. Viimane selline dokument oli koostatud 2011. aastal ning see toob välja muuhulgas

34 K. Abel, A. Talu, A. Kurbatova, A. Ahven, G. Denissov, A. Neuman. Narkomaania Eestis 2002. - Tallinn: Eksperimentaalse ja Kliinilise Meditsiini Instituut. Eesti Uimastiseire Keskus, 2002.

35 I. Tart. Alusväärtused Eestis – lõimumise ressurss? – Mare Ainsaar, Dagmar Kutser (toim.). Eesti Euroopa võrdlustes. Sotsiaalministeeriumi toimetised 3/2008, lk 103 jj. Veebivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/euroopa_vordoigus_bookmark_www.pdf (03.05.2013.a.)

36 D. M. Buss. Can a social science be anchored in evolutionary biology? Four problems and a strategic solution. – Revue Européenne des Sciences Sociales, 24, 1986, 41–50. (Viidatud: I. Tart., lk 103).

37 I. Tart, lk 103.

38 I. Tart, lk 103 jj.

ka hinnangu strateegiale kui sellisele ning pakub võimalikud stsenaariumid tulevikuks. Autorid rõhutavad ühiskonna lõimumise olulisust ja vajadust riigil pöörata erilist tähelepanu nendele riskidele, mis võivad kaasneda ühe või teise stsenaariumi valikuga:

„Arvestades seda, et hästi lõimunud ühiskond suudab paremini tagada sisemist stabiilsust ja selle kaudu suuremat turvalisust oma liikmetele ning vastupidi, rahulolematut ja protestimeelset vähemust iseloomustab suurem vastuvõtlikkus ka Eesti riigi suhtes vaenuliku poliitika viljelejate ideedele, on oluline näha nimetatud kolme stsenaariumi puhul tekkivaid julgeolekuriske“.³⁹

Järelikult ei tulene rahvusvähemuste sotsiaalsete õiguste kaitse ainult võrdse kohtlemise nõudest ja rahvusvähemuste esindajate endi huivitusest. Riigi positiivne kohustus võtta ette spetsiaalsed meetmed tuleneb ka vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni art 4 lõikest 2, milles riigid kohustuvad võtma vajadusel meetmed et soodustada kõigis majandus-, sotsiaal-, poliitika- ja kultuurivaldkondades vähemus- ja enamusrahvusesse kuuluvate isikute täielikku ja tegelikku võrdsust⁴⁰. Muuhulgas riskirühmadesse kuuluvate isikute kaitse on riigi enda huvi oma eksistentsi püsimiseks.

1.3. Rahvusvähemuste sotsiaalõiguste kaitse olemus: milliseid õigusi kaitsta?

1.3.1. Rahvusvähemuste sotsiaalõiguste kaitse olemus vastavalt rahvusvahelisele õigusele

Ei ole mõttekas arutada, millised inimõigused ja põhivabadused on kõige olulisemad ja inimese jaoks vajalikud, sest kõik inimõigused on omavahel seotud, asuvad vastastikusel sõltuvuses, on jagamata ning seetõttu ei pea asuma mingis hierarhilises järjekorras. Samas peab tõdema, et esmajärguliselt peab pöörama tähelepanu eksistentsi tagavatele õigustele ja vabadustele. Majanduslikud ja sotsiaalsed õigused kuuluvad tänapäeva poliitilise päevakorra kõigi oluliste aspektide hulka: see on õigus töökohale ja vastuvõetavatele töötingimustele, õigus kooliskäimisele ja kasuliku hariduse saamisele, õigus kaitsele ja toetusele kriisisituatsioonides.⁴¹ Inimese sotsiaalsed põhiõigused on sätestatud Euroopa Nõukogu Sotsiaalharta, mille parandatud ja täiendatud versiooni ratifitseeris Eesti 11. septembril 2000. aastal. Kokku on parandatud ja täiendatud sotsiaalharta 31 sisulist õigust, näiteks:

39 Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2011. – AS Emor, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tartu Ülikool (Koost.). Lk 254.

40 Käesolev töö, viide nr 15.

41 T. Хаммарберг. Права человека в Европе: время выполнять наши обязательства. – Euroopa Nõukogu 2009, lk 137.

- tööga seotud õigused (õigus tööle, õigus õiglastele töötingimustele, õigus töötada ohututes ja tervislikes töötingimustes jne);
- kõigi elanike õigused (õigus tervise kaitsele, õigus sotsiaalkindlustusele, õigus saada sotsiaal- ja meditsiiniabi jne);
- mõnede rühmade erikaitse (puuetega isikute õigus elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonnaelust).⁴²

ÜRO kogemuse põhjal eksisteerib mitu sotsiaalset rühma, mis on aastate jooksul nõudnud erilist tähelepanu; nende hulka kuuluvad noored, vananevad inimesed, krooniliselt haiged, vähemused ja põlisrahvad.⁴³ Kõik need rühmad asuvad ÜRO Peaassamblee, Majandus- ja Sotsiaalnõukogu ning Sotsiaalarengu Komisjoni tähelepanu all. Vaatamata asjaolule, et ÜRO poolt väljastatud raamatus on vähemusi ja põlisrahvaid nimetatud erilist tähelepanu vajavate sotsiaalsete rühmade loetelus, otsustasid selle raamatu autorid kirjutada põhjalikumalt kõikidest nendest rühmadest, välja arvatud vähemustest ja põlisrahvustest. On raske hinnata, millest on tingitud selline valik: kas vajadusest käsitleda seda rühma eraldi suuremates detailides või vastupidi – kindla visiooni puudumise ja vähese reguleerimise tõttu.

Rahvusvaheline üldsus on tunnistanud rahvusvähemuste eraldi käsitlemise ning nende õiguste ja kohustuste täiendava reguleerimise vajadust. Ilmselt see reguleerimine alles areneb; erialases kirjanduses võib kohata tihti arvamust, et see valdkond on reguleeritud rahvusvahelisel tasandil ebatäpselt, vastuoluliselt ja ebapiisavalt. Kuid kõik suurimad rahvusvahelised organisatsioonid nagu ÜRO, Euroopa Nõukogu, OSCE, Euroopa Liit ja muud on sätestanud rahvusvähemuste eraldi kaitsmist. Sellest võib põhjalikult lugeda käesoleva töö teises peatükis.

Nüüd, kui on selge, milliste õiguste kaitset tuleb sotsiaalvaldkonnas esmajärguliselt käsitleda Eestis, tuleb jälgida, kelle õigusi kaitsta. Kas kõigi rahvusvähemuste õigusi kaitstakse ühtmoodi või eksisteerib nende hulgas ka mõni jaotus, nt kodakondsuse alusel? Vastavalt inimõiguste kaitseinstrumentides sisalduvatele sätetele on riikidel olemas kohustus kaitsta kõikide tema jurisdiktsioonis olevate inimeste õigusi, erandiks reeglist võib olla eristamine poliitilistes õigustes. Seega võib eeldada, et rahvusvähemuste kaitse Eestis ei vaja eristamist kodakondsuse alusel ega tohi sellest sõltuda. Lisaks ei erine suurel määral kodakondsusega ja ilma kodakondsuseta rahvusvähemuste olukord ja probleemid.

Teiselt poolt võib Ühinenud Rahvaste Vähemuste konventsiooni kommentaaridest leida, et „kui kodakondsus ei saa olla eristamise kriteerium isikute või rühmade piiramiseks Deklaratsioonis

42 M. Malvet. Euroopa Nõukogu sotsiaalharta. – Eesti ja Euroopa Nõukogu 1993–2003. Artiklite kogumik. Tallinn: 2005, lk 81.

43 Организация Объединённых Наций. Основные Факты. – Москва: Весь Мир, 2000, lk 223.

sisalduvate õiguste realiseerimisel, siis teised faktorid võivad olla relevantssed nende õiguste eristamisel, mida saavad nõuda erinevad vähemused“. Näiteks, „need, kes on ammu asunud elama territooriumil, võivad omada tugevamaid õigusi võrreldes nendega, kes on alles tulnud“. Kommentaarides pakutakse, et „parim lähenemine võib olla hoidumine „vanade“ ja „uute“ vähemuste absoluutsest eristamisest, jättes välja endiseid ja kaasates uusi, aga samas tunnistades, et Deklaratsiooni rakendamisel on „vanadel“ vähemustel „uutest“ tugevamad toetusõigused“. ⁴⁴ Eestis on võimalik taolist olukorda jälgida näiteks haridusvaldkonnas, kus vene rahvusvähemus nõuab emakeelse hariduse võimalust, kuid uusimmigrandid sellist õigust ei taotle. Muidugi on see väga üldine näide, mis on kujunenud ka teistel põhjustel, kuid see on hea näide selle kohta, millal võib näha situatsiooni, kus territooriumil kaua elanud vähemusrahvus nõuab tugevamat õiguste realiseerimist.

Toetudes ülalloodud ÜRO Vähemuste konventsiooni kommentaaridele, võib järeldada, et sotsiaalsete õiguste kaitset ei mõjuta kodakondsuse olemasolu nende õiguste kaitset erinevate isikute ja rühmade puhul. Sellest lähtuvalt otsustas käesoleva magistr töö autor, et töö raames ei eristata rahvusvähemusi kodakondsuse alusel. Juhul, kui see tegur omab otsustavat rolli, siis keskendub autor kodakondsusega rahvusvähemuste esindajate õigustele.

1.3.2. Millised rahvusvähemuste sotsiaalõigused vajavad Eestis erilist kaitset?

Käesoleva magistr töö sissejuhatuses oli juba mainitud, et Eestis on tekkinud olukord, milles rahvusvähemustesse kuuluvad isikud elavad keskmiselt madalamal tasemel võrreldes riigi keskmisega. See puudutab nii majanduslikku, sotsiaalset, tihti ka muid valdkondi. Ei kao ära ka juba pikka aega arutatud probleemid seonduvalt kodakondsuseta isikutega, n-ö halli passi omanikega, vene õppekeelega gümnaasiumide üleminekuga eestikeelsele õppele, identiteedi säilitamise võimalustega, eesti keele oskusega jne. On silmatorkav ka süvenev tendents, mille kohaselt kuulub üha enam rahvusvähemuste esindajaid riskirühmadesse.

Sotsiaalministeeriumi kodulehelt võib leida kõiki ministeeriumi poolt tellitud uuringuid ja analüüse. Nende läbilugemisel ilmnesid ka põhilised probleemsed kohad. Murelikuks teeb sooline diskrimineerimine, kuid samas torkab silma ka rahvusvähemuste kehvem olukord mitmes valdkonnas.

Tööturul valitseva olukorra vaatlemisel piisab kahe statistilise tulemuse väljatoomisest, et saada aru vajadusest tegeleda kiiremas korras rahvusvähemuste õigusega tööle ja selle õiguse tagamisega.

⁴⁴ Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation. – New-York and Geneva: United Nations, 2010. Arvutivõrgus: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf (03.05.2013)

Pikaajaline töötus⁴⁵ 2010. aasta esimeses kvartalis oli 5,5% eestlaste hulgas ja 10,5% mitte-eestlaste hulgas, mis on peaaegu kaks korda rohkem.⁴⁶ Erinevus ekvivalentses sissetulekus eestlaste ja mitte-eestlaste vahel oli 2010. aastal umbes 1,3 korda.⁴⁷

Kui võrrelda muust rahvusest töötajaid ja töötuid eesti rahvusest töötajate ja töötutega, madalamalt haritud kõrgemalt haritudetega, töötuid hõivatutega ning madalamal ja kõrgemal ametipositsioonil inimesi, siis uuringu järgi on esimesena nimetatutel tööõigusest kasinamad teadmised. Seega tuleb õigusteadlikkuse parandamisel nendele rühmadele lisatähelepanu pöörata.⁴⁸ Töölepinguseaduse uuring (2013) toob välja mitte-eestlaste nõrgemat positsiooni mitmes valdkonnas.⁴⁹

Eriti keerulist olukorda on välja toodud rahvusvähemustest naiste puhul, kes on „topelt diskrimineeritud“⁵⁰ ning romidest naiste puhul lisandub veel rida kogukonnasiseseid probleeme.⁵¹

Romide haridusprobleeme ja laste eeldusi segregatsioonis elamiseks on märkinud ka Euroopa rahvuslepingute täitmise kontrollorganid.⁵² Tuleb tõdeda, et see probleem on Euroopa jaoks üks tõsisemaid seoses mustlaste kogukonna suurusega ja kivilinenud eelarvamustega selle esindajate suhtes. Eestis õpib pool romide lastest erikoolides.

Rahvusvähemuste koolihariduse teema on olnud viimastel aastatel väga aktuaalne. Muuhulgas on hariduse temaatika tihedalt seotud töövaldkonnaga ja õigusega realiseerida end töökohal.

Tabel faktoritega, mis mõjutavad tervist – keskkond, eluviis ja käitumine – näitab Euroopa piirkonnas BO3 2007. aasta seisuga, et esmaselt narkoravile sattunud inimeste suhteline arv on Eestis üks kõrgemaid – 89,7 inimest 100 000 kohta.⁵³ See arv on suurem ainult Kasahstanis ja

45 Pikaajaliseks töötuks loetakse inimene, kelle tööotsingud on kestnud aasta või kauem.

46 Ü. Marksoo. Pikaajalised töötud Eesti tööturul. – Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 5/2010. Lk11. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/V21jaanded/Toimetised/2010/toimetised_20105.pdf (03.05.2013)

47 Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013, punkt 156.

48 Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring. – Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE (Koost.). 2011, lk 18. Arvutivõrgus:

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Toovaldkond/uuringud/Pendelr2nde_l6ppraport_11.11.2011.pdf

49 Masso, Märt, Järve, Janno, Nurmela, Kirsti, Anspal, Sten, Räis, Mari Liis, Uudeküll, Katrin, Osila, Liina. Töölepingu seaduse uuring. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2013. Lk 17, 19, 24, 46, 60, 61, 86, 102, 109, 111, 125.

50 S. Anspal, E. Kallaste. Vähemusrahvustest naiste olukord Eesti tööturul. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2007.

51 M. Tali, K. Kollom, M.-L. Velberg. Naised Eesti mustlaskogukondades 2007. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus, 2007.

52 CERD/C/EST/CO/8-9, 27.08.2010.a, punkt 6. Arvutivõrgus: http://www.vm.ee/sites/default/files/CERD-komisjoni_loppjareldused_%20EST.pdf (03.05.2013)

53 Доклад о состоянии здравоохранения в Европе, 2009 г. Здоровье и системы здравоохранения. Всемирная организация здравоохранения, 2010, lk 185. Veebivõrgus:

http://www.euro.who.int/___data/assets/pdf_file/0006/117186/E93103R.pdf (03.05.2013)

Maltal, kus on vastavad numbrid 206,9 ja 96,6. Võrdluseks, Lätis oli esmakordselt narkoravile sattunute arv samal perioodil 14,7 inimest 100 000 kohta ja Leedus – 9,4. Kokku on tabelis koondatud andmed 53 riigi kohta. Nende andmete alusel võiks püstitada erinevaid hüpoteese või teha järeldusi, kuid neid andmeid tuleks vaadelda koosmõjus Eestis läbi viidud uuringutega, nt „Narkomaania Eestis 2002“ jmt.

Tervisealased uuringud näitavad, et mitte-eestlased kipuvad andma negatiivsemaid hinnanguid oma tervislikule seisundile, kui eestlased.⁵⁴ Samast uuringust ilmneb, et informeeritus on vene rahvuse esindajate hulgas madalam ja nemad soovivad rohkem lisainfot erinevate teenuste ja võimaluste kohta tervishoiu valdkonnas.

Tuginedes kõigele ülaltoodule võib järeldada, et mitmed sotsiaalvaldkonna õigused vajavad lisatööd. Kuid käesolevas töös otsustas autor, et tuleb eelkõige vaadelda võrdset õigust tööle ja selle õiguse tagamist kõigile, sest see hõlmab kõige suuremat hulka rahvusvähemustest ja on teravama iseloomuga. Õigust tööle tasub käsitleda koosmõjus õigusega haridusele, sest haridus on eeldus tööturule edukale sisenemisele.

1.4. Mittediskrimineerimise olemus, selle omapära sotsiaalsete õiguste kaitset

Ühiskonna kihistatus on vältimatu asjaolu: vältida ei ole seda õnnestunud ühelgi ühiskonnamudelil läbi ajaloo. Utopiline oleks mõelda, et õnnestub luua ühiskond, kus on kõik absoluutselt võrdsed ja elustandard on kõigil sarnane. Põhjusi selleks on mitmeid, kuid käesoleva magistritöö autor rõhutab, et muuhulgas peitub inimese elustandard inimese enese isiklikus potentsiaalis. Teine asi aga on õiguste võrdse kaitse tagamine selleks, et igal inimesel oleks võimalik saavutada teatud elustandard sarnastel tingimustel. Mittediskrimineerimise nõue on üks põhiline alus kõigi inimõiguste võrdse kaitse tagamiseks.

Käsitledes Eestis tekkinud olukorda, milles rahvusvähemuste esindajad on sattunud riskirühmadesse, paneb tahes-tahtmata mõtlema selle peale, kas see on vältimatu protsess, mida ei saa parandada seadusandlikul teel ja kas seda võib üldse õigus reguleerida? Kas võib käsitleda sotsiaalõiguste valguses erinevaid ühiskonnarühmi eraldi ja kohaldada nendele rühmadele erinevaid reegleid?

Vastus peidub praegu kehtivates rahvusvahelistes lepingutes ja ka Eesti siseriiklikus seadusandluses

⁵⁴ Elanike hinnangud tervisele ja arstiabile 2012. – GfK Custom Research Baltic (Koost.). Sotsiaalministeerium, 2013, lk 15. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Uuringud_ja_analuusid/Elanike_hinnangud_tervisele_ja_arstiabile_2012_aruanne_GfK.pdf (03.05.2013)

– nimelt on Riigikogu juba teinud samme rahvusvähemuste ja ka muude vähemuste kaitseks, võttes vastu võrdse kohtlemise seaduse. Sisuliselt see sisaldab tervet rida sotsiaalõigusi, mille realiseerimisel peavad riik ja muud isikud lähtuma mittediskrimineerimise nõudest (§ 2 lg 1).⁵⁵ Tõsi küll, vastavalt sellele seadusele ei kohaldu vähemustele spetsiaalseid reegleid, mis loovad eriõigusi erinevalt teistest ühiskonna liikmetest. See seadus toob välja tagada olulist samal tasemel kõigile. Sellest tulenevalt võib näha, et ebavõrdse kohtlemise oht on olemas – kui seda poleks, siis järelikult ei oleks ka vajadust võtta sellist seadust vastu.

Siiski annab selle seaduse olemasolu alles aluse nõuda selle rakendamist, kuid samas ei taga veel automaatselt kõigi seaduste vastavust mittediskrimineerimise keelule ja seda enam nende õiget rakendamist. Seega oleks vajalik hinnata, kas seadusandluses sätestatud normide rakendamine on nõuetekohane ja efektiivne ning kas oleks vajalik teha muudatusi kehtivas seadusandluses.

1.4.1. Rahvusvähemuste diskrimineerimise keeld rahvusvahelises õiguses

Vastavalt klassikalisele rahvusvahelisele õigusele on riik kohustatud austama kõigi tema kodanike inimõigusi ja tagama kõigile tema jurisdiktsioonis asuvatele inimestele nende põhiliste inimõiguste võrdne kaitse ilma eristamiseta rassi, soo, keele või religiooni alusel (ÜRO Harta art 1 (3) ja art 55 ja art 56).⁵⁶ Sama kohustus on sätestatud ka mitmes rahvusvahelises instrumendis veel, nagu näiteks Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 2, Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 2 (1) ning Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti art 2 (2).

Suurt rolli mittediskrimineerimise nõude täitmisel sotsiaalsete õiguste puhul mängivad keele kasutamist reguleerivad normid. Diskrimineerimise keeleoskuse tõttu keelustab Lissaboni lepingu jõustumisega õiguslikult siduvaks muutunud Euroopa Liidu põhiõiguste harta, selle artikkel 21 „Diskrimineerimiskeeld“⁵⁷. Sarnane keeld on ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (art 14 „Diskrimineerimise keelamine“)⁵⁸.

Keelelise diskrimineerimise suurt mõju mitme õiguse realiseerimisele on tunnistanud oma artiklis ka Kristiina Albi: “Keelelised nõuded avaldavad samuti mõju võimalusele realiseerida mitut muud õigust, näiteks õigust poliitilisele osalemisele, mis on kaitstud ICCPR artikliga 25. Nende õiguste realiseerimine peaks olema tagatud ilma diskrimineerimiseta *inter alia* keele alusel”.⁵⁹

55 Võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315 ... RT I, 06.07.2012, 22.

56 Charter of the United Nations 1945. – <http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml>

57 Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – 200/C 303/01, 07.12.2000. – <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303ET.01000101.htm> (22.04.2013)

58 Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

59 K. Albi. The Right to Use Minority Languages in the Public Sphere: Evaluation of Estonian Legislation in Light of the International Standards. *Juridica International*, 2003 VIII, p 3.1.3. Arvutivõrgus: <http://www.juridicainternational.eu/?id=12512> (26.04.2013)

Samas artiklis on toodud mõned regulatsioonid selles küsimuses. “Diskrimineerimise all peetakse silmas igasugust eristamist, välistamist, piiramist või eelistamist *inter alia* keele alusel, mille eesmärgiks või mille tulemuseks on kõigi õiguste realiseerimise anulleerimine või halvenemine kõigi isikute poolt samadel tingimustel poliitilises, majanduslikus, sotsiaalses, kultuurilises või muus valdkonnas”.⁶⁰

Arutamise punktiks on see, kas diskrimineerimine keele alusel ja diskrimineerimine rahvuse või etnilise päritolu alusel on omavahel tihedalt seotud ja on põhimõtteliselt vastastikku asendatavad või neid aluseid tuleb rangelt üksteisest eraldada. Problemaatiliseks võib muutuda olukord, kui õigusaktides ei ole eraldi välja toodud ebavõrdse kohtlemise keeldu keele alusel. Sellise olukorra lahendamist käsitles soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik oma 16.08.2012 arvamuses: „Euroopa Liidu sekundaarõigus, nt nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv nr 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, ei loetle keeleoskust etnilise päritolu kõrval eraldi diskrimineerimise tunnusena. Samas on näiteks Euroopa Põhiõiguste Amet sedastanud 2010. aastal, et ehkki Euroopa Liidu õigus ei loenda keelt, nahavärvi ning päritolu tunnusena, mille tõttu diskrimineerimine on keelatud, ei tähenda see, et nende tunnuste tõttu diskrimineerimise eest ei saaks inimest kaitsta, toetudes keelule diskrimineerida rassi või etnilise kuuluvuse tõttu, kuivõrd keel, nahavärvus ja päritolu on olemuslikult rassi ja etnilise päritoluga seotud”.⁶¹ Samas otsuses viitas volinik ka Euroopa Kohtu praktikale ja Euroopa Liidu liikmesriikide praktikale ning lõpus jõudis arvamusele, resümeerides seda: “Euroopa erinevate institutsioonide ja riikide kohtute praktika viitab minu hinnangul emakeele ja rahvuse omavahelisele tihedale seotusele”.⁶²

1.4.2. Diskrimineerimise keeld kui Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõte

Mittediskrimineerimine ehk kõigi võrdsus seaduse ees ehk võrdõiguslikkus on Eesti Vabariigi aluspõhimõte, mis on leidnud koha Põhiseaduse §-s 12:

„Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalla ja diskrimineerimise õhutamise on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist,

60 K. Albi, p 3.1.3.

61 Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku arvamus 16.08.2012, lk 6. – Arvutivõrgus: http://www.svv.ee/failid/16.08.2012_arvamus_anonymiseeritud.pdf (22.04.2013)

62 Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku arvamus 16.08.2012, lk 7.

vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel“.⁶³

Väidetavalt eksisteerivad aluspõhimõtted, mis seisavad teistest põhiõigustest kõrgemal tasemel. Madis Ernits on välja toonud olulisemad riigiõigusteoreetilised aluspõhimõtete teemalised käsitlused. Käsitluste autorite hulgas on Rait Maruste, Heinrich Schneider, Kalle Merusk, Uno Lõhmus, Taavi Annus ja Robert Alexy. Robert Alexy aluspõhimõtete kataloogis sisaldub võrdsus. Uno Lõhmus on leidnud, et vastavas kataloogis peab olema võrdse kohtlemise põhimõte.⁶⁴

Riigikohtu kataloogis ehk Riigikohtu kohtupraktikas ei kajastu näiteks Heinrich Schneideri ja Robert Alexy nimetatud vabadus ega võrdsus. Kui pidada kõigi võrdset vabadust inimväärikuse osaks, siis võib piirduda inimväärikusega. Vastasel korral tuleks põhiseaduse aluspõhimõtetena eraldi mainida nii vabadust kui ka võrdse kohtlemise põhimõtet.⁶⁵

Järelikult rääkides mittediskrimineerimise nõudest, räägime ka riigi kehtimise ühest potentsiaalsest aluspõhimõttest.

1.4.3. Võrdse kohtlemise tagamine Eesti seadusandluses

Võrdse kohtlemise seaduse § 1 järgi on seaduse eesmärk tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel.⁶⁶ Sama seaduse § 2 lg 3 järgi ei välista seadus võrdse kohtlemise nõudeid tööalastes suhetes ka muude tunnuste alusel. Seaduse kohaldamise ala levib põhilistele sotsiaalvaldkondadele – töösuhted, hariduse saamine, tervishoid. Sama seaduse alusel töötab Eesti soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, kelle töö analüüs leiab aset käesoleva magistratöö kolmandas peatükis.

Sotsiaalministeeriumi koduleheküljelt võib leida iseseisva rubriigi, mis on pühendatud soolisele võrdõiguslikkusele.⁶⁷ Tutvudes selle infoga, võib paremini aru saada sellest, mida peetakse silmas võrdõiguslikkuse all ühes ministeeriumidest kui riigi täitevvõimu organis. Samuti võib analoogia alusel tõmmata paralleele võrdõiguslikkuse nõudega muudel juhtudel, olgugi see võrdõiguslikkus inimeste vahel erineva rassilise, religioosse, keelelise, seksuaalse või muu kuuluvusega.

Võrdse kohtlemise seaduse, soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja selle ministeeriumi poolt esitatud informatsiooni käsitlemise koosmõjus võib teha kindlaid järeldusi ka rahvusvähemuste võrdse

63 Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

64 M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. Riigikogu Toimetised, 26/2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16010> (03.05.2013)

65 M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. Riigikogu Toimetised, 26/2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16010> (03.05.2013)

66 Võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315 ... RT I, 06.07.2012, 22.

67 Sotsiaalministeeriumi kodulehekülg internetis: <http://www.sm.ee/tegevus/sooline-vordoiguslikkus.html> (17.04.2013)

kohtlemise kohta. Kodulehel kirjeldatakse, et ebavõrdsus naiste ja meeste vahel väljendub järgmises:

- erinevas osaluses otsustamisprotsessides;
- erinevas staatuses tööturul ja majanduses;
- erinevates kohustustes nii tasustatud kui ka tasustamata tööde puhul;
- erinevates haridusvalikutes;
- erinevas elueas;
- erinevustes juurdepääsul ressurssidele (sh aeg, informatsioon, võrgustikud jms).

Nende tunnuste alustel võiks võrrelda ka inimrühmade võrdset kohtlemist muudel alustel – kultuurilisel, religioosel, seksuaalsel orientatsioonil põhineval, keelelisel või etnilise päritolu järgi. Varem esile toodud statistika põhjal võib leida mitme tunnuse esinemist enamus- ja vähemusrahvuste vahel.

Kui rääkida olulistest sotsiaalsetest inimõigustest, siis Eesti on võtnud omale kohustuseks täita ILO konventsiooni nr 111 „Töö- ja kutsealast diskrimineerimist käsitlev konventsioon“.⁶⁸ Selle artikli 1 kohaselt tähendab diskrimineerimine järgmist:

- a) igasugune vahetegemine, väljaarvamine või eelistamine rassi, nahavärvi, soo, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, rahvusliku päritolu või sotsiaalse kuuluvuse alusel, mille mõjul võrdsed võimalused või võrdne kohtlemine tööl ja kutsealal on olematud või kahjustatud;
- b) muu vahetegemine, väljaarvamine või eelistamine, mille mõjul võrdsed võimalused või võrdne kohtlemine tööl ja kutsealal on olematud või kahjustatud ja mille on määratlenud asjaomane liige pärast konsulteerimist tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonidega ja muude asjaomaste organitega.

Lähtuvalt selle konventsiooni artiklist 2 ei peeta diskriminatsiooniks vahetegemist, väljaarvamist või eelistamist seoses töökohaga, mis vastab selle kohta kehtestatud erinõuetele, mis täiesti vastab ka Võrdse kohtlemise seaduse põhimõttele.

68 Töö- ja kutsealast diskrimineerimist käsitlev konventsioon 1958. – RT II 2005, 17, 51.

2. Rahvusvähemuste sotsiaalsed õigused rahvusvahelistes õigusaktides

Käesolevas peatükis annab autor ülevaate praegu kehtivast regulatsioonist vähemusrahvuste kaitse valdkonnas rahvusvahelises õiguses. Eesmärgiks ei ole näidata ainult Eesti jaoks siduvat normistikku, vaid ka neid õigusakte ja lepinguid, mis ei kehti veel Eestis, kuid on rahvusvaheliselt tunnustatud ja omavad tähtsust rahvusvahelise üldsuse jaoks. Seejuures keskendub autor sotsiaalsetele õiguste kaitsele, võrdõiguslikkuse problemaatikale. Selles kontekstis on suurem mõju sellistel rahvusvahelistel organisatsioonidel nagu ÜRO, Euroopa Nõukogu, OSCE, Euroopa Liit.

2.1. Rahvusvähemuste õigused ÜRO tasemel

2.1.1. Rahvusvähemuste õigused ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsioonis

Rahvusvahelises õiguses kõige suuremat hulka riike hõlmav regulatsioon, mis kaitseb muuhulgas ka rahvusvähemuste õigusi, on ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsioon⁶⁹, mille artiklis 2 on sätestatud igauhe õigus kõigile deklaratsioonis nimetatud õigustele ja vabadustele ilma mingisuguse eristamiseta, nagu näiteks rassi, nahavärvi, soo, keele, religiooni, poliitilise või muu kuuluvuse, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, omandi, sünni või muu staatuse alusel. ÜRO Ülddeklaratsioon ei ole siduv akt, kuid selle deklaratsiooni kui ÜRO organisatsiooni põhimõttelise alusdokumendi ülevaade on kasulik.

Ülddeklaratsiooni artikkel 7 ütleb, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ja neil on igasuguse vahetegemiseta õigus saada seaduselt võrdset kaitset. Kõigil inimestel on õigus olla võrdselt kaitstud mis tahes diskrimineerimise eest, mis on vastuolus deklaratsiooniga, ja sellisele diskrimineerimisele õhutamise eest.

Need kaks sätet omavad üldist iseloomu ja sätestavad aluspõhimõtteid, millest tuleb lähtuda deklaratsiooni lugemisel, arusaamisel ja tõlgendamisel. Neid kahte sätet võib täiendada, lisades juurde spetsiifilisema artikli 22. Igauhel on ühiskonna liikmena õigus sotsiaalsetele tagatistele, samuti on tal õigus tänu riiklikele jõupingutustele ja rahvusvahelise koostöö kaudu (arvestades iga riigi elukorraldust ja ressursse) kasutada oma inimväärikuse ja isiksuse vabaks arenguks vajalikke majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi.

⁶⁹ The Universal Declaration of Human Rights 1946. - Arvutivõrgus: <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (03.05.2013.a.)

Edaspidises tekstis kohtub nii mitmes sättes regulatsioone, mis sisaldavad konkreetsemate õiguste, sh ka vähemuste õiguste, kaitset. Kaitstakse nii eraelu puudutavaid õigusi kui ka majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi. Sotsiaalse kallakuga normid, mis toetavad arusaamist sellest, mis on võrdõiguslikkus tööalastes suhetes, asuvad artiklis 23. Selle esimese lõike kohaselt on igal inimesel õigus töötada ja vabalt valida elukutse, õigus õiglastele ja rahuldavatele töötingimustele ning kaitsele tööpuuduse vastu. Võrdse kohtlemise all võib silmas pidada ka võrdset töötasu erinevate ühiskonna rühmade esindajatele. See on üks põhiline tunnus, mille järgi tehakse kindlaks diskrimineerimise olemasolu soo alusel, kui meeste ja naiste palkade vahel leidub oluline lõhe. See on üks tuntumaid ja ühiskonnas rohkem arutatud küsimusi võrdõiguslikkuse osas. Sedasama olukorda võib märgata muude ühiskonna rühmade seas, näiteks rahvusenamuse ja rahvusvähemuste palkade puhul. Artikli 23 täpne formuleering on: „Igal inimesel on õigus igasuguse diskrimineerimiseta saada võrdset tasu võrdse töö eest“.

Sotsiaalsete õiguste kaiste kontekstis vajavad mainimist ka artikkel 25⁷⁰ ja 26, mis tagavad minimaalse elu standardi, tervishoiu ja haridusega seotud nõudeid. Eriti teravalt on Eestis päevakorral vähemusrahvuste õigus õppida emakeeles. Selles valguses on oluline tuua välja just haridust puudutav säte ja seda, mida väärtustatakse hariduse kontekstis Inimõiguste Ülddeklaratsioonis. Artikli 26 lõikes 1 sisaldub iga inimese õigus haridusele, selle kohustuslikkuse nõue algtasemel, tasuta õppe nõue alg- ja põhihariduse tasemel, tehnilise hariduse kõigile ligipääsetavuse nõue ning võrdsuse põhimõtte nõue kõrghariduse omandamisel. See säte omab suuremat moraalset ja väärtustele põhinevat lähenemist – selles on sätestatud üldine hariduse roll inimese ja ühiskonna jaoks. Kolmandas lõikes leidub huvitav põhimõte, mille järgi antakse vanematele üsna suur otsustusõigus selles, mis puudutab nende laste haridust. See on sarnane EV Põhiseaduse § 37 lause 3 sisuga.

2.1.2. Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta

Juba 1969. aastal jõustus ÜRO Peaassamblee poolt vastu võetud Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. Eesti ühines selle lepinguga 21.

⁷⁰ Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artikkel 25 lg 1 ütleb, et igal inimesel on õigus elatustasemele, mis tagab tema ja ta perekonna tervise ja heaolu toidu, riietuse, eluaseme, arstiabi ja elementaarsete sotsiaalteenuste osas; samuti on igal inimesel õigus kindlustatusele tööpuuduse, haiguse, invaliidisuse, lesestumise ja vanaduse või muul elatusvahenditest ilmajäämise puhul, mis ei olene temast endast.

oktoobril 1991. aastal, võttes enda kohustuseks täita konventsioonis sätestatud.⁷¹ 09. juunil 2010. aastal võttis Riigikogu vastu Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 14 lõike 1 alusel deklaratsiooni tegemise seaduse, millega tunnistati rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee pädevust vastu võtta ja läbi vaadata Eesti jurisdiktsiooni all olevate üksikisikute või isikurühmade avaldusi selle kohta, et Eesti on rikkunud nende konventsiooni kohaseid õigusi, kui rikkumine tuleneb pärast deklaratsiooni hoiuleandmist ilmnenud asjaoludest või toimunud sündmustest.⁷²

2010. aasta oktoobris esitas rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee Eestile oma ülevaate ja soovitused rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise konventsiooni paremaks rakendamiseks. Välisministeeriumi 20.10.2010. a seisukoha järgi oli komitee hinnang Eesti integratsioonipoliitikale kiitev ja toob sealjuures positiivselt esile nii Eesti lõimumiskavasid, rahvusvähemustega konsulteerimise mehhanisme kui ka kultuurilise mitmekesisuse tunnustamist hariduses.⁷³ Samas seisukohas märkab Välisministeerium, et komisjon hindab kõrgelt Eesti integratsioonipoliitika eesmärki, et kõik ühiskonnaliikmed võiksid end tunda kindlalt ja võtta osa ühiskonna majanduslikust, sotsiaalsest, poliitilisest ja kultuurilisest elust. Komitee kiidab võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmist Eestis.

Ülesehituse poolest koosneb 27.08.2010 dokument Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee lõppjäreldeusega kolmest osast: sissejuhatuses; positiivsetest aspektidest; murettekitavatest valdkondadest ja soovitustest. Positiivsed trendid puudutavad erinevaid elu valdkondi ja soodustavad vähemusrahvuste olukorra parandamist. Sotsiaalvaldkonda puudutavad positiivsed aspektid vastavalt komitee ülevaatele on järgmised:

- võrdse kohtlemise seaduse kehtestamine ja Eesti kavatsus laiendada nimetatud seaduses keelatud diskrimineerimise aluseid, et need hõlmaksid ka keelt ja kodakondsust;⁷⁴
- kultuurilise mitmekesisuse tunnustamine Eesti hariduses, kaasa arvatud rahvusvähemuste kultuuri puudutavate ainete kaasamine riiklikesse põhikooli- ja gümnaasiumiprogrammidesse. Komitee oli rahul ka sellega, et rahvusvähemustel on võimalus oma emakeelt õppida.⁷⁵

Lisaks kiitvatele hinnangutele tõi komitee välja ka probleemkohad ja soovitused edaspidiseks arenguks. Komitee leidis, et rõhuasetus eesti keelele Eesti integratsioonistrateegia eesmärkides ja

⁷¹ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. – New York 07.03.1966.

⁷² Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 14 lõike 1 alusel deklaratsiooni tegemise seadus. – RT II 2010, 17, 78.

⁷³ ÜRO rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee soovituste tõlgendamisest. – Välisministeeriumi pressiteade. 20.10.2010.a. Arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/10119> (18.04.2013)

⁷⁴ CERD/C/EST/CO/8-9, 27.08.2010.a, punkt 6. Arvutivõrgus: http://www.vm.ee/sites/default/files/CERD-komisjoni_loppjareldused_%20EST.pdf (03.05.2013)

⁷⁵ CERD/C/EST/CO/8-9, 27.08.2010.a, punkt 7.

rakendamises võib vastu töötada strateegia üldeesmärgile, tekitades pahameelt nende seas, kes end diskrimineerituna tunnevad, eriti karistuslike elementide tõttu keelerežiimis (konventsiooni 5. artikkel).⁷⁶ Integratsioonistrateegia kohta andis komitee positiivse hinnangu ja tunnustas selle visiooni. Komitee poolt antud soovitude hulgas oli see, et riik läheneks riigikeele edendamisele mittekaristavalt ja vaataks üle Keeleinspektsiooni rolli ning 2008. aasta määruse eesti keele valdamise nõuete kohta. Komitee soovitas tungivalt tagada piisavad ressursid tasuta keelekursuste võimaldamiseks.⁷⁷ Nende meetmete kasutusele võtmine võib tõsiselt mõjutada inimeste võimalusi tööturul ja üldiselt edendada nende aktiivset osalemist riigi elus.

Komitee avaldas kahetsust, et Eesti esitatud teave hariduse ja tööhõive kohta rahvusvähemuste seas ei võimalda (kõigi etniliste gruppide ja eriti) sotsiaalselt kaitsetute gruppide olukorda põhjalikult mõista ega hinnata (konventsiooni 5. artikli punkt (e)). Komitee soovitas tagada, et 2011. aasta rahvaloenduse ajal kogutaks andmeid kõigi etniliste gruppide, eriti sotsiaalselt kaitsetute gruppide sotsiaal-majandusliku olukorra kohta vabatahtliku eneseidentifitseerimise alusel, austades igati loendatavate privaatsust ja anonüümsust. Komitee palus, et Eesti esitaks oma järgmises perioodilises aruandes ka andmed, mis on jagatud etniliste gruppide, rahvuste ja kõneldavate keelte lõikes, et nimetatud gruppide olukorda oleks võimalik hinnata konventsiooni 1. artikli tähenduses.⁷⁸

Nüüdseks on 2011. aasta rahvaloenduse tulemused olemas ja uus Eesti perioodiline aruanne rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni täitmise kohta avaldati 2013. aasta jaanuaris. Sellest nähtub, et komitee poolt soovitud andmeid ei kogutud ega ole plaanis neid sellisena koguda ka tulevikus. Selgituseks on toodud järgmised põhjused: informatsiooni erinevate etniliste rühmade esindajate palga määra kohta Eestis ei koguta; andmed isiku rahvuse kohta on tundlik teave ja taolise informatsiooni kogumine nõuaks juriidilist alust; andmeid palga määra kohta kogutakse tegevusvaldkonna ja eriala lõikes.⁷⁹ Aruandes mainitakse seejuures, et erinevus ekvivalentses sissetulekus eestlaste ja mitte-eestlaste vahel oli 2010. aastal umbes 1,3 korda.

Põhilise faktorina, mis mõjutab inimeste heaolu, võimalusi tööturul läbi lüüa ja saavutada head elustandardit, on toodud aruandes läbiva joonena eesti keele oskus. Selle kinnituseks viidatakse Eesti inimarengu analüüsile 2011.⁸⁰ See analüüs näitab, et eesti keel on hädavajalik vahend selleks, et

⁷⁶ CERD/C/EST/CO/8-9, 27.08.2010.a, punkt 13.

⁷⁷ CERD/C/EST/CO/8-9, 27.08.2010.a, punkt 13 (a).

⁷⁸ CERD/C/EST/CO/8-9, 27.08.2010.a, punkt 16.

⁷⁹ Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013, punkt 156.

⁸⁰ Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013, punkt 314.

saavutada Eesti ühiskonnas sotsiaal-majanduslikku heaolu ning keele omandamisega seonduvatel probleemidel on väga tugev sotsiaalse turvalisuse mõõde, mis eeldab ka poliitikate mõju kompleksset analüüsi.⁸¹ Seejuures esitatakse statistika, mille järgi võib keeleoskust rahvusvähemuste hulgas pidada tagasihoidlikuks, sest integratsiooni monitooringu 2011 tulemuste järgi ainult iga kolmas isik, kelle emakeel ei ole eesti keel, valdab riigikeelt aktiivsel tasemel ning iga teine isik, kelle emakeel ei ole eesti keel, valdab eesti keelt passiivsel tasemel.⁸² Vaatamata ebapiisavale keeleoskusele nii suurel protsendil rahvusvähemuste esindajate hulgas märgitakse positiivset trendi keeleoskuse paranemisel.

Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee nõuannete üldine soovituslik ja suunav iseloom ning nende sisu ei näita selgesõnaliselt, et Eesti seadusandlus sisaldaks vastava konventsiooni sätteid oluliselt rikkuvaid norme. Kujunenud tava järgi tähendab nende soovitude iseloom teatud rikkumiste olemasolu ja riik peaks suhtuma nendesse tõsiselt. Samas ei tulene nii Eesti 2013. aasta aruandest kui ka komitee 2010. aasta lõppjäreldest sõnaselget arvamust, kas 30%-i suurune lõhe palkades ekvivalentse töö eest on tingitud diskrimineerimise juhtumitest töösuhetes, diskrimineerimist sisaldavatest õigusnormidest või ei ole see üldse tingitud diskrimineerimisjuhtumitest, vaid muudest objektiivsetest asjaoludest.

2.1.3. ÜRO deklaratsioon rahvus- või etniliste, usuliste või keeleliste vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste kohta

Teine otseselt vähemuste õigustega seotud ÜRO dokument on 1992. aastal vastu võetud ÜRO deklaratsioon rahvus- või etniliste, usuliste või keeleliste vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste kohta.⁸³ Seda tuntakse veel kui ÜRO Vähemuste õiguste deklaratsiooni (*United Nations Declaration on Minority Rights*).⁸⁴ ÜRO Peaassamblee koostab järjepidevalt resolutsioone ja muid dokumente, mis seonduvad selle deklaratsiooni levitamise ja rakendamisega. Selles deklaratsioonis kinnitab ÜRO selle dokumendi olulist rolli vähemuste õiguste kaitsel. Sealsamas kinnitab ÜRO ka rahvus-, etniliste, religioossete ja keelevähemuste olulist rolli. Deklaratsiooni artikkel 1 näeb ette riikide kohustust kaitsta vähemuste eksistentsi ja nende identiteeti ning soodustada selle identiteedi

81 Eesti inimarengu aruanne. Inimarengu Balti rajad: muutuste kaks aastakümnet. – Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 2011, lk 37.

82 Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013, punkt 315.

83 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. – 18.12.1992. a.

84 Rohkem infot sellest deklaratsioonist võib leida arvutivõrgust:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Minorities2012/Pages/minorityrights2012.aspx> (28.04.2013)

edendamist. Ühtlasi kohustab artikkel 1 riike kehtestama deklaratsiooni eesmärkide saavutamiseks seadusandlust. Deklaratsioonis on sätestatud selle rakendamine rahvusvähemustesse kuuluvate isikute puhul nii individuaalselt kui ka kollektiivselt (artikkel 3). Deklaratsiooni artikkel 8 sisaldab ka selle rakendamise piiranguid. Eriti oluline põhimõte, mille alusel peaks riik plaanima ja rakendama oma poliitikaid vähemuste suhtes, on vähemusrühmadesse kuuluvate isikute legitiimsete huvidega arvestamine (artikkel 5 lõige 1). Artikli 5 lõike 1 puhul võib kommentaariks lisada, et vähemustesse kuuluvate isikute osalemine majandusprogressis ja oma riigi arengus võib olla tagatud ainult siis, kui nende vähemuste huvidega on arvestatud siseriikliku poliitika ja programmide koostamise ja elluviimise protsessides. Vähemuste huvide arvestamist nõuab poliitika planeerimine hariduses, tervishoiu valdkonnas, samuti on väga oluline elanikkonnale toiduvarude ja elamute tagamine. Klausel „legitiimsed huvid“ vähemuste puhul ei eristu selle käsitlemisest enamusrühmade puhul. „Arvestamine“ vähemuste huvidega tähendab, et nendele tuleb pöörata piisavat tähelepanu võrreldes teiste legitiimsete huvidega, mis kuuluvad valitsuse poolt arvestamisele.⁸⁵

ÜRO Vähemuste õiguste deklaratsiooniga ei ole Eesti ühinenud ega ole tekkinud vastava sisuga laiemat diskussiooni ühiskonnas. Võimalik põhjus võib peituda selles, et deklaratsioonis sisalduvad õigused on niigi kaitstud teiste rahvusvaheliste lepingutega ja siseriikliku õigusega. Samas tuleb tunnistada, et käsitletud deklaratsioon sisaldab rahvus- või etniliste, kultuuriliste, religioosete ja keeleliste vähemuste tugevat kaitset ja selles sisalduvad kohustused võiksid olla riigile koormuseks, mida tema püüab vältida, jättes deklaratsiooni ratifitseerimata.

2.1.4. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

ÜRO järgmiseks oluliseks õigusaktiks on Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (ICESCR), mis allkirjastati New Yorgis 19. detsembril 1966. aastal. Selles paktis ei käsitleta eraldi vähemusrahvusi, kuid sätestatakse põhilised sotsiaalsed ja majanduslikud – vähemal määral kultuurilised – õigused.⁸⁶ Selle pakti puhul on oluline just see lähenemine, et on olemas minimaalsed elu standardid, mida peab riik igaühele tagama. Eesti ühines paktiga Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26. septembri 1991. a otsuse alusel.⁸⁷

Antud juhul tasub välja tuua 14. oktoobril 2010. aastal koostatud Eesti teine perioodiline raport

⁸⁵ ÜRO dok. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, punkt 73. Arvutivõrgus:

http://www.ohchr.org/Documents/Events/Minority2012/G0513385_ru.pdf (04.05.2013)

⁸⁶ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

⁸⁷ Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.

ICESCR täitmisest⁸⁸ – mis on praeguseni ka viimane – ning selle esitamisele järgnenud menetlus ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu all töötavas Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitees (CESCR).

Pärast aruande esitamist päris CESCR Eestilt lisateavet mitmes küsimuses. Käesoleva töö jaoks on olulised rahvusvähemuste töölaseid ja haridusalaseid õigusi puudutavad punktid, milles komitee soovis mittediskrimineerimise osas täpsemat informatsiooni selle kohta, kuidas kodakondsuseta isiku staatus mõjutab tema sotsiaalsete õiguste realiseerimist; kas on rakendatud spetsiaalseid poliitikaid ja programme venekeelse rahvusvähemuse sotsiaalsete õiguste tagamiseks ilma diskrimineerimiseta; millist mõju avaldas uutele immigrantidele integratsioonikava rakendamine aastatel 2009–2010.⁸⁹ Komitee soovis teada, millist mõju avaldasid rakendatud meetmed, mis olid muuhulgas suunatud vähemusrahvustesse kuuluvatele isikutele ja pikaajalistele töötutele,⁹⁰ ning palus esitada infot meetmete kohta, et võidelda etnilise ebavõrdsusega, mis puudutab vaesuse ulatust ja sügavust riigis.⁹¹

Tuginedes nendele küsimustele esitas Eesti oluliselt täiendatud andmeid. Toodud statistikast ilmneb, et 2009. aastal soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule esitatud avalduste arv diskrimineerimise tuvastamiseks oli 51, neist 2 etnilise päritolu alusel. 2010. aastal olid analoogse statistika näidud 2 avaldust 47-st.⁹² Õiguskantsleri töös on nende juhtumite arv, mil kaevatakse diskrimineerimise üle rahvuse või keele alusel, on veel tagasihoidlikum. 2008. aastal leidis õiguskantsler ühel korral, et esines diskrimineerimine keele alusel.⁹³ 2009. ja 2010. aastal ei leidnud õiguskantsler diskrimineerimist ühelgi juhtumil – mõned menetlused jäid pooleli nende esitajate tõttu või seoses kaebuste tagasivõtmisega.⁹⁴ Kohtud tuvastasid diskrimineerimist tsiviilasjades aastatel 2007–2011 üheksal korral – nende kohtuasjade puhul ei tooda välja ebavõrdse kohtlemise alust.⁹⁵

Samas vastuses selgitatakse, et kodakondsuseta isiku staatus ei mõjuta kuidagi tema sotsiaalsete õiguste kaitset. See on seotud põhimõttega, et kõik majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused Eestis on tagatud residentsuse alusel, mitte kodakondsuse alusel.⁹⁶ Komisjoni huvitatus

88 E/C.12/EST/2/Corr.1, 2010.

89 E/C.12/EST/Q/2, punktid 6–8.

90 E/C.12/EST/Q/2, punkt 11.

91 E/C.12/EST/Q/2, punkt 19.

92 E/C.12/EST/2 Answers to the issues to be taken up in connection with the consideration of the second periodic reports of Estonia concerning articles 1 to 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Lk 3.

93 Õiguskantsleri märgukiri nr 6-2/081072/00807772 (10.11.2008)

94 E/C.12/EST/2, lk 3.

95 E/C.12/EST/2, lk 4.

96 E/C.12/EST/2, lk 8–9.

sellest, milliseid meetmeid, sh strateegiat, poliitikaid ja programme, rakendab Eesti venekeelse rahvusvähemuse sotsiaalsete õiguste tagamiseks ilma diskrimineerimiseta, ja see leidis põhjaliku vastuse Eesti poolt. Kahjuks oli sotsiaal-majanduslikule integratsioonile pühendatud lõik teisest kahest märgatavalt lühem. Küll aga käsitleti haridust sotsiaalsetest õigustest eraldi, koos kultuurilise integratsiooniga. Rahalises ekvivalendis näeb sotsiaal-majandusliku integratsiooni osakaal 21 protsenti tervest integratsioonikava eelarvest. Sektori eesmärgi⁹⁷ saavutamiseks rakendatakse reeglipäraseid meetmeid, mis on kõigi töötajate toetamiseks mõeldud, nimelt pakutakse nõustamisteenust, töötavad töötute klubid nende töövalmiduse soodustamiseks, korraldatakse ümberõpet ja tööpraktikat. Kuid rahvusvähemuste esindajate jaoks on põhiliseks takistuseks tööotsingutel kehv eesti keele oskus. Riik rakendab meetmeid eesti keele õppe edendamiseks ülikoolides ja töötute jaoks tasuta ning võimaldab eesti keele õppele tehtud kulutuste hüvitamist 383 euro ulatuses, kui isik läbib edukalt keeletaseme eksami.⁹⁸ Siinjuures tasub mainida, et Eestis viidi läbi uuring „Mitte-eestlastele suunatud tööturuprojektide tulemused“ ning selles pühendati erilist tähelepanu keeleõppe projektidele.⁹⁹ Muuhulgas tuli välja, et 2007. aastal veel enne majanduslangust ja töötuse järsku tõusu „pakuti keeleõpet väga erinevas mahus ning mitte kõigile, kes olid määratletud eesti keelt mitteoskavaks, vaid u 35%-le osalenud mitte-eestlastest.“¹⁰⁰ Järelikult ei ole piisav määrata, et rakendatakse konkreetseid meetmeid olukorra parandamiseks, vaid peab ka täpsustama, millises ulatuses seda tehakse ja kui suur on reaalne nõudlus.

Vastustes toodud andmed hariduse valdkonna kohta ei ole tänapäeval täies ulatuses relevantset, sest need pärinevad siiski 2010. aastast, mil gümnaasiumide üleminek eestikeelsele õppele oli alles ettevalmistamise etapis.¹⁰¹ Selle reformi põhieesmärkideks on eesti keele harjutamise võimalused, võrdsed võimalused mitte-eestlastest õpilastele kõrg- ja erialahariduse saamisel ja edukuseks tööturul. „Selle haridusliku innovatsiooni (ülemineku – autori märkus) esmatähtsaks eesmärgiks on saavutada ühtset ühiskonda, ennetades segregatsiooni, kuid teiseks – mitte vähem oluliseks – eesmärgiks on parandada hariduse kvaliteeti vene õppekeelega koolides ja vene koolide vilistlaste hariduse taset.“¹⁰² Vastuses on loetletud veel terve rida meetmeid, mis mõnel määral toetavad

97 „Sektori eesmärgiks on võrdsete võimaluste tagamine enda majanduslikuks enesemääramiseks ja sotsiaalseks hakkamasaamiseks kõigile Eesti elanikele vaatamata nende kodakondsusele, emakeelele või elukohale.“ – E/C.12/EST/2, lk 13.

98 E/C.12/EST/2, lk 14.

99 M. Kuldjärv. Mitte-eestlastele suunatud tööturuprojektide tulemused. – Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 7/2008, lk 4–7.

100M. Kuldjärv. Mitte-eestlastele suunatud tööturuprojektide tulemused. – Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 7/2008, lk 4.

101Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. – RT I 2010, 41, 240 ... RT I, 10.07.2012, 20. PGS § 89 lõige 1: „Koolides, kus käesoleva seaduse jõustumisel on gümnaasiumi astmel eesti keelest erinev õppekeel, rakendatakse käesoleva seaduse § 21 lõiget 3 alates 2011/2012. õppeaastast gümnaasiumiõpinguid alustanud õpilaste suhtes ja kogu gümnaasiumi ulatuses viiakse õpe käesoleva seaduse § 21 lõikega 3 kooskõlla hiljemalt 2013. aasta 1. septembriks“. See tähendab, et sellel aastal on üleminek lõpuni teostatud.

102E/C.12/EST/2, lk 10.

kvaliteetset haridust vene koolides.

Tööturu „riskirühmad“ moodustasid 2010. aasta esimeses kvartalis kokku 72,50% kõigi töötute hulgast. Kõigi töötajate hulgast olid 35,7% isikutest ebapiisava eesti keele oskusega, kelle keeleoskuse tase ei võimalda neil leida tööd, ning 47,7% olid pikaajalised töötud. Nendesse riskirühmadesse kuuluvad isikud võivad kattuda.¹⁰³ Siinjuures tuleb märkida, et tulenevalt 2010. aasta pikaajaliste töötute uuringust on pikaajaliste töötute hulgas oluliselt rohkem rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid. Selle järgi oli mitte-eestlaste pikaajalise töötuse määr peaaegu kaks korda suurem kui eestlaste oma.¹⁰⁴ Eesti vastuses toodud tabeli alusel on jälgitav tendents, et 2010. aasta lõpuks kasvas ebapiisava eesti keele oskusega pikaajaliste töötute ja isikute arv veelgi rohkem.

21. novembril 2011. aastal toimus Genfis aruande arutelu, mille põhilised magistritööga seonduvad aspektid olid järgmised. Põhiline arutelu, kohati isegi vaidlus, käis õiguskantsleri ja soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ameti ümber. CESCRI esindajad väitsid, et Eestis puudub riiklik inimõiguste kaitse institutsioon, mis toimiks vastavuses siseriiklike institutsioonide staatusega inimõiguste propageerimiseks ja kaitsmiseks (Pariisi põhimõtted) ning et õiguskantsleri ja võrdõiguslikkuse voliniku institutsiooni tööülesanded tuleks üle vaadata, et viia see kooskõlla Pariisi põhimõtetega.¹⁰⁵ Lisaks küsiti ka nende kahe institutsiooni omavahelise seotuse kohta.¹⁰⁶ Eesti seisukoht on see, et nende institutsioonide poolt tagatav kaitse on piisav, kuigi aruandes esitatud statistika näitab väga tagasihoidlikku kaebuste arvu. Eesti poolt lisati, et eraldi inimõigusi kaitsva sõltumatu institutsiooni loomine kooskõlas Pariisi põhimõtetega on Eesti jaoks liiga koormav ning nendele funktsioonidele vastab juba niigi Õiguskantsleri Kantselei, mis omab selgelt määratud staatust ja on tõesti sõltumatu. Õiguskantsleri Kantselei on kinnitanud, et tema ei ole huvitatud lisafunktsioonide võtmisest ja akreditaatsiooni taotlemisest – valitsusel ei õnnestunud veenda kantseleid seda tegema.¹⁰⁷

Seonduvalt rahvusvähemuste tööalaste ja harudusalaste õigustega esitasid CESCRI esindajad mitmeid küsimusi ja märkusi:

– Vaatamata märkimisväärsele progressile diskriminatsioonivastases võitluses jääb palju teha vene keelt kõnelevate isikute ja romide harudusalaste, tööalaste, tervishoiu ja sotsiaalkindlustuse alaste õiguste tagamiseks. Milliseid seadusandlikke või muid astmeid on ellu viinud valitsus, et peatada

¹⁰³Allikas: Eesti Töötukassa. (Viidatud: E/C.12/EST/2, lk 20).

¹⁰⁴Allikas: Statistikaamet, tööjõu-uuring. (Viidatud: Ü. Marksoo. Pikaajalised töötud Eesti tööturul.

Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 5/2010, lk 11).

¹⁰⁵E/C.12/2011/SR.32, punktid 8, 21, 25, 27, 41, 45, 46, 50.

¹⁰⁶E/C.12/2011/SR.32, punkt 48.

¹⁰⁷E/C.12/2011/SR.32, punkt 41.

rassilist ahistamist?¹⁰⁸

- Ehkki Eesti Integratsioonikava fookus on olnud keeleõppel, jäi palju ära teha majanduslikus, õigusalas ja poliitilises valdkonnas.¹⁰⁹
- Vaatamata asjaolule, et vene keelt kõnelev vähemus moodustab kolmandiku elanikkonnast, on need inimesed kohtunud olulise diskrimineerimisega töövaldkonnas, mis on seotud eesti keele vabalt valdamisega. Milliseid samme on ette võtnud riik, et parandada olukorda?¹¹⁰
- Mida on tehtud, et vähendada keelelist diskriminatsiooni vene keelt kõneleva vähemuse vastu hariduses ja tööturul?¹¹¹

Eesti esindajate vastused katsid praktiliselt kõiki küsitud aspekte. Vastustest tulenes, et Eestis ei ole vene keelt kõneleva vähemuse diskriminatsiooni hariduses, kellel on olemas õigus saada põhiharidust vene keeles ja võimudel ei ole plaanis sulgeda vene õppekeelega koole põhihariduse astmes. Lisaks saavad erakoolid ise valida õppekeelt. Romide laste arv koolides on alla 100 inimese ja umbes pool nendest õpivad erivajadustega lastele mõeldud programmi järgi. Nende saavutused koolis on sõltuvuses nende oskusest kirjutada eesti keeles.¹¹² Tööturul ei olnud keelelist diskriminatsiooni, sest keelenõuded ei põhine rahvusel ja on kohustuslikud ainult avalikus sektoris töötavatele isikutele. Keeletest on kohustuslik ainult nende jaoks, kes on saanud sellise hariduse, kus eesti õppekeele osakaal on väiksem kui 60%.¹¹³

Oma lõppjäreldestes kiitis CESCR Eestit, et ta edendab majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rakendamist. Muuhulgas kiitis komisjon uute rahvusvaheliste instrumentide ratifitseerimist ja riigipoliitikat, mis toetab vähemuste emakeelte õpet ja kakskeelse õppe edendamist hariduses.¹¹⁴

Probleemsed kohad ja komisjoni soovitused nende probleemide ületamiseks moodustasid võrdlemisi pika nimekirja. Komitee väljendas muret vene keelt kõneleva vähemuse diskrimineerimise pärast, mis jätkuvalt kajastub töötuses ja vaesuses. Väga konkreetseid lahendusi komitee ei paku, kuid palub veenduda, et kavad ja poliitikad sisaldavad meetmeid võitluseks nii otsese kui ka kaudse diskriminatsiooniga ning et tööalased keelenõuded ei ole ebaproportsionaalselt kõrged.¹¹⁵ Komitee on arvamusel, et minimaalne töötasu ei ole piisav töötajate ja nende perekondade väärrika elatustaseme tagamiseks ning palub tõsta minimaalse töötasu määra.¹¹⁶ See

108E/C.12/2011/SR.32, punkt 9.

109E/C.12/2011/SR.32, punkt 14.

110E/C.12/2011/SR.32, punkt 20.

111E/C.12/2011/SR.32, punkt 23.

112E/C.12/2011/SR.32, punkt 35, 38.

113E/C.12/2011/SR.32, punkt 37.

114E/C.12/EST/CO/2, punkt 5.

115E/C.12/EST/CO/2, punkt 10.

116E/C.12/EST/CO/2, punkt 16.

säte ei kaitse spetsiifiliselt vähemuste huvisid, kuid väärrib mainimist käesoleva töö raames. CESCR märkas, et vaesuse kõrge määr – eriti mitte-eestlaste hulgas – on endiselt päevakorras vaatamata kõigile tehtud pingutustele, ja palus, et riik võtaks vajalikud sammud ette.¹¹⁷ Ning viimasena tuleks komiteel muret tunda õigusliku raamistiku puudumise pärast, mis kaitseks vähemuste identiteete ja nende kultuurilisi õigusi. Tema soovitab luua vastav normistik, et tagada kõigi vähemuste majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste kaitse ja edendamine. Pealegi näeb komitee vajadust anda adekvaatset staatust vähemuste keeltele.¹¹⁸

Muuhulgas soovitati Eestil ratifitseerida ICESCR-i fakultatiivset protokollit (OP-ICESCR).¹¹⁹ Protokollit artikkel 1 sätestab CESCR-i pädevust võtta menetlusse ja arutada kaebusi (*communications* – ingl k).¹²⁰ Vastavalt protokollit artiklile 2 saab komisjon võtta menetlusse kaebusi isikutelt, kes kuuluvad protokollit ratifitseeritud riigi jurisdiktsiooni alla.

Õiguste efektiivse kaitse tagamiseks soovitas CESCR mõelda ka Pariisi põhimõtetele vastava inimõiguste kaitse institutsiooni loomisest.¹²¹

2.1.5. Lapse õiguste konventsioon

Lapse õiguste konventsioon¹²² on vastu võetud ÜRO Peaassamblee poolt 20. novembril 1989. aastal. Eesti ühines paktiga Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26. septembri 1991. a otsuse alusel ning konventsioon jõustus Eestis 20. novembril 1991. aastal.¹²³

Oma esimese ja tänaseks päevaks viimase aruande CRC täitmisest koostas Eesti 2001. aasta juunis. Sellele järgnesid vastavate täpsustuste esitamine ja aruande arutelud, mille alusel sai Laste Õiguste Komitee koostada oma lõppjärelused ja soovitused. Aruande koostajad tõid välja muuhulgas vähemusrahvustest lapsi puudutavat infot. Rahvusvähemustest või põlisrahvastest laste hariduse korraldusele on pühendatud terve aruande peatükk selle alusel, et CRC sisaldab eraldi artiklit, mis kaitseb nende lasterühmade huvisid.¹²⁴ CRC artikkel 30 ütleb, et riikides, kus eksisteerivad rahvus-, usu- või keelevähemused või põlisrahvusest isikud, peab sellise vähemuse hulka kuuluval või

117E/C.12/EST/CO/2, punkt 23.

118E/C.12/EST/CO/2, punkt 30.

119E/C.12/2011/SR.32, punktid 23 ja 49.

120Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. – Vastu võetud UN Peaassamblee resolutsiooniga nr A/RES/63/117 10.12.2008.a. Arvutivõrgus:
http://www.ohchr.org/Documents/Press/OP_ICESCR.pdf (30.04.2013)

121E/C.12/EST/CO/2, punktid 7 ja 35.

122Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

123Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.

124CRC/C/8/Add.5, punktid 535–554.

põlisrahvusest lapsel olema õigus koos oma kogukonnakaaslastega saada osa oma kultuurist, tunnistada ja viljeleda oma usku ning kasutada oma keelt. Selles kirjeldatakse peamiselt 1990. aastatel toimunut, mis tänapäeval on oluliselt muutnud. Oma lõppjäreldestes leidis Laste Õiguste Komitee positiivsena, et Eesti on loonud võimalusi vähemusrahvustest õpilaste jaoks õppida emakeelt, kui nad õpivad eesti koolides ning tunnustas programmi „Integratsioon Eesti ühiskonda, 2000–2007“.¹²⁵

CRC põhilisteks põhimõteteks on mittediskrimineerimine ja lapse huvide ülemlikkus, mis on sätestatud konventsiooni artiklites 2 ja 3. Lõppjäreldeste koostajate arvamuse põhjal vajab õigus mittediskrimineerimisele tõhusamat kaitset rahvusvähemustest laste puhul, sest

- tol ajal ei olnud Eestis regulatsioone, mis keelaksid diskrimineerimist kodus ning juurdepääsul haridusele ja avalikele teenustele;
- kodakondsuseta laste osakaal venekeelses kommunis oli väga kõrge;
- suured vähemusrahvuste rühmad olid ebaproportsionaalselt esindatud madala sissetulekuga ja töötute vanematega majapidamistes, mis võis mõjutada lapsi nendes peredes.¹²⁶

Ühtlasi julgustas komitee võtta kõik vajalikud meetmed määruse nr 209 rakendamiseks ning täiustada edaspidi haridussüsteemi rahvusvähemuste jaoks.¹²⁷ Juba 2003. aastal, kui valmisid komitee lõppjäreldeste, pöörati tähelepanu pingetele, mida pidi tooma kaasa rahvusvähemuste õppekeele küsimus.¹²⁸ Komitee soovitas tagada eesti keele õppe kvaliteeti selliselt, et rahvusvähemustest lapsed saaksid osaleda võrdsetel tingimustel eesti lastega, nimelt kõrgematel haridustasemetel.¹²⁹

Nagu eespool ICESCR-i analüüsi juures on tõdetud, on tänaseks formaalne olukord muutunud, kui vaadata detailselt, kuid vähemuse paremini hakkama saamine ei ole tänaseks veel sisuliselt realiseerunud ja tulemusi toonud.

2.1.6. Eesti liitumine UNESCO konventsiooniga diskrimineerimise vastu hariduses

Oma 2010. aasta lõppjäreldestes julgustas CERD Eestit kaaluma liitumist veel ratifitseerimata rahvusvaheliste inimõiguste alaste kokkulepetega – eriti nendega, mille sätted avaldavad otsest mõju rassilise diskrimineerimisega seonduvale, näiteks võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste

¹²⁵CRC/C/15/Add.196, punkt 3.

¹²⁶CRC/C/15/Add.196, punkt 23.

¹²⁷CRC/C/15/Add.196, punkt 43.

¹²⁸CRC/C/15/Add.196, punkt 52.

¹²⁹CRC/C/15/Add.196, punkt 53(c).

kaitse rahvusvaheline konventsioon (1990). Komitee kutsus Eestit liituma UNESCO konventsiooniga diskrimineerimise vastu hariduses.¹³⁰ Uute rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimine ja standardite rakendamine siseriiklikus õiguses toob kaasa uusi laineid inimõiguste kaitsele, tihti tõstab nende õiguste kaitse kvaliteeti. Eesti reageeris oma 2013. aasta aruandes komiteele, et Eesti ei kaalutle praegu liitumist esimesega nendest aktidest, kuid plaanib liitumist UNESCO konventsiooniga diskrimineerimise vastu hariduses.¹³¹ Põhjenduseks, miks ei soovi liituda nimetatud aktiga, toodi välja see, et siseriiklik õigus tagab niigi inimeste kaitse diskrimineerimise vastu Eestis. Taoline põhjus ei tundu eriti veenev olevat, sest sellisel viisil võibki piirduda ainult riigisisese õigusega ka muudes valdkondades. Puudub mingisugune vahetu seos rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimise fakti ja lepinguga reguleeritava probleemi olemasolu vahel.

Mis puutub UNESCO konventsiooni diskrimineerimise vastu hariduses, siis esimesed sammud sellega liitumiseks on juba tehtud. Nimelt esitas Eesti Keskerakonna fraktsioon 19. detsembril Riigikogu otsuse „Ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele“ eelnõu, millega tehti ettepanek alustada 1960. aasta UNESCO hariduse diskriminatsiooni vastase konventsiooniga ühinemise protsessi, ning 20.12.2012 otsusega võttis Riigikogu selle eelnõu menetlusse. Käesoleva magistritöö esitamise ajaks (06.05.2013. a) oli ratifitseerimise puutuv olukord järgmine. Esialgu muudeti vastutavat komisjoni, mille tulemusel hakkas eelnõu eest vastutama kultuurikomisjoni asemel põhiseaduskomisjon. Hiljem tutvusid põhiseaduskomisjoni 11.03.2013 istungil selle liikmed konventsiooni sisuga, kuulasid Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajat ja leidsid, et eelnõud tuleks veel keeleliselt täpsustada, mistõttu otsustati veel jätkata arutelu komisjonis.¹³² HTM-i esindaja täpsustas veel, et konventsioon on juba lülitatud Vabariigi Valitsuse 2013. aasta töökavasse ning 2013. aasta detsembri lõpuks peaks valmima Haridus- ja Teadusministeeriumi eestvedamisel õiguslike mõjude hindamise analüüs. Põhiseaduskomisjoni 19.03.2013 istungil leidis komisjon, et otsuse eelnõuga ei saa edasi liikuda enne, kui ei ole konventsiooni eestikeelset tõlget, mistõttu otsustati jätkata arutelu komisjonis.¹³³ Tuginedes nendele asjaoludele, võib kindlusega väita, et suure tõenäosusega liitub Eesti UNESCO konventsiooniga diskrimineerimise vastu hariduses, kuid see protsess ei pruugi kiiresti kulgeda.

Autori arvamusel võib konventsiooniga liitumisest oodata Eestile lisakohustuste tekkimist vähemusrahvuste õiguste kaitsele hariduse valdkonnas. See on suure tõenäosusega seotud ka

¹³⁰CERD-komisjoni lõppjärelused 2010, p 21.

¹³¹Aruanne konventsiooni täitmise kohta: <http://www.vm.ee/sites/default/files/Eesti%20kümnes%20ja%20üheteistkümnes%20perioodiline%20aruanne.pdf>, p 31.

¹³²Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 119, 11.03.2013.

¹³³Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 122, 19.03.2013.

õigustega emakeelse hariduse valdkonnas. Eeldatavasti võib sellega seotud olla ka ministeeriumite ja ka riigikogu komisjoni ettevaatlik lähenemine ning viivitamine konventsiooniga liitumise protsessis.

2.2. Rahvusvähemuste õigused Euroopa Nõukogu tasemel

2.2.1. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni allkirjastasid Euroopa Nõukogu liikmesriigid 04. novembril 1950. aastal Roomas. Riigikogu võttis vastu selle konventsiooni ja selle protokollide ratifitseerimise seaduse 13. märtsil 1996. a. Praegu on sellel konventsioonil 14 lisaprotokoll, millest 13 on Eesti ratifitseerinud. Ainsa ratifitseerimata protokollina jääb endiselt protokoll nr 12 – vaatamata korduvatele ettepanekutele.¹³⁴

Protokoll nr 12 artikkel 1 sisaldab diskrimineerimise üldkeeldu ning koosneb kahest lõikest:

“1. Seaduses sätestatud õiguste kasutamine tagatakse ilma diskrimineerimiseta mis tahes tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund.

2. Riigivõimu esindaja ei tohi kedagi diskrimineerida esimeses lõikes nimetatud alustel.”¹³⁵

Protokoll nr 12 juures on oluline, et tegemist ei ole iseseisva diskrimineerimise sättega, vaid seda saab kohaldada vaid koostoimes mõne konventsiooni artikliga. Ehk peab välja tooma, milline konventsioonis sätestatud õigus on rikutud diskrimineerimiskeelu rikkumisel, ning ei saa lihsalt väita, et aset on leidnud diskrimineerimisjuhtum. Selline lähenemine on jälgitav ka EIK praktika näitel.¹³⁶

¹³⁴Rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangud inimõiguste olukorrale Eestis. – Inimõiguste Instituut. *Sine loco, sine anno*, lk 6. Arvutivõrgus: http://www.eihr.ee/wp/wp-content/uploads/2012/12/III-osa_V.pdf (03.05.2013)

¹³⁵Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 2000.

Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/177.htm>

¹³⁶EIK kohtulahendite andmebaas arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int> (04.05.2013.a.)

2.2.2. Euroopa Sotsiaalharta

Euroopa Nõukogu aktide ja tegevuse uurimisel tuleb pöörata tähelepanu Euroopa Sotsiaalharta, mis on otseselt seotud käesoleva magistritöö esemega. Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta on vastu võetud 03. mail 1996. aastal Strasbourgis ning Eesti ratifitseeris selle Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadusega 31.05.2000. aastal.¹³⁷ Eesti ei ole ratifitseerinud fakultatiivset protokollit, mis võimaldab kollektiivseid kaebusi.¹³⁸

Kõik riigid, kes on liitunud Euroopa Sotsiaalharta, pidid esitama 31. oktoobriks 2012 aruande, milles oleks pidanud kandma ette muuhulgas ka Sotsiaalharta artikli 30 täitmisest, st sellest, kuidas tagatakse õigus olla kaitstud vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest. Viimase aruande alusel koostas Euroopa sotsiaalõiguste komitee (ECSR) dokumendi järeldustega harta täitmise kohta artiklite kaupa. Positiivne on see, et enamikul juhtudel vastab Eesti regulatsioon Sotsiaalharta sätetatele.

Küll aga leidub siiski probleemseid kohti. ECSR tunnistas, et olukord Eestis ei ole kooskõlas Sotsiaalharta artikli 1 lõikega 4, milles on sätestatud riigi kohustus tagada sobiv kutsenõustamine, kutseõpe ja kutserehabilitatsioon või nende edendamine. Mittevastavuse põhjuseks on karjäärinõustamise kättesaadavus ainult töötutele isikutele ja nendele, kes said kätte koondamisteate.¹³⁹ Samal põhjusel ei vasta olukord Eestis harta artiklile 9. Selle artikli valguses tuletas komitee meelde, et eelmistes järeldustes kinnitas komitee võrdse kohtlemise nõude täitmist kolmandate riikide kodanike suhtes, kuid palus esitada uuendatud informatsiooni, mille alusel võiks hinnata vastavust artiklile ka tänapäeval. Mittevastavust on konstateeritud ka artikli 15 lõike 3 puhul, mis kaitseb puuetega inimesi.¹⁴⁰

ECSR-i hinnangul oli aruanne aga kohati puudulik, mistõttu pidi komitee lükkama järelduste tegemist edasi. Komitee nimetab seda oma järeldustes aruandekohustuse rikkumiseks. 2012. aasta aruande puhul ei saanud ECSR kujundada oma arvamust järgmiste artiklite suhtes:

- Art. 1(1) Õigus tööle. Täieliku tööhõive poliitika.
- Art. 1(2) Vabalt valitud töö (mittediskrimineerimine, sundtöö keeld, muud aspektid).

Mittediskrimineerimise nõude täitmise juures tõi Eesti esile Võrdse kohtlemise seadust, mis kaitseb

¹³⁷Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. – RT II 2000, 15, 93 ... RT II, 29.05.2012, 2.

¹³⁸Estonia and the European Social Charter. – Department of the European Social Charter and the European Code of Social Security Directorate General of Human rights and the Rule of Law, 2012. Arvutivõrgus:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Estonia_en.pdf (03.05.2013)

¹³⁹European Committee of Social Rights. Conclusions 2012 (ESTONIA). – 2013, lk 11.

¹⁴⁰European Committee of Social Rights. Conclusions 2012 (ESTONIA). – 2013, lk 29.

diskrimineerimisest rahvuse (etnilise päritolu), rassi, nahavärvi, religiooni või muude uskumuste, vanuse, puude või seksuaalse orientatsiooni alusel – suuremal määral just töövaldkonnas. Komitee pööras tähelepanu piirangutele, mis on kehtestatud EL-i kodanike ja EL-i kodanikeks mitteolevate isikute õigustele saada tööle kesk- või munitsipaalvalitsustes ametnikena või isegi kõrgametnikena.

141

– Art. 24 Õigus kaitsele töösuhte lõpetamise korral.¹⁴²

Ülaltoodud ülevaate alusel võib järeldada, et kõige värskest Sotsiaalharta täitmise aruandest ei ole võimalik järeldusi teha rahvusvähemusi puudutavate õiguste täitmise kohta mittediskrimineerimise nõude valguses. Selle põhjuseks on ebapiisava informatsiooni esitamine Eesti poolt. Samuti vajavad täpsustamist nende isikute töövõimalused võimukandja organites, kes ei ole Eesti kodanikud. Üldiselt ei käsitle komitee 2012. aasta järeldustes rahvusvähemustesse kuuluvate rühmade õiguste täitmist eraldi teistest ühiskonnarühmadest, v.a erandjuhtudel.

ECSR-i järeldused varasemate aruannete kohta ei sisalda samamoodi sellist eristamist. Mainitakse, et Haridus- ja Teadusministeerium rahastas 2007–2008. aastal 12 pühapäevakooli tegevust, kus said õppida oma emakeelt ja kultuuri 178 õpilast – armeenlased, aserbaidžaanlased, dagestanlased, juudid, türklased, ukrainlased, usbekid ja venelased;¹⁴³ pakutakse nõustamisteenust uusmigrantidele eesmärgiga aidata kaasa nende kohandamisele riigis;¹⁴⁴ 2010. aasta järeldustes puudub üldse seda laadi teave.

ECSR-i lähenemine rahvusvähemuste probleemidele Sotsiaalharta täitmise konrtollimisel kipub keskenduma uusmigrantide õigustele ja Eestis elavatele kolmandate riikide kodanikele. Rahvusvähemustest kodanike situatsiooni hindamine peaks põhimõtteliselt toimuma, kontrollides mittediskrimineerimise printsiibi järgimist riigis, kuid 2012. aasta järeldustest tulenes, et komitee ei saa anda hinnangut vähese informeerituse tõttu.

2.2.3. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon

Kõige märkimisväärsemaks õigusaktiks, mis kaitseb rahvusvähemuste õigusi Euroopa Nõukogu tasemel, on vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon.¹⁴⁵ Eesti Vabariik kirjutas sellele alla 02. veebruaril 1995. aastal ning see jõustus 01. veebruaril 1998. aastal. Sellest ajast saadik jõudis Eesti

¹⁴¹European Committee of Social Rights. Conclusions 2012 (ESTONIA). – 2013, lk 9.

¹⁴²European Committee of Social Rights. Conclusions 2012 (ESTONIA). – 2013, lk 33.

¹⁴³European Committee of Social Rights. Conclusions 2011 (ESTONIA). – 2012, lk 29.

¹⁴⁴European Committee of Social Rights. Conclusions 2011 (ESTONIA). – 2012, lk 23.

¹⁴⁵Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon. – RT II 1996, 40, 154.

esitada Euroopa Nõukogu nõuandekomiteele kolm aruannet rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni täitmise kohta. Ühinemine raamkonventsiooniga tekitas aktiivset arutelu ajakirjanduses, milles osalesid nii Riigikogu liikmed kui ka kodanikuühiskonna liikmed.

Raamkonventsiooni asjassepuutuvad põhimõtted ja sätted

Raamkonventsiooni artikkel 4 näeb ette riikide kohustust vajaduse korral võtta tarvitusele adekvaatseid meetmeid, et soodustada kõigis majandus-, sotsiaal-, poliitika- ja kultuurivaldkondades vähemus- ja enamusrahvusesse kuuluvate isikute täielikku ja tegelikku võrdsust. Raamkonventsioon eristub selle poolest, et selles on sätestatud ka kohustus rakendada spetsiaalseid meetmeid tegeliku võrdsuse saamiseks. See on vormi poolest erinev tavapärasest diskrimineerimiskeelu sõnastusest ja viitab nii otsesele kui ka kaudsele diskrimineerimisele. Artikli 5 lõige 2 nõuab hoidumist poliitikast, mille eesmärk on vähemusrahvustesse kuuluvate isikute assimileerimine vastu nende tahtmist, ning kohustab kaitsma neid isikuid mis tahes niisugusele assimileerimisele suunatud tegevuse eest, eiramata seejuures poolte üldise integratsioonipoliitikaga kooskõlas olevaid meetmeid.

Artikli 12 kohaselt (1) rakendavad pooled vajaduse korral meetmeid haridus- ja teadusvallas, et edendada oma vähemus- ja enamusrahvuse kultuuri, ajaloo, keele ja religiooni tundmist; (2) sellega seoses tagavad pooled muu hulgas õpetajate koolituse vastavad võimalused ja õpikute kättesaadavuse ning soodustavad eri ühiskonnagruppidesse kuuluvate õpilaste ja õpetajate vahelisi sidemeid; (3) pooled kohustuvad looma rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele võrdsed võimalused hariduse saamiseks kõigil tasemetel. Artikkel 12 on tihedalt seotud artikliga 14, mis kohustab riike tunnistama iga vähemusrahvusesse kuuluva isiku õigust õppida oma emakeelt. Selle õiguse tagamiseks nähakse ette meetmeid alates emakeele õpimise võimaluste loomisest kuni õpetuse saamiseni selles keeles.

Vastavalt artiklile 15 loovad riigid vähemusrahvustesse kuuluvatele isikutele eeldused tegusaks osalemiseks kultuuri-, sotsiaal- ja majanduselus ning ühiskonnaasjades, eelkõige neid puudutavas osas.

Eesti aruandlus raamkonventsiooni täitmisest uuritavates valdkondades

Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee võttis 01. aprillil 2011. aastal vastu kolmanda arvamuse Eesti kohta. Kiidetakse Eesti positiivset hoiakut

raamkonventsiooni järelevalveprotsessi, kodakondsuseta isikute *de facto* käsitlemist kohaldamisalasse kuuluvate rahvusvähemustena, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku pädevusala laiendamist seoses võrdse kohtlemise seaduse jõustumisega 01.01.2009. a.¹⁴⁶ Sellest ajast saadik kuuluvad voliniku pädevusse kaebused ka rahvuse (etnilise päritolu) alusel, ei ole välistatud seadusega mittereguleeritud alused nagu keeleoskus.

Nõuandekomitee Eestit puudutavad põhilised tähelepanekud hariduse ja tööhõive valdkonnas puudutavad keelega seotud probleeme – oskust, õpet ja nõudeid. Nii väidab nõuandekomitee, et

- rahvusvähemustesse kuuluvate isikute keeleliste õiguste tagamisel ei võetud arvesse rahvusvahelisi soovitusi riigikeele edendamise tasakaalustamiseks;¹⁴⁷
- Keeleinspeksioon järgib endiselt rangelt reguleerivat käsitlust ja määrab mõnikord ebaproportsionaalseks peetavaid trahve;¹⁴⁸
- lõimumistegevus koolides keskendub peamiselt eesti keelt mittekõnelevate õpilaste riigikeele oskuse parandamisele, millega ei saa ainuüksi saavutada kultuurilist mitmekesisust;¹⁴⁹
- gümnaasiumid jätkavad üleminekut eesti keelele kui peamisele õppekeelele, hoolimata asjaolust, et paljud koolid ja õpetajad ei ole niisuguseks muudatuseks piisavalt valmis.¹⁵⁰

Samal ajal on kohest tegevust nõudvad probleemid komitee arvates muuhulgas ka järgmised:¹⁵¹

- karistavate meetodite asendamine keeleseaduse rakendamisel stimuleerivate meetoditega;
- järk-järgulise ülemineku tagamine vene õppekeele koolides, järgides hoolikalt eesti ja vene keeles pakutava hariduse kvaliteeti;
- õpetajate asjakohaste õppekursuste kättesaadavuse suurendamine, k.a kakskeelse ja multikultuurse hariduse alad;
- rahvusvähemusse kuuluvatele inimestele väljaspool kultuurisfääri tõhusate nõuandvate organite loomine.

Siin toodud meetodite valik on põhjendatud uuritava problemaatikaga – neid probleeme, mis vajavad kiiret reageerimist, on veel rohkem. Kohest tegevust vajavate probleemide loetelu hõlmab seega nii õigust haridusele kui ka õigust tööle – mõlemat käesolevas magistritöös uuritavas

¹⁴⁶ Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee kolmas arvamuse Eesti kohta, 01.04.2011. a, punkt 26.

¹⁴⁷ Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee kolmas arvamuse Eesti kohta, 01.04.2011. a, punkt 19.

¹⁴⁸ Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee kolmas arvamuse Eesti kohta, 01.04.2011. a, punkt 19.

¹⁴⁹ Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee kolmas arvamuse Eesti kohta, 01.04.2011. a, punkt 21.

¹⁵⁰ Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee kolmas arvamuse Eesti kohta, 01.04.2011. a, punkt 22.

¹⁵¹ Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee kolmas arvamuse Eesti kohta, 01.04.2011. a, lk 2.

valdkonnas.

Eesti on vastanud sellele Euroopa Nõukogu nõuandekomitee arvamusele.¹⁵² Eesti keele kaitse ja Keeleinspeksiooni kohta on Eesti märkinud, et „Keeleinspeksioon keskendub vaid nende töötajate keeleoskusele, kellele on keeleseadusega sätestatud eesti keele oskuse nõue. /.../ Keeleoskust kontrollitakse ainult sel juhul, kui keeleoskuse nõue tuleneb seadusest – eesti keele oskuse nõue kehtib kõigile avaliku sektori töötajatele ning neile erasektori töötajatele, kes täidavad avaliku sektori ülesandeid. Keeleinspeksiooni eesmärk on juhendada, julgustada ja hoiatada; sanktsioone rakendatakse vaid 5%-l juhtumitest. Inspeksiooni tegevuse karistuslike aspektide rõhutamine ei ole põhjendatud. /.../ Keeleinspeksiooni peamine ülesanne on tagada, et avalikud teenused ja informatsioon on kogu riigis kättesaadavad eesti keeles. /.../ Eesti keel, mille rääkijate arv on väike, vajab regulaarset ja pidevat tähelepanu, toetust ja kaitset, eriti üleilmastumise ja suureneva inglise keele mõju ajajärgul“.¹⁵³

Õpetajate asjakohaseid õppekursuseid on mainitud ainult sellises kontekstis: „Lisaks koolide ja õpetajakoolituse eelarveassigneeringutele, on Haridus- ja Teadusministeerium eesti õppekeelele üleminekut toetanud täiendavate ressurssidega“.¹⁵⁴

Vastuses antakse põhjalikum ülevaade lõppevale vene gümnaasiumide üleminekule: üldandmed vene põhikoolidest ja gümnaasiumidest, seaduslik taust, toetavad meetmed ja erandid.¹⁵⁵

Selles dokumendis nimetatakse ka rahvusvähemuste kaasamisorganeid: „Sellised organid on Rahvusvähemuste kultuurinõukogu Kultuuriministeeriumis, 2010. aastal Rahvusvähemuste kultuurinõukogu juures asutatud Rahvusvähemuste Noortekogu ja 2010. aastal Eesti Koostöö Kogu juures asutatud Rahvuste Ümarlaud“.¹⁵⁶

2.2.4. Regionaal- või vähemuskeelte Euroopa harta

¹⁵²Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee kolmanda arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamise kohta Eestis, 2011. Arvutivõrgus: http://www.vm.ee/sites/default/files/FCNM_comments_of_EE_2011_ET_2_.pdf (04.05.2013)

¹⁵³Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee kolmanda arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamise kohta Eestis, 2011. Lk 10–13.

¹⁵⁴Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee kolmanda arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamise kohta Eestis, 2011. Lk 20.

¹⁵⁵Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee kolmanda arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamise kohta Eestis, 2011. Lk 18–21.

¹⁵⁶Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee kolmanda arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamise kohta Eestis, 2011. Lk 15.

Regionaal- ja vähemuskeelte Euroopa harta allkirjastati Strasbourgis 05. novembril 1992. aastal.¹⁵⁷

Eesti ei ole ratifitseerinud Regionaal- või vähemuskeelte Euroopa hartat.¹⁵⁸ Muidugi toimusid Eestis vastava sisuga arutelud ja liitumise tagajärgede analüüsid, sealhulgas 26.05.2009. a seminar Tartus ja valdkonnaga seotud ekspertide ümarlaud harta võimalike positiivsete ja negatiivsete aspektide arutamiseks 2009. aasta oktoobris.¹⁵⁹

Vaatamata sellele, et Regionaal- või vähemuskeelte Euroopa harta näeb ette valikuvõimalust, milliseid artikleid ratifitseerida, mis potentsiaalselt võiks pakkuda riikidele piisavalt otsustamisruumi ja sellest lähtuvalt ka suuremat tõenäosust otsustamiseks sellega liitumise kasuks, ei raatsi mitmed riigid seda allkirjastada. Samuti võtab palju aega harta ratifitseerimine nendel riikidel, kes on juba selle allkirjastanud.

Üheks põhjuseks, miks mõned riigid eriti ei soovi ratifitseerida hartat, võib olla selle III osa konkreetsus keelekaitsele esitatud nõuetes ja võimalikud tagajärjed, mida võib ratifitseerimine endaga kaasa tuua. Hartaga hõlmatud elualad on: haridus, kohtuvõim, haldusvõim ja avalikud teenused, meedia, kultuurialane tegevus, majandus- ja ühiskondlik elu ning piiriülene suhtlemine.¹⁶⁰

Eesti jaoks tooks see kaasa potentsiaalselt vene keele tunnustamist selliselt, et riigil tekiks kohustus selle ametlikuks tunnustamiseks ja seega ka vene keelt kõneleva rahvusvähemuse kultuuri ja keele kaitsmiseks.¹⁶¹ Vene keele tugev staatus Eestis võiks tuua kaasa erinevaid tagajärgi üldiselt keelekasutamise reeglitele Eestis. Kuid vene keelt kõnelevate rahvusvähemuste sotsiaalõiguste tagamisel omaks see positiivset rolli seonduvalt erinevate võimaluste loomisega oma emakeelega toimetulekuks ja vähendaks eesti keele puuduliku teadmise põhjendatud raskusi leida töökohta ja teatud määral saada ka haridust.

Formaalselt võttes ei ole Regionaal- ja vähemuskeelte Euroopa harta inimõiguste kaitseinstrument,

¹⁵⁷European Charter for Regional or Minority Languages 1992. Arvutivõrgus:

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm> (28.04.2013)

¹⁵⁸Hartat ratifitseerinud riikide nimekiri on kättesaadav arvutivõrgus:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=&CL=ENG> (28.04.2013)

¹⁵⁹Ettevalmistumisest selleks ümarlauaks rohkem artiklis: A. Heinapuu. Tähelepanekud regionaal- või vähemuskeelte Euroopa hartast Tartu seminari puhul. – SIRP, 2009, nr 17. Arvutivõrgus: http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=9428:tähelepanekuid-regionaal-voi-vähemuskeelte-euroopa-hartast-tartu-seminari-puhul&catid=11:varia&Itemid=16&issue (28.04.2013)

¹⁶⁰A. Heinapuu. Tähelepanekud regionaal- või vähemuskeelte Euroopa hartast Tartu seminari puhul. SIRP: 2009, nr 17.

¹⁶¹M. Ehala. The birth of the Russian-speaking minority in Estonia. – Eurozine.com, 11.09.2008. Arvutivõrgus:

<http://www.eurozine.com/articles/2008-09-11-ehala-en.html>. (Viidatud: Linda Zaiane. Minority Education in Estonia - Practical Implementation of Human Rights Standards: An Effective Policy to Integrate the Russian Minority? - University of Tartu, 2011, lk 61.)

kuid on kultuuriline instrument,¹⁶² kuna see ei anna isiklike või kollektiivseid õigusi, vaid tagab keelte kaitse.¹⁶³ Käesoleva magistritöö autor on arvamisel, et vaatamata sellisele harta iseloomule on keele kasutamine Eestis tihedalt seotud oma õiguste realiseerimise võimalustega, sest mitmed õigused on seotud keeleõigusega. Näiteks keele staatus võimaldab seda kasutada haldus- ja kohtumenetluses, hariduses, tööturul jne. Sellise staatuse olemasolu omakorda võiks leevendada mitut teravat sotsiaalset probleemi vähemusrahvuste seas. Teiselt poolt tõstatuvad probleemina harta ratifitseerimisega kaitstud huvide proportsionaalsus põlisrahvuse huvidega ja eesti keele kaitstus.

2.2.5. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika Eesti osalusega

Ajavahemikus alates 2001. aastast kuni 2013. aasta aprillini on teinud EIK 30 sisulist otsust kaebustes Eesti vastu. Rahvusvähemuste kontekstis on huvitav jälgida, et kuni 2007. aastani olid arutatud kaebuste esitajad sisuliselt ainult eestikeelsete perekonnanimedega. Muidugi perekonnanime alusel ei tohiks eeldada, et tegemist on kindlalt eesti rahvusest isikutega ja vastupidi, kuid tõenäosus on suur, et see nii ka on. Alates 2007. aastast pilt järsku muutus ja kaebused on valdavalt esitatud rahvusvähemuste nimede ja perekonnanimedega isikutelt. Selle märkuse alusel ei saa tuletada mingisuguseid usaldusväärseid järeldusi selle kohta, kas venekeelse elanikkonna teadlikkus oma õiguste kaitse võimalustest on kasvanud või on kasvanud hoopis vähemusrahvuste esindajate õiguste rikkumiste arv või muud sellist. Kuid tendents on väga selgelt kujunenud ja annab kindla ülevaate Eesti vastu esitatud kaebuste statistikast.

Eesti osalusega EIK-i kohtupraktika analüüsist tuleneb, et kõige problemaatilisemaks on osutunud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklid 3, 5, 6 ja 13. Ühel korral esitati kaebus, millega vaidlustati Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikli 14 nõuetekohast täitmist.¹⁶⁴ See artikkel sisaldab diskrimineerimiskeeldu. EIK-ile esitatud avaldustes väitsid kaebajad eelkõige, et Eesti ametivõimude keeldumine maksta neile pensioni Eestis tsiviilteenistuses töötamise eest, kui nad ei loobu neile Vene Föderatsiooni poolt makstavast sõjaväepensionist, on diskrimineeriv, kujutades endast konventsiooni artikli 14 rikkumist koostoimes konventsiooni 1. protokolli artikliga 1.¹⁶⁵ EIK võttis seisukoha, et EIK ei sekku lepinguosalise riigi sotsiaal- ja majanduspoliitilistesse valikutesse, v.a siis, kui need valikud on

162K. Myntti. *Minority Rights Human Rights Legal protection of minorities in the Baltic Region.* – Booklet, series Peoples of the Baltics. Uppsala: 1994, lk 25. (Viidatud: Linda Zaiane, lk 60.)

163K. Myntti, „Minoritetsutbildning i Finland“, Rapport fran Alands fredinstitut, 3–2010, lk 11. K. Henrard, *Current Minority Rights and Minority Protection in Devising an Adequate System*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, 2000, lk 215. (Viidatud: Linda Zaiane, lk 60.)

164EIKo 4.11.2010, 14480/08, Tarkoev jt vs Eesti.

165EIKo 4.11.2010, 14480/08, Tarkoev jt vs Eesti, punkt 4.

ilmselgelt põhjendamatud.¹⁶⁶

2.2.6. Vähemusrahvuste probleeme käsitleva konventsiooni artikli 14 alusel lahendatud praktika

EIK-i kohtupraktika on Eesti jaoks oluline mitmel põhjusel. Eesti on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooniga ühinenud, nagu ka selle protokolliga, mis võimaldab Eesti jurisdiktsiooni all asuvatel isikutel pöörduda EIK-isse oma õiguste kaitseks. Vaatamata sellele, et teiste riikide suhtes tehtud otsused ei ole Eesti jaoks siduvad, on hea jälgida ka seda praktikat, sest see võimaldab õigesti tõlgendada konventsiooni sätteid. EIK lahendab sarnaseid kaebusi analoogia alusel, mistõttu tasub kooskõlastamatuse vältimiseks arvestada vastavate juhtumite praktikaga ka siseriiklike kohtute praktikas.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikkel 14 sätestab: „Käesolevas konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine tagatakse ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund“.

„EIK on seisukohal, et iseseisvat tähendust ei ole ka artiklil 14. / ... / Siiski on kohtu praktikas ette tulnud juhtumeid, mil otsus on tehtud üksnes artiklile 14 tuginedes.“¹⁶⁷ Artiklit 14 kasutatakse reeglina koosmõjus ECHR-i teise artikliga või selle protokolliga. Käesoleva magistritöö raames on huvitav eelkõige EIK-i praktika artikli 14 tõlgendamisel koosmõjus protolli nr 1 artikliga 2. See artikkel sisaldab eraldi õigust haridusele.¹⁶⁸ EIK-i artiklid või protokollid, milles sisalduksid eraldi töösuhteid ja tööalaseid õigusi puudutavad regulatsioonid, puuduvad, mis tegelikult ei välista nende õiguste kaitset diskrimineerimisjuhtumite ilmnemisel EIK-is. Hariduse saamise õiguse kaitseks pöördui Euroopa Inimõiguste Kohtusse ja kohus on teinud sisulised otsused kuuel korral. Neist kahel korral leiti, et tegemist on ECHR-i protokoll nr 1 artikli 2 rikkumisega:

1) Ponomaryovi kaebuses Bulgaaria vastu¹⁶⁹ oli tegemist nõudega maksta tasu keskkoolis õppimise eest, kui isik on mittekodanik ega oma alalist elamisluba. Kohus leidis, et igaühel on õigus haridusele ilma eristamiseta kodakondsuse staatuse alusel.

¹⁶⁶EIKo 4.11.2010, 14480/08, Tarkoev jt vs Eesti.

¹⁶⁷H.-J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Salzburg ja Tallinn: 2000, lk 65.

¹⁶⁸ECHR protokoll nr 1 artikli 2 sõnastus: „Kedagi ei või jätta ilma õigusest haridusele. Endale võetud mis tahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama vanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus“.

¹⁶⁹EIKo 21.06.2011, 28/11/2011, Ponomaryovi v. Bulgaria.

2) Vaidluses „Hasan and Eylem Zengin v. Turkey“¹⁷⁰ leidis kohus, et tegemist on ECHR-i artikli 14 koosmõjus protokoll nr 1 artikli 2 rikkumisega. Nimelt pööras kohus tähelepanu artikli teisele lausele, mille järgi endale võetud mis tahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama vanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus.

ECHR-i protokoll nr 1 artikli 2 kohaldamisel tuleb pöörata tähelepanu kahele aspektile. Üks on see, et eriline roll lapse haridusega seotud küsimuste üle otsustamisel on antud vanematele. Sarnane mõte on sätestatud ka ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artikli 26 lõikes 3: „Vanematel on oma laste hariduse valikul eesõigus“.

Keerulisem on aga tajuda piire „filosoofiliste veendumuste“ mõiste selgitamisel seoses mõiste väga suure abstraktsuse määraga. EIK selgitas seda küsimust oma lahendis, arutades Campbell'i ja Cosans'i kaebust Ühendkuningriigi vastu¹⁷¹ ja leidis: „Tavaliselt vaadeldakse *veendumust arvamuse* sünonüümina ja *ideed*, nagu on seda käsitatud sõnavabadust reguleerivas artiklis 10, *usu* sünonüümina. Artikkel 9 tagab mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse ning *usk* tähendab selles artiklis *arvamust*, millel on kindel sisu ja veenmisjõud“.

„Mis puutub omadussõnasse *filosoofiline*, siis ei ole seda võimalik ammendavalt määratleda ja seetõttu ka tema täpset tähendust eelnõus selgitada. Inimõiguste komisjon oli seisukohal, et mõistet *filosoofia* on võimalik tõlgendada väga laialt. Samal seisukohal oli ka Euroopa Inimõiguste Kohus, kes leidis, et artikli 2 tõlgendamisel ainuüksi esimesest määratlusest lähtuda oleks tähendanud vanemate õiguste liiga vähest piiramist. Üksnes teisest definitsioonist lähtudes oleks otsust tehes arvestatud aga tähtsusetuid asjaolusid“ (Henn-Jüri Uibopuu käsitus).¹⁷²

Hariduse keelelist tausta analüüsis EIK *Belgia keelekaasuses*.¹⁷³ Belgias kehtis koolihariduse õppekeele jaotus piirkonniti. Kaebuse esitas prantsuse kodukeelega perekond, kelle piirkonnas ei olnud prantsuse õppekeelega kooli, ning väitis, et tegemist on konventsiooni artikli 8 rikkumisega. Kohus tunnistas, et tegemist on konventsiooni artikli 14 ja selle esimese protokoll artikli 1 rikkumisega ning et see on lapse õiguste diskrimineerimine vanemate elukoha järgi.¹⁷⁴

Samas lahendis andis EIK hinnangu Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 8 tähendusele. EIK väitis, et vaidluses esinenud olukord ei sisalda mitte mingil juhul artikli 8 rikkumist. See ei taga õigust saada haridust munitsipaalkoolis vanemate keeles, isegi kui haridus selles keeles on võimalik ainult erakoolis lisatasu eest või muus piirkonnas. Otsus lapse paigutamise kohta kodust eemal

¹⁷⁰EIKo 09.10.2007, 09/01/2008, Hasan and Eylem Zengin v. Turkey.

¹⁷¹EIKo 25.02.1982, A 48 (1982), 16, Campbell ja Cosans v. Ühendkuningriik.

¹⁷²H.-J. Uibopuu 2000, lk 75.

¹⁷³EIKo 23.07.1968, 6, Case „Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v. Belgium (Merits)“.

¹⁷⁴M. W. Janis, R. S. Kay, A. W. Bradley. European Human Rights Law, Text and Materials. Second Edition. Oxford University Press: 2000, lk 255–256.

asuvasse kooli on vanemate vaba valik esile toodud oludes.¹⁷⁵

2.3. Rahvusvähemuste kaitse muudes rahvusvahelistes organisatsioonides ja liitudes

2.3.1. Rahvusvähemuste õigused Euroopa Liidus

Seoses sellega, et põhiline rõhk rahvusvaheliste organisatsioonide käsitlemisel käesolevas magistritöös on pandud Ühinenud Rahvaste Organisatsioonile ja Euroopa Nõukogule, siis ei käsitle autor eriti põhjalikult Euroopa Liidu õigust. Siiski ei saa jätta EL-i rahvusvähemuste õiguste kaitsemeetmeid absoluutselt tähelepanuta, sest Eesti kujutab endast Euroopa Liidu lahutamatu osa ja sellest tuleneb Eestile muuhulgas kohustus viia oma siseriiklik seadusandlus kooskõlla EL-i õiguslike regulatsioonidega.

Mittediskrimineerimise põhimõte on Euroopa Liidu üks aluspõhimõte, mis on sätestatud ka ELTL-i artiklis 19.¹⁷⁶ Selleks, et vähendada ebavõrdsust ja diskrimineerimist kõikides ühiskonnagruppides, tuleks mittediskrimineerimise põhimõtted kinnistada kõikidel ELTL-i artikliga 19 hõlmatud diskrimineerimise alustel. Neist diskrimineerimise alustest on juba olemas konkreetne EL-i poliitika kahe aluse suhtes, mis hõlmab rida hästi välja arendatud meetmeid nende põhimõtete kinnistamiseks.¹⁷⁷ Nendeks on soolise võrdõiguslikkuse tagamine ja puuetega inimeste võrdne kohtlemine. Tervest teatisest ei leidu sisulist informatsiooni mittediskrimineerimise meetmetest rahvuse alusel. See võib viidata ka sellele, et vastava valdkonna reguleerimine ei ole veel hästi arenenud ja vajab suuremat tähelepanu. Võrdse kohtlemise põhimõte sisaldub ka Euroopa Liidu Lepingu artiklis 9: „Liit järgib kogu oma tegevuses oma kodanike võrdsuse põhimõtet, mille kohaselt kohtlevad liidu institutsioonid, organid ja asutused kodanikke võrdselt. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda

¹⁷⁵M. W. Janis, R. S. Kay, A. W. Bradley, lk 256.

¹⁷⁶Euroopa Liidu Toimimise Leping. – Euroopa Liidu Leping. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, nr 6655/1/08 REV 1. – Artikkel 19:

„1. Ilma et see piiraks käesoleva lepingu teiste sätete kohaldamist ja talle ühenduse poolt antud volituste piires võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ühehäälselt ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.

2. Kui nõukogu võtab vastu ühenduse edendamismeetmeid, mis ei tähenda liikmesriikide õigusnormide ühtlustamist, et toetada liikmesriikide poolt lõikes 1 osutatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamiseks võetavaid meetmeid, teeb ta erandina lõikest 1 otsuse vastavalt artiklis 251 ettenähtud menetlusele“.

¹⁷⁷Dok. nr. KOM(2008) 420 lõplik. 2008. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele „Mittediskrimineerimine ja võrdsed võimalused: uuendatud strateegia“. Brüssel, 2008. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0420:FIN:ET:PDF> (04.04.2013)

liikmesriigi kodakondsust¹⁷⁸.

Euroopa Komisjon toetab EL-i suurima rahvusvähemuse, romide, võrdset kohtlemist. EL leiab, et „Romide majanduslik integratsioon aitaks kaasa ka sotsiaalsele sidususele ja parandaks kinnipidamist põhiõigustest, sealhulgas vähemuste õigustest, ning aitaks kaotada diskrimineerimise soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu või rahvusvähemusse kuulumise tõttu¹⁷⁹. Märkimisväärne on selle sätte puhul EL-i tõdemus vähemusrühmade majandusliku arengu ja nende sotsiaalse sidususe vahetu seose kohta, mida peetakse eduka integratsiooni aluseks.

EL on liikmesriikidele teinud mitmeid ettepanekuid edendada romide sotsiaalset ja majanduslikku integratsiooni, sh ka 2010. aasta aprilli teatises.¹⁸⁰ Selles teatises sisalduvad EL-i eesmärgid romide rahvusvähemuse integratsiooni edendamisel:

- juurdepääs haridusele: tagada, et kõik romi lapsed lõpetaksid vähemalt põhikooli;
- juurdepääs tööhõivele: vähendada vahet romide ja muu elanikkonna tööhõives;
- juurdepääs tervishoiule: vähendada vahet romide ja muu elanikkonna tervislikus seisundis;
- juurdepääs eluasemele ja põhiteenustele: kaotada vahe juurdepääsus eluasemele ning avalikele teenustele (vesi, elekter ja gaas) romide ning muu elanikkonna vahel.

Nendest eesmärkidest tuleneb ka romide rahvusvähemuse probleemide sotsiaalne iseloom. Eesti valguses on jälgitav sama olukord ka muude rahvusvähemuste esindajate hulgas, kuid peab tõdema, et mitte nii teravalt, nagu see väljendub romide puhul.

Romisid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiate EL-i raamistik aastani 2020 rõhutab põhimõtet, et esmavastutus romide elu parandamise eest kuulub ikka liikmesriikidele ning sätestab ka põhimõtte, et probleemi lahendamise lähenemisviisi väljatöötamine peab vastama romi elanikkonna suurusele riigis.¹⁸¹ Romide diskriminatsioonivastast poliitikat viiakse ellu ka Eestis.

Euroopa Liit on rõhutanud liikmesriikide majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse olulisust liidu tasemel Protokollis nr 28: „KÕRGED LEPINGUOSALISED /.../ KINNITAVAD VEEL KORD oma veendumust, et Euroopa Investeerimispank peaks jätkuvalt pühendama enamiku oma ressurssidest majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse arendamisele, ning deklareerivad oma

¹⁷⁸Euroopa Liidu Leping. – Euroopa Liidu Lepingu ja Euroopa Liidu Toimimise Lepingu konsolideeritud versioonid, nr 6655/1/08 REV 1.

¹⁷⁹Dok. nr. KOM(2011) 173. Romisid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiate EL-i raamistik aastani 2020. Brüssel: 2011. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:ET:PDF> (29.04.2013)

¹⁸⁰Dok. nr. KOM(2010) 133. Romide sotsiaalne ja majanduslik lõimumine Euroopas. Brüssel: 2011. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:ET:PDF> (29.04.2013) kaudu

¹⁸¹Dok. nr. KOM(2011) 173, lk 3.

valmisolekut vaadata Euroopa Investeerimispannga kapitalivajadused läbi niipea kui vaja...¹⁸² Sellega võib EL olla eeskujuks liikmesriikide ühiskondadele, näidates analoogia alusel vajadust luua võimalusi ühiskonna ühtekuuluvustunde arendamiseks ja toetada ühiskonna nõrgemaid rühmi selleks, et tagada ühist heaolu taset.

Võitluses diskrimineerimise vastu võttis Euroopa Komisjon vastu kaks direktiivi: rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv ja tööhõive raamdirektiiv. Lisaks sellele võttis Euroopa Komisjon juulis 2008 vastu teatise, milles esitletakse igakülgselt lähenemisviisi diskrimineerimisvastase tegevuse hoogustamiseks ja võrdsete võimaluste edendamiseks, ning komisjoni otsuse, millega moodustati diskrimineerimisvastane valitsusekspertide rühm. Seda teatist on juba käsitletud käesolevas alapeatükis.

2013. jaanuaril valminud perioodilises aruandes CERD-i täitmisest kinnitas Eesti, et riigis puuduvad genotsiidid, apartheid või rassiline segregatsioon ning viitas sellele, et Justiitsministeerium on teinud ettepanekuid Karistusseadustiku genotsiidi ja inimsusevastaseid kuritegusid sisaldavate peatükkide muutmiseks, et viia see kooskõlla EL-i seadusandlusega.¹⁸³ EL-i direktiividele, mis tagavad erinevate rühmade võrdset kohtlemist, vastavad Eesti siseriiklikus seadusandluses võrdse kohtlemise seaduse sätted.¹⁸⁴

Mittediskrimineerimise põhimõtete praktilise elluviimise näitena võib tuua esile EL-i samme noortevaldkonnas, et tagada mittediskrimineerimise põhimõtte rakendamine elus. Selleks oli käivitatud programm „Youth in Action“, milles on sätestatud põhimõte, et „programmi põhieesmärgid peavad olema kooskõlas EL-i poliitika arenguga, nimelt toimima austusega kultuurilise, multikultuurse ja keelelise mitmekesisuse vastu Euroopas, edendama sotsiaalset sidusust ja võitlema kõigi diskrimineerimise vormide vastu, mille aluseks on sugu, rassiline või etniline kuuluvus, religioon või usk, puue, vanus või seksuaalorientatsioon, toimima austusega säästva arengu vastu“.¹⁸⁵ Selleks on käivitatud mitmed alaprogrammid ning igal aastal kinnitatakse ka eraldi prioriteedid, mille hulgas on olnud näiteks noorte tööhõivet toetavad projektid ja EL-i hiina vähemuse lõimumist toetavad projektid.

Kui rääkida üldse meetmetest, mida rakendab Euroopa Komisjon EL-i võitluses diskrimineerimise vastu, siis need sisaldavad tegevusi selleks, et:

¹⁸²Dok. nr. C 321 E/304. EÜ asutamislepingu protokoll nr 28.

¹⁸³Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013.

¹⁸⁴European Committee of Social Rights. Conclusions 2011 (ESTONIA). – 2012, lk 7.

¹⁸⁵Decision 1719/2006/EC, 15.11.2006. a.

- teadvustada diskrimineerimisprobleemi, suurendades rahva teadlikkust oma õigustest ja kohustustest ning samuti mitmekesisuse eelistest;
- toetada vahetalitajaid, näiteks valitsusväliseid organisatsioone, sotsiaalpartnereid ja võrdõiguslikkusega tegelevaid asutusi, et luua neile paremad võimalused võitluseks diskrimineerimise vastu;
- toetada võrdõiguslikkuse poliitika väljatöötamist riiklikul tasandil ja soodustada heade tavade vahetamist EL-i liikmesriikide vahel;
- saavutada diskrimineerimisvastase võitluse alal käegakatsutavaid muutusi, tegeledes diskrimineerimisvastase koolitusega ;
- rakendada ettevõtetes mitmekesisusega arvestamise nõuet strateegilise vastusena ühiskonna, kliendibaasi, turustruktuuri ja tööjõu mitmekesistumisele.¹⁸⁶

2.3.2. Rahvusvähemuste õigused OSCE tasemel

Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon sai alguse diplomaatilise konverentsina 1975. aastal Helsingis vastu võetud lõppaktiga. 1994. aastal muutus see organisatsiooniks. Eesti on selle liikmeks alates 10. septembrist 1991. a. Olulisteks sündmusteks OSCE arengus seonduvalt rahvusvähemuste õiguste kaitsega on saanud Kopenhaageni foorum 1990. aastal, OSCE Rahvusvähemuste Ülemkomissari ameti kehtestamine Helsingi otsustega 1992. aasta juulis, Oslo soovitude vastuvõtmine seonduvalt rahvusvähemuste keeleõigustega 1998. Aastal ning Lundi soovitude ja kommentaaride vastuvõtmine rahvusvähemuste efektiivseks kaasamiseks avalikus elus. 1996. aastal valmisid komissari toetusel Haagi soovitud seonduvalt rahvusvähemuste õigustega hariduses ja kommentaarid.¹⁸⁷

Märkimisväärset mõju rahvusvähemustega seotud seadusandluse kujunemisele avaldasid OSCE Rahvusvähemuste Ülemkomissari tagasiside ja ettepanekud. Pärast selle ameti loomist 1990. aastate alguses esines ülemkomissar tugeva kujuna vähemusrahvuste õiguste kaitsel Euroopas. „Pakkudes ekspertiisi ja andes korrektseid ja kasulikke hinnanguid, saavutas ülemkomissar tähtsa lipukandja maine asjades, mis puudutavad vastavust rahvusvahelistele standarditele rahvusvähemuste õiguste kaitse valdkonnas.“¹⁸⁸

Kuid Michael Ignatieff leiab raamatus „Quiet Diplomacy in Action“, et ülemkomissari töö

¹⁸⁶Diskrimineerimisvastane võitlus. *Sine anno*, arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_et.htm (04.04.2013)

¹⁸⁷The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note. The Foundation on Inter-Ethnic Relations. 1996.

¹⁸⁸Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. Edit Walter A. Kemp. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001, lk 27.

konfliktide ennetamisel töötab ainult siis, kui (a) riik aktsepteerib tema kohalviibimist, (b) vähemused aktsepteerivad, et nemad on vähemused, (c) konflikt ei muutunud võitluseks riigi ühtsuse kaitsmise ja välise enesemääramisõiguse nõudluse vahel, (d) kumbki pool ei ole kasutanud terrorit, ja (e) mõlemad pooled on selgelt huvitatud vastamisest OSCE juhendamisele rahvusvähemuste õigustes.¹⁸⁹

Samas allikas on kirjeldatud ülemkomissari töö viisi: „Oma visiitide käigus tegi Van der Stoel tihti suuliseid nõuandeid, kuid enamik nõuandeid on kirjas, reeglina järelkirja vormil külastatud riigi välisministrile. Nõuannete valdav osa on kättesaadav ülemkomissari tööd käsitleval koduleheküljel Internetis: www.osce.org. Tuleb märkida, et ülemkomissar ei väljasta ametlikke nõuandeid vähemustele, kellega tema suhtles. /.../ Nõuannete aspektid puudutasid tavaliselt spetsiifilisi poliitikaid ja halduspraktikat“.¹⁹⁰

Võrreldes 90. aastatega ei oma OSCE Vähemusrahvuste Ülemkomissar enam nii suurt mõju Eestis toimuvatele protsessidele, mis on tingitud mitmest erinevast põhjusest. Üheks nendest on tema töö iseloom. Margit Sarv näeb ülemkomissari tööd kui tuletõrjuja tööd ehk ülemkomissar ei tegele probleemidega pikas perspektiivis, vaid reageerib teravate probleemide tekkel. Raamatus on käsitletud ka tema töö rolli ja selle efektiivsust kahel viisil: operatiivne ja normatiivne. Samuti käsitleb autor komissari töö tulemusi ja möödalaskmisi.¹⁹¹ Eesti on aga jõudnud oma arengus kaugemale sellest ajast, mil alles tegeldi seadusliku baasi loomisega rasketes ülemineku tingimustes. Nüüdseks on nende konfliktide teravus vähenenud.

Ülemkomissari huvitav põhjendus, miks teatud juhtudel peab rakendama positiivset diskrimineerimist rahvusvähemuste suhtes, on järgmine: „Siiski on mitmel juhul lisaõigused selgelt vajalikud. Need õigused toimivad turvavõrguna juhtumite korral, kus vähemused on haavatavad enamuse otsuste tõttu, mis mõjutavad nende huve, muresid ja soove. Need õigused ei aseta rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid privilegeeritud olukorda, vaid toimivad nii, et tagada nende väärikuse ja identiteedi võrdne austamine. Need aitavad tuua kõiki ühiskonnaliikmeid minimaalsele võrdsuse tasemele nende põhiõiguste ja vabaduste realiseerimisel“ (Max van der Stoel oma kõnes OSCE konverentsil).¹⁹²

¹⁸⁹Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. Lk xv.

¹⁹⁰Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. Lk 56, 57.

¹⁹¹M. Sarv. Integration by Refraining Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993–2001. Hamburg: 2002, lk 101–114.

¹⁹²Max van der Stoel. Peace and Stability through Human and Minority Rights. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, lk 214.

3. Õiguslik lähenemine rahvusvähemuste kaitsele Eestis

3.1. Eesti õiguslik regulatsioon rahvusvähemuste sotsiaalõiguste valdkonnas

Eesti siseriiklikud õigusaktid, mis reguleerivad rahvusvähemuste kohtlemist või on mingil määral nendega seotud, moodustavad üsna pika nimekirja: põhiseadus, võrdse kohtlemise seadus, keeleseadus, vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus, põhikooli ja gümnaasiumiseadus, erakooliseadus, nimeseadus, karistusseadustik jne.

Olulised muudatused seadusandluses seonduvalt rahvusvähemuste õigustega tööle ja haridusele on viimasel viiel aastal olnud seotud eelkõige järgmise viie seadusega.

2009. aastal jõustus võrdse kohtlemise seadus ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku pädevus laienes selliselt, et tema saab muu hulgas käsitleda kaebusi, kus väidetakse diskrimineerimise esinemist rahvuse (etnilise päritolu) alusel (§ 1 lg 1 ja § 2 lg 1).¹⁹³

Teiseks, 2009. aastal jõustus uus töölepingu seadus,¹⁹⁴ mis ei avalda otsest mõju nimelt rahvusvähemustele, see puudutab kõiki elanikke Eestis. Kuid lepingu muutmine oli niivõrd põhjanev, et seda sündmust on vaja kajastada vähemalt õigusloome õhkkonna tajumiseks käesoleva töö uurimiseseme valguses. Selle seaduse vastuvõtmise ümber käis väga elav arutelu ning see tekitas väga vastastikuseid arvamusi. Tõepoolest oli tegemist reformiga, mis tõi kaasa mitme olulise põhimõtte muutmise eesmärgiga tagada paindlikku tööturгу.

Kolmandaks, 2011. aastal võeti vastu keeleseaduse uus redaktsioon, mis jõustus 01. juulil 2011. a.

¹⁹⁵ Uues seaduses ilmnes mitu olulist muudatust.¹⁹⁶ Keeleinspektsiooni peadirektor Ilmar Tomusk selgitas üht muudatustest järgmiselt: „2011. aasta 1. juulil jõustunud keeleseaduses leidis lahenduse veel üks keeleoskuskõude täitmisega seotud probleem. Nimelt ilmnes keeleseaduse täitmise järelevalve käigus, et paljud kõrgkoolilõpetajad, kes õppeasutusest välja antud tõendi kohaselt olid kogu stuudiumi vältel õppinud väidetavalt eesti keeles, ei osanud eesti keelt tööülesannete täitmiseks vajalikul tasemel. /.../ Kui varem ei olnud keeleametnikel õigust formaalselt eestikeelse õppe läbinud (seega keeleeksamist vabastatud), kuid ebapiisava keeleoskusega töötajat keeleeksamile saata, siis uus seadus annab selleks võimaluse (Keeleseaduse § 28 lg 3)“.¹⁹⁷

Neljandaks muudatuseks on vene õppekeelele gümnaasiumide eesti õppekeelele ülemineku lõplik teostamine. Seda muudatust käsitleb autor allpool detailsemalt.

¹⁹³Võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315 ... RT I, 06.07.2012, 22.

¹⁹⁴Töölepinguseadus. – RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 22.12.2012, 30.

¹⁹⁵Keeleseadus. – RT I, 18.03.2011, 1 ... RT I, 06.07.2012, 37.

¹⁹⁶I. Tomusk. 1. juulil jõustub uus keeleseadus. – SIRP nr 23 (3349) 10.06.2011. a.

¹⁹⁷I. Tomusk. Probleemidest keeleoskuskõude rakendamisel. Õiguskeel 2012/3. Arvutivõrgus:

<http://www.just.ee/23345> (05.05.2013)

Viiendaks muudatuseks on erakooliseaduse muutmine selliselt, et munitsipaalasutuste osalusega erakoolid peavad täitma samu nõudeid õppekeele valikul nagu munitsipalkoolidki.¹⁹⁸ 06. mail 2013. a jõustuv Erakooliseaduse § 15 lg 11 järgi: „Gümnaasiumi õppekeele määramisel lähtutakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega kehtestatud nõuetest, kui gümnaasiumi pidaja, osanik, aktsionär, asutaja või liige on riik või kohalik omavalitsus. Nimetatud gümnaasiumis või selle üksikutes klassides võib õpe toimuda eesti keelest erinevas keeles või kakskeelsena, kui erakooli arengukavast lähtuval nõukogu ettepanekul ja kooli pidaja taotlusel annab selleks loa Vabariigi Valitsus“.¹⁹⁹

Seadusandliku võimu tasemel, nimelt Riigikogu XII koosseisus, on loodud vähemusrahvuste saadikute ühendus, mis ühendab rahvusvähemustesse kuuluvaid esindajaid parlamendis.²⁰⁰ Ühenduse eesmärgiks on rahvusvähemusi puudutavate eelnõude arutelu, nii et hinnata täiendavalt võimalikke mõjusid, ning rahvusvähemuste esindajate kaasamine otsustusprotsessi.

Rahvusvähemuste huvisid arvestab ka Tartu Ülikool: „Paindlik ja eesmärgipärane õppekorraldus arvestab erineva keelilise ja kultuurilise, vanuselise ning sotsiaalmajandusliku taustaga õppijate vajaduste ja huvidega“.²⁰¹

Diskrimineerimise vastane normistik hõlmab muuhulgas karistusseadustiku § 151 – karistamine vaenu õhutamise eest, 152 – karistamine võrdõiguslikkuse rikkumise eest, 153 – karistamine diskrimineerimise pärikkuseriskide alusel eest.²⁰² Väidetavalt algatas Justiitsministeerium menetluse karistusseadustiku muutmiseks selliselt, et §-s 152 sisalduvate aluste loetelu laiendatakse ja lülitakse sinna §-s 153 sisalduv alus. Lõplikult näeks inkrimineeritud diskriminatsiooni aluste nimekiri välja järgmiselt: kodakondsus, rahvus, füüsilised omadused, tervises seisund, pärikkuseriskid, sugu, keel, päritolu, religioon, seksuaalne orientatsioon, poliitilised vaated, majanduslik või sotsiaalne päritolu.²⁰³

3.2. Täidesaatva võimu tegevus rahvusvähemuste sotsiaalsete õiguste kaitsel

Täidesaatva võimu tasandil kuuluvad rahvusvähemustega seotud küsimused eelkõige Kultuuriministeeriumi pädevusse, mis töötab välja ja viib ellu integratsioonikavasid. Kuid rahvusvähemused ei vaja mitmekülgset ja erilist lähenemist mitte ainult kultuurivaldkonnas,

198Erakooliseaduse muutmise seadus, RT I, 26.04.2013, 3.

199Erakooliseadus, RT I 1998, 57, 859 ... RT I, 26.04.2013, 4.

200Riigikogu vähemusrahvuste saadikute ühenduse koosseis: http://riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=view_pohiandmed&pid=1336724&u=20110414180327 (01.05.2013)

201Tartu Ülikooli arengukava 2009–2015. – Vastu võetud Tartu Ülikooli nõukogu 19. detsembri 2008. a otsusega nr 69. Tartu: 2009, punkt 5.1. Arvutivõrgus: http://www.ut.ee/sites/default/files/ut_files/arengukavaEw.pdf

202Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 17.04.2013, 8.

203Tenth and Eleventh Periodic Report on the Implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013, punkt 33.

mistõttu tegeleb nendega mitu ministeeriumit, sealhulgas Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium. Kohalikud omavalitsused, eriti suure rahvusvähemuste esindatusega, panustavad ka lõimumisprotsesside edendamisse ja tahes-tahtmata kohtuvad vähemusrahvuste probleemidega oma halduskohustuste tõttu, näiteks korraldades koolieelset haridust või põhikoolide ja gümnaasiumide tööd.

Nii nagu tuleneb käesolevast magistritööst, on karjääri edukuses ja võimaluses leida parem töökoht paljuski üsna suureks mõjufaktoriks eesti keele oskus. Tegelikult tuleb vaadata seadusandluses esitatavaid nõudeid keeleoskusele, keeleoskuse rollile tööturul ja keeleõppe kättesaadavusele. Eelnevalt kirjeldatud statistika tööhõive valdkonnas näitab seda, et pikaajaliste töötute arv rahvusvähemuste hulgas on peaaegu kaks korda suurem kui eestlaste hulgas ning ka seda, et enamik rahvusvähemustesse kuuluvatest töötutest ei oska eesti keelt vajalikul tasemel, mis on töötuse põhjuseks. Töötute mitte-eestlaste seas umbes 25% inimestest oskab rääkida ja kirjutada eesti keeles või eesti keel on kodune keel. Kõik ülejäänud kas ei oska eesti keelt või saavad hakkama ainult igapäevase suhtluse piires.²⁰⁴ Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse koduleheküljel avaldati eesti keele kursused läbinute arv – see on 1500 inimest mitme aasta jooksul.²⁰⁵ Nende keelekursuste sihtrühmaks olid kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud, kes kuuluvad riskirühmadesse ega ole ka võimelised maksma kursuste eest – muu hulgas ka töötud. Võrdluseks võib välja tuua, et 2008–2009. aastal suurenes ühe aastaga mitte-eestlastest töötute arv 25 900 võrra.²⁰⁶ Lisaks tuleb võtta arvesse, et eesti keele kursuseid on pakutud enamasti kolmandate riikide kodanikele või kodakondsuseta isikutele ehk teisiti sõnastatuna võib eeldada, et sellisel juhul on rahvusvähemustest kodanikel keeruline saada tasuta kursustele. Autor ei suutnud leida infot tasuta keelekursuste kohta, mis on mõeldud rahvusvähemustest kodanikele. 2008. aastal veel enne majanduslangust suudeti pakkuda erinevas mahus keeleõpet vaid 35%-le osalenud mitte-eestlastest.²⁰⁷ Vabariigi Valitsuse määrus nr 84 „Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“ kehtestab nõuded avaliku sektori töötajate keeleoskusele.²⁰⁸ Keeleseaduse peatükk 5.1 reguleerib trahvide suurust keelenõuete mittejärgimise eest. Selline taust tekitaski rahvusvaheliste organisatsioonide – nii ÜRO²⁰⁹ kui ka Euroopa Nõukogu²¹⁰ – skeptilise suhtumise Eesti keelepoliitikasse.

204A. Lepik. Töötud mitte-eestlased Eesti tööturul. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 6/2010, lk 10. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/V21jaanded/Toimetised/2010/toimetised_20106.pdf (01.05.2013)

205Открыт тур поддержки по организации бесплатных курсов эстонского языка. 18.04.2013. Arvutivõrgus: http://www.meis.ee/rus-uudised?news_id=754 (01.05.2013)

206A. Lepik, lk 3.

207M. Kuldjärv, lk 4.

208Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded. – VVm 20,06.2011, nr 84, RT I, 23.04.2013, 11.

209Käesolev töö, lk 25.

210Käesolev töö, lk 40.

Siiski rakendatakse veel mitmeid abimeetmeid, mille eesmärk on aidata mitte-eestlastel saada hakkama töökoha leidmisega. Sellist laadi teenused on reguleeritud tööturuteenuste ja toetuste seadusega²¹¹ ja neid pakub Eesti Töötukassa. Lisaks koordineerib Sotsiaalministeerium võrdse kohtlemise tööd, viies ellu diskrimineerimisvastast projekti „Erinevus rikastab“.²¹² Siseministeerium algatas süsteemse ja tasakaalustatud tegevusplaani, mis toetaks Ida-Virumaa piirkonna arengut.²¹³ Peamine fookus on asetatud sotsiaalse sidususe tugevdamisele, mis peaks aitama kaasa tööhõive ja muude kultuuriliste ja sotsiaalsete tingimuste parandamisele. Tasuta keeleõpet pakutakse rahvusvähemuste esindajatele, kes viibivad ajateenistuses. Selline praktika on saanud osalejate heakskiidu.²¹⁴

3.3. Eesti inimõiguste kaitseorganite praktika rahvusvähemuste sotsiaalõiguste valdkonnas

Kui võrrelda 2011. Integratsiooni monitooringut 2008. aasta omaga, siis ebavõrdsuse tajumine on märgatavalt langenud teiste rahvuste esindajate seas. Vastates küsimusele „Kas olete viimastel aastatel kohanud olukordi, kui inimesed olid eelistatud mingile töökohale või positsioonide jagamisel nende rahvuse või emakeele tõttu?“ leidis 20% vastajatest (2008. aastal 49%), et neid on koheldud ebavõrdselt – pooltel juhtudel oli tegemist korduva ebavõrdsusega (2008. aastal 24%).²¹⁵

Vaatamata sellele, et viimastel aastatel on laienenud nii soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kui ka õiguskantsleri pädevused, on leidnud mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, et sellest ei piisa ning et peab viima seadusandlusesse sellised muudatused sisse, mis võimaldaksid taotleda vastavust nõndanimetatud Pariisi põhimõtetele.^{216 217}

Allpool tuuakse viimaste aastate asjakohane voliniku ja õiguskantsleri praktika.

3.3.1. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku arvamused

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik on sõltumatu ja iseseisev ekspert, kes tegutseb sõltumatult, teostab Võrdse kohtlemise seaduse ja Võrdse kohtlemise seaduse nõuete

211Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. – RT I 2005, 54, 430 ... RT I, 26.03.2013, 8.

212Rohkem programmist arvutivõrgus: <http://erinevusrikastab.ee/> (01.05.2013)

213Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013, punkt 82.

214Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013, punkt 82.

215Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. – 2013, punkt 75.

216ÜRO dokument A/RES/48/134, 20.12.1993.

217Käesolev töö, lk 30 ja 32.

täimise seiret ning täidab muid seaduses ette nähtud kohustusi.²¹⁸ Tema arvamused ei ole siduvad ja omavad hinnangulist iseloomu. Tema tegevust rahastatakse riigieelarvest.

2011. aastal pöördui 26 korral võrdõigusvoliniku poole rahvusvähemuste võrdse kohtlemise küsimuses. Neist 8 juhul kahtlustas isik, et teda on diskrimineeritud tema rahvuse või rassi tõttu.²¹⁹ Kahel korral leidis volinik võrdse kohtlemise rikkumist rahvuse alusel.

Esimesel juhul kohaldas Välisministeerium põhjendamatult kõrged nõuded keeleoskusele. Isik kandideeris diplomaatilisele ametile, mille töökuulutuses oli kirjas, et nõutakse väga head eesti keele oskust. Hiljem selgus, et Välisministeerium nõudis töötajalt keeleoskust kategooria C2 tasemel. Kaebajal oli tunnistus, mis kinnitas tema keeleoskust C1 kategooria tasemel. Selles voliniku arvamuses on kirjutatud põhimõttelised järeldused: 1) Emakeel on üldjuhul seotud ja/või keeleline identiteet, mis kattub inimese rahvusliku või etnilise identiteediga. 2) Euroopa riikides on praktikat, mis võrdsustab vahetegemise emakeele järgi vahetegemisega rahvuse järgi.

3) Väga tõenäoline on, et avaldajale esitati kõrgemaid nõudmisi just seetõttu, et ta ei ole rahvuselt eestlane.²²⁰

Teise juhtumi korral puudutas vaidlus võrdse kohtlemise rikkumist rahvuse alusel tööle värbamisel. Avaldaja töötas Instrumentarium Optika OÜ-s. Avaldaja selgituste kohaselt viidi 2008. aasta lõpus ettevõttes läbi ümberkorraldusi, avati uus spetsiaalliin (eriliin), kuhu värvati tööle vaid eestlasi. Mitte-eestlasest kõrgema kvalifikatsiooniga töötajate soove üle minna eriliinile tööle eirati nii eriliini avamisel kui ka hiljem, vabade töökohtade avanemisel. Avaldaja esitas 2010. ja 2011. aastal mitmeid sooviavaldusi pääsemaks tööle eriliinile. Tema taotlused jäeti rahuldamata, samal ajal võeti asutusse tööle eestlasi, kelle töökogemus ning haridus ei olnud avaldaja omadest paremad. Hiljem koondati avaldaja ega pakutud temale muud töökohta, sest sama spetsifikatsiooniga tööd ei olnud. Samas näeb töölepinguseadus ette kohustust pakkuda ka muud tööd, mida sellel korral ei tehtud. Volinik leidis, et tööandja rikkus töölepinguseadust ja kohtles avaldajat ebavõrdselt tema rahvuse tõttu, sest olemasolevatele töökohtadele võeti samal ajal uusi töötajaid, kes olid eestlased.²²¹

Vaatamata voliniku arvamuste hinnangulisele iseloomule, omavad need olulist rolli inimõiguste kaitsel mitmel põhjusel. Esiteks võimaldab selline arvamus avaldajal hinnata oma võimalusi kohtus, teiseks asub voliniku töö ühiskonna tähelepanu all ja iga diskrimineerimisjuhtum võib väga negatiivselt kajastuda selle isiku maines, kui volinik leiab tema tegevuses diskrimineerimist.

Nii nagu on eespool mainitud, on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku pädevuses terve rida ülesandeid. Erinevate diskrimineerimise aluste lisamine käsitletavate kaebuste hulka

²¹⁸Võrdse kohtlemise seaduse § 16.

²¹⁹Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2011. aasta tegevuse aruanne. Lk 52.

²²⁰Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2011. aasta tegevuse aruanne. Lk 59.

²²¹Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2011. aasta tegevuse aruanne. Lk 63–69.

viitab ka üsna laiale tegevusalale. Voliniku tööpraktikas ilmneb oluliselt rohkem soolise diskrimineerimise juhtumeid, kui teistel alustel kaebusi. Viimase 8 aasta jooksul voliniku poole pöördunud isikute arv on pidevalt kasvanud – eriti suur hüpe on toimunud pärast võrdse kohtlemise seaduse jõustumist 2009. aastal. Kuid ikka jääb üldine pöördumiste arv väiksemaks, mis võib olla seotud veel isikute vähese informeeritusega voliniku tööst. Näiteks 2011. aastal pöörduti 26 korral võrdõigusvoliniku poole rahvusvähemuste võrdse kohtlemise küsimuses. Neist 8 juhul kahtlustas isik, et teda on diskrimineeritud tema rahvuse või rassi tõttu.²²²

Autori isikliku arvamuse järgi oleks tarvis muuta voliniku ametinimetust nii, et poleks mingit spetsiifilist alust eraldi välja toodud. Näiteks sobilik oleks „võrdõiguslikkuse volinik“. Lühem nimetus oleks ka rahva seas kergemini vastu võetav, mis on tähtis, arvestades ühiskonna madalat teadlikkust voliniku tööst ja kriitilisust tema töö suhtes.

3.3.2. Õiguskantsleri töö

2011. aastal muudeti õiguskantsleri seadust, täiendades selle paragrahvi 1 lõikega 8: „(8) Õiguskantsler täidab tulenevalt lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid“²²³ ning sellele järgnes uue osakonna loomine, mis tegeleb ainult laste õigustega. Mis puutub võrdse kohtlemise alasse, siis selliste kaebuste arv on väga tagasihoidlik ning aastate jooksul pole rikkumisi esinenud.

Kuigi 2008. aastal tuvastas õiguskantsler ebavõrdset kohtlemist keele alusel. Nimelt analüüsis Indrek Teder Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 „Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“ § 16 lõige 4 põhiseadusepärasust ning leidis, et selle määruse § 16 lg 4 ja 5 kehtestamisel väljus Haridus- ja Teadusministeerium keeleseadusega antud volitusnormi raamidest (Keeleseaduse²²⁴ § 5.2). Õiguskantsler tegi ettepaneku algatada seaduse eelnõu, mis lahendaks küsimuse põhiseaduspärasel viisil, ning tõi välja vajaduse muuta määrust.²²⁵ Õiguskantsleril tuli leida vastus küsimusele, kas keeleoskuse kategooriatunnistuse keeleoskust tõendava dokumendina kasutamistingimuste sätestamine mahub Keeleseaduse § 5 lg 5 kui volitusnormi alla, millega volitati Vabariigi Valitsust kehtestama teenistujatele, töötajatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele keeleoskuse nõuded. Analüüsitava määruse säte reguleeris aga keeleoskuse kategooriatunnistuse kasutamist keeleoskust tõendava dokumendina. Õiguskantsler leidis, et sellisel viisil kehtestas valitsus iseseisva regulatsiooni, ehk andis *praeter legem* määruse, kui teda on volitatud andma üksnes täpsustavaid ehk *intra legem* määrusi.²²⁶

²²²Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2011. aasta tegevuse aruanne. – Tallinn 2011.

²²³Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus, RT I, 09.03.2011, 1.

²²⁴Keeleseadus. – RT I 1995, 23, 334.

²²⁵Õiguskantsleri märgukiri nr 6-2/081072/00807772 (10.11.2008. a)

²²⁶Õiguskantsleri märgukiri nr 6-2/081072/00807772 (10.11.2008. a), punktid 30 ja 37.

Oma teises ettepanekus leidis õiguskantser, et „KodS § 6 punktides 2, 21 ja 22 toodud tingimuste kohaldamine isiku suhtes, kes on faktiliselt seaduses toodud perioodi jooksul püsivalt Eestis elanud, kuid kellele jäi alla 15-aastasena elamisluba taotlemata või õigeaegselt pikendamata seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu, kui isik ei ole asunud hilisemalt püsivalt elama muusse riiki, on vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega“.²²⁷

Kolmanda juhtumi puhul leidis õiguskantsler, et KodS §-s 11 sisalduv paiksustsensuse nõue on eesmärgilt põhiseaduspärane, v.a osas, mis ei võimalda arvestada konkreetse juhtumi faktilisi asjaolusid ega teha põhjendatud erandeid üldisest piirangust. Selles osas on ka säte ebaproportsionaalne ehk vastuolus PS §-dega 11 ja 29.²²⁸ Õiguskantsler nõustus riigikohtuniku Tõnu Antoniga, kes tõi välja „olulise mõtte, et püsivalt Eestis elamise nõude sisu peaks muutuma koos Eesti ning Eesti elanikkonna elulaadi muutumisega (sh Euroopa Liidus tunnustatud töösuhete iseloomu muutumisega) ja arvestama vajadust kaitsta pereväärtusi. Nii tuleb ka Põhiseadust võimalusel mõista ja kohaldada selliselt, et see toetab Eesti arengut ja juba toimunud muutusi, sh tööjõu vaba liikumist Euroopa Liidu piires. Selline lähenemine peaks iseäranis kehtima nende inimeste suhtes, kelle näol on tegemist Eestile lojaalsete ja Põhiseadust austavate Eesti elanikega“.²²⁹ See ettepanek sisuliselt tagas Eesti mittekodanikel saada tööd ka välismaal, omades võimalust kodakondsuse saamiseks. See on ilmselgelt vajalik muudatus, mis tagab isikute võimaluse teenida sissetulekut võrdselt teiste Eesti elanikega.

Viimase kahe aasta muid dokumente seonduvalt rahvusvähemuste käsitletud sotsiaalõigustega õiguskantsleri dokumendiregistrist ei leitud, v.a kaks dokumenti „vene kooli küsimuses“, mida käsitletakse eraldi alapeatükis.

3.4. Õigus haridusele õppekeele valikul gümnaasiumis

1993. aastal vastu võetud põhikooli- ja gümnaasiumi seaduse § 9 kohaselt võis õppekeeleks olla mis tahes keel põhikooli tasemel ning gümnaasiumiastmes oli ette nähtud õppekeeleks eesti keel.²³⁰ Samal ajal võis munitsipaalkooli gümnaasiumiastmes õppekeeleks olla mis tahes keel Vabariigi Valitsuse poolt saadud loa alusel – seda hoolekogu algatusel. Hoolekogu rolli tähtsustamisel täidab seadus kohustust anda esmane valikuvõimalus lapse hariduse üle otsustamisel just vanematele.²³¹ PGS § 73 lg 2 lause 1 järgi moodustavad hoolekogu enamuse lastevanemad, vilistlased ja kooli toetavate organisatsioonide esindajad.

Sama seaduse redaktsiooni § 52 järgi pidid alustama üleminekut eesti õppekeelele riigi- ja munitsipaalgümnaasiumid hiljemalt 2007/2008. õppeaastal. Nii aga ei juhtunud ning põhikooli- ja

²²⁷Õiguskantsleri ettepanek nr 21 (19.11.2012. a)

²²⁸Õiguskantsleri ettepanek nr 17 (04.07.2012. a), punkt nr 92.

²²⁹Õiguskantsleri ettepanek nr 17 (04.07.2012. a), punkt nr 93.

²³⁰Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. – RT I 1993, 63, 892.

²³¹See privileeg on sätestatud nii EV Põhiseaduses kui ka rahvusvahelistes lepingutes.

gümnaasiumiseaduse uue, 2010. aastal vastu võetud redaktsiooni § 89 lg 4 järgi peab üleminek lõppema hiljemalt 2013. aasta 1. septembriks. Vaatamata sellele, et oli juba 1993. aastal teada, et varem või hiljem viiakse gümnaasiumide osa eesti õppekeelele üle, ei ole 2013. aastal olemas adapteeritud õpikuid, mistõttu rõhutatakse õpetaja rolli protsessi juhtimisel. Samal ajal eksisteerib vastava kvalifikatsiooniga õpetajate oluline puudujääk.²³²

PGS § 21 lõikes 2 sätestatud võimaluse realiseerimiseks kinnitas 24.03.2011. a Tallinna volikogu mitme gümnaasiumi avaldused vene õppekeele kehtestamiseks. Eelnõu otsustati vastu võtta linnavolikogu otsusena nr 44 „Taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele mõnede Tallinna munitsipaalüldhariduskoolide gümnaasiumide õppekeele kohta“.²³³ Kaheksateistkümnest esitatud taotlusest kiitis valitsus heaks kolm: „Vabariigi Valitsus andis tänasel istungil Tallinnas asuvale Vana-Kalamaja Täiskasvanute Gümnaasiumile ning Narva Täiskasvanute Gümnaasiumile loa viia gümnaasiumiastmes õppetööd läbi vene keeles ning Tallinna Saksa Gümnaasium sai valitsuselt loa kakskeelseks õppeks“.²³⁴ „Ülejäänud 15 gümnaasiumi osas langetas Vabariigi Valitsus (negatiivse – toim.) otsuse 22. detsembril, neist koolidest üks on muutunud juba põhikooliks ning kahes koolis ei avatud sügisel kümnendat klassi“.²³⁵ 22.12.2012 keeldus Vabariigi Valitsus taotletud lubade andmisest 15 gümnaasiumile.²³⁶ Sellele järgnes vaidluse esitamine Tallinna linna, Narva linna ja Aleksandr Jefimovi poolt halduskohtusse, millega vaidlustati ministeeriumi haldusakt.

Halduskohus ei rahuldanud kaebust.²³⁷ Seda ei rahuldanud ka Ringkonnakohus.²³⁸ Pretsedendi loomiseks ja mingisuguste lõplike järelduste tegemiseks vajab Riigikohtu otsuse äraootamist. Praegu valmib kassatsioonkaebus ning Tallinna võimude väidete kohaselt on Tallinn valmis minema ka Euroopa Inimõiguste Kohtusse.²³⁹

Kahel korral arutas gümnaasiumide õppekeele üleminekuga seotud küsimusi õiguskantsler. Ühel juhul viitas kaebaja võimalikule vastuolule põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 21 lg 3 ja Vabariigi Valitsuse 06.01.2011. a kehtestatud määruse nr 2 „Gümnaasiumi riiklik õppekava“ (*Määrus*) §

²³²Irene Käosaar: škol'noe prepodavanie nel'zja prevrashat' v tsirk. – Rus.err.ee, 18.09.2012. a.

<http://rus.err.ee/estonia/85ce6d6e-c1b3-468d-a976-108450071f88> (02.05.2013. a)

²³³24.03.2011. a Tallinna volikogu istungi protokoll nr 9.

²³⁴Täiskasvanute gümnaasiumid said eestikeelsele õppele üleminekuks ajapikendust. – 14.07.2011, Haridus- ja Teadusministeerium. Arvutivõrgus: <http://www.hm.ee/index.php?0512554>. (05.05.2013)

²³⁵Vabariigi Valitsuse otsused seoses venekeelseks õppeks loa andmisest keeldumisega Tallinna ja Narva erinevate gümnaasiumide osas. – Haridus- ja Teadusministeerium. Arvutivõrgus: <http://www.hm.ee/index.php?0512764> (05.05.2013)

²³⁶Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 55, punkt 25. – 22.12.2012. Arvutivõrgus:

<https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0017ACBE?open> (05.05.2013)

²³⁷TlnHKo 06.07.2012, 3-12-422.

²³⁸TlnRnKo 22.04.2013, 3-12-422.

²³⁹Kõlvart: Tallinn on valmis õppekeele vaidluses minema Strasbourg'ini välja. Raepress, 23.04.2013. a. Arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/est/Kolvart-Tallinn-on-valmis-oppekeele-vaidluses-minema-Strasbourg-ini-valja> (03.05.2013)

11 lg 2 ja § 21 vahel.²⁴⁰ Õiguskantsler tuvastas, et määrus on PGS-iga kooskõlas. Teise juhtumi puhul aga leidis õiguskantsler, et avalikule võimule kuuluvas eragümnaasiumis eestikeelse õpetuse asemel muus keeles hariduse andmine pole põhiseaduspärane, kui eelnevalt on kontrollimata, kas võõrkeelse hariduse andmisel on tagatud igapäevane õigus saada eestikeelset õpetust.²⁴¹ Seoses õiguskantsleri ettepanekuga muudeti erakooliseadust, uus redaktsioon jõustub 06.05.2013. a.²⁴² Iseenesest on huvitav väide, et muukeelsete gümnaasiumide ülalpidamine ohustab õigust saada haridust eesti keeles. Siia võib lisada Haridus- ja Teadusministeeriumi kommentaari, et „kui inimene ei soovi realiseerida oma õigust (hariduse saamisele eesti keeles – toim.), siis tema saab valida elamiseks ja hariduse saamiseks muu riigi“.²⁴³

Kriitika eestikeelsele õppele ülemineku läbiviimise viisi suhtes on mitmetasandiline. Nagu oli juba töös mainitud, on selle reformi põhieesmärkideks eesti keele harjutamise võimalused, võrdsed võimalused mitte-eestlastest õpilastele kõrg- ja erialahariduse saamisel ja edukus tööturul. Samal ajal on keeleteadmiste vajaliku taseme saavutamine ette nähtud ka muu õppekeele koolides, mis peaks samamoodi olema piisav selleks, et jätkata õpinguid ja olla tööturul edukas.²⁴⁴ Järelikult ei peaks olema suurt vahet järjekordse kooliastme lõpetamisel, mis õppekeel on ühes või teises koolis. Samal ajal, rääkides kvaliteedist, tunnistas mitu rahvusvahelist organisatsiooni, et tegemist on pigem hariduse kvaliteedi langusega seoses ülemineku ebapiisava ettevalmistusega.²⁴⁵ Toodi välja vajadus teostada üleminekut järk-järgult. Sarnasele järeldusele jõudis ka Linda Zaiane, väites, et ülemineku õiguslik reguleerimine ei ole küll vastuolus rahvusvaheliste normidega, kuid seda teostatakse vales otsust ning tuleb rakendada järk-järgulist üleminekut varasematel astmetel. Vastasel juhul kannatab saadava hariduse kvaliteet.²⁴⁶

Praegu eksisteeribki ühiskonnas erinev lähenemine sellele, kas üleminek teostatakse rahvusvahemuste huvides tagamaks nende konkurentsivõimet ja edendamaks lõimumist või riigivõimu kandjate huvides poliitilistel kaalutlustel, mis võib viia assimileerimiseni. Võib tuua argumente mõlema arvamuse toeks, kuid palju sõltub reformi elluviimise kvaliteedist ja osapoolte suhtumisest. Õppematerjalide ja kvalifitseeritud õpetajate puudujääk ei räägi kvaliteedi poolt.

Samuti ei räägi saadava hariduse kvaliteedi poolt ainete õppimise muutmine keeleõppeks.²⁴⁷

240 Õiguskantsleri märgukiri 11.07.2011, nr 6-2/110261/1103617.

241 Õiguskantsleri ettepanek 2.07.2012, nr 16.

242 Erakooliseaduse muutmise seadus. – RT I, 26.04.2013, 3.

243 Irene Käosaar: škol'noe prepodavanie nel'zja prevrashat' v tsirk. Rus.err.ee, 18.09.2012. a.

<http://rus.err.ee/estonia/85ce6d6e-c1b3-468d-a976-108450071f88> (02.05.2013)

244 Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 21 lg 4.

245 Country Reports on Human Rights Practices for 2012. Estonia. Arvutivõrgus:

<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (02.05.2012)

246 Linda Zaiane 2011.

247 Intervjuu Vikerraadio saates „Reporteritund“, kus vene koolis eesti keeles õpetav Pavel Alonov kirjeldas tunni käiku: 15 minutit 45-minutilise tunni jooksul kulub materjali ümberjutustamisele vene keeles, lapsed ei ole võimalised osalema diskussioonis eesti keeles. Arvutivõrgus: <http://arhiiv.err.ee/vaata/reporteritund-eestikeelne-ope->

Sama haridusreformiga soovitakse edendada sotsiaalset sidusust eri rahvuste vahel, kuid samal ajal jäetakse gümnaasiumiosas vene ja eesti noored eraldi, nii et reaalselt kontakti nende vahel ei teki lisaks sellele, mis on siiamani olnud. Juba praegu viiakse erinevaid vahetusprojekte läbi ja luuakse teisi kooliväliseid võimalusi ühiseks tegevuseks, kuid nende elluviimist ei mõjuta kooli õppekeel. Nende projektide raames täidetakse Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artiklis 12 lõikes 2 sisalduvat kohustust soodustada eri ühiskonnarühmadesse kuuluvate õpilaste ja õpetajate vahelisi sidemeid.

Eraldi tuleb mainida Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni sätteid emakeele kasutamise suhtes. Raamkonventsiooni artikkel 14 järgi:

„1. Pooled kohustuvad tunnistama iga vähemusrahvusesse kuuluva isiku õigust õppida oma vähemuse keelt.

2. Piirkondades, kus vähemusrahvusesse kuuluvad isikud on traditsiooniliselt asunud või kus nende arv on suur, püüavad pooled võimaluste piires ja oma haridussüsteemi raames piisava vajaduse korral tagada vähemusrahvusesse kuuluvatele isikutele võrdsed võimalused vähemuse keele õppimiseks või õpetuse saamiseks selles keeles.

3. Käesoleva artikli lõiget 2 rakendatakse, takistamata riigikeele õppimist või riigikeelset õpetust“.

Käesoleva magistritöö raames analüüsitud olukorra järgi on keeruline anda hinnangut sellele, kas vene õppekeele jätmine gümnaasiumides takistaks riigikeele õppimist või riigikeelset õpetust, kuid selliste takistuste võimalikkusele viitab kaudselt juba mainitud õiguskantsleri ettepanek erakooliseaduse muutmiseks. Kindlalt võib aga väita, et raamkonventsiooni artikli 14 lõikes 2 sätestatud õigus saada võimalused vähemuse keele õppimiseks on juba tagatud Eesti seadusandlusega. Kuid samal ajal on täidetud ka tingimused, mis on vajalikud riigi kohustuse tekkimiseks luua võimalused õpetuse saamiseks vähemuse keeles. Esiteks, on vajalik, et oleksid vastavad võimalused – praegu vastav süsteem juba eksisteerib ja töötab. Teiseks peab olema piisav vajadus – seda kinnitavad vähemalt 2 asjaolu:

–9 kooli hoolekogud otsustasid, et soovivad valida õppekeeleks vene keele, üks kool soovis valida õppekeeleks saksa keele.

–Vene õppekeele toetuseks koguti 35 841 allkirja ning anti need võimuorganitele üle.²⁴⁸

Muude juriidiliste meetme seas, mida võetakse kasutusele vene õppekeele säilitamiseks mõnedes

[vene-koolides](#) (03.05.2013)

248ФОТО: Объединение „Русская школа Эстонии“ передало подписи за русский язык обучения. – Rus.delfi.ee, 01.07.2012. Arvutivõrgus: <http://rus.delfi.ee/daily/estonia/foto-obedinenie-russkaya-shkola-estonii-peredalo-podpisi-za-russkij-yazyk-obucheniya.d?id=64481272> (02.05.2013)

gümnaasiumides, on pöördumine OSCE Rahvusvähemuste Ülemkomissari poole.²⁴⁹

Autor on arvamusel, et edaspidi võib tekkida vaidlus ka selle üle, kas gümnaasiumide üleviimine eesti õppekeelele on rahvusvähemuste õiguste piiramine võrreldes eelnevalt kehtinud olukorraga. Rahvusvahelises õiguses ei ole kohustust tagada emakeelset õpetust. On olemas kohustus tagada piisavad võimalused emakeele ja oma kultuuri õpimiseks – mida Eestis on suudetud teha piisavalt heal tasemel. Kuid rahvusvahelises õiguses sotsiaalsete, majanduslike ja kultuuriliste õiguste suhtes kehtib põhimõte, et õiguste kaitse peab toimuma progressiivselt. Sellisel juhul on väga oluline välja selgitada, kas emakeelse õpetuse kaotamine munitsipaalkoolides on õiguste kaitse regress või mitte. Selle arutelu puhul vajab mainimist ka see põhimõte, et juhul, kui rahvusvaheline akt näeb ette mõne õiguse nõrgemat kaitset, ei saa see olla aluseks vastava õiguse madalama kaitse tagamisele.

Kõige olulisem on haridussüsteemi kujundamisel ettevaatlikkus ja arusaamine sellest, et lapse huvid peaksid olema kõigest üleval ning et haridussüsteemiga võib põhjustada paratamatu tagajärje identiteedi jaoks, nagu see on toimunud näiteks Prantsusmaal elavate bretoonide puhul.²⁵⁰

3.5. Soovitused rahvusvähemuste õiguste tõhusamaks realiseerimiseks

Rahvusvaheline kogemus näitab, kuivõrd erinev võib olla lähenemine rahvusvähemuste õigustele riigiti. Tugevat kaitset pakuvad oma rahvusvähemustele Soome, Taani, Ungari, Rumeenia, Rootsi, Austria jt. Mõni riik viib ellu mittetunnustamise ja piirangute seadmise poliitikat rahvusvähemuste suhtes – näidisenä tuuakse tihti Prantsusmaad.

Eesti on läinud oma teed pidi – ühelt poolt pakub tema tugevat kultuuriliste õiguste kaitset, teiselt poolt jäi vahepeal sotsiaalsete õiguste kaitse madalamale tasemele. Muidugi oleks absoluutselt väär väide, et selles vallas ei tehta midagi. Pidevalt muudetakse seadusi ja viiakse erinevaid stabiliseerivaid programme ellu. Siiski jääb alles lai tegevusala. Põhjusi võib otsida nii minevikust kui ka tänasest päevast, kuid vaadata tuleb tulevikku. Tõenäoliselt nõrgemate ühiskonnarühmade kaitse on üks selle ühiskonna stabiilsuse ja heaolu tagatistest. Kuidas kindlustada rahvusvähemuste sotsiaalset kaitset, nii et nende hariduse kvaliteet ja sellele järgnevad võimalused tööturul oleksid võrdsed põlisrahva esindajatega? Allpool püüab autor pakkuda mõned lahendused, mis kerkisid üles käesoleva magistritöö koostamise käigus.

²⁴⁹„Русская Школа Эстонии“ обратилась к ОБСЕ в связи с изменениями в Законе о частных школах. – Rus.delfi.ee, 19.04.2013. Arvutivõrgus: <http://rus.delfi.ee/daily/koolid/russkaya-shkola-estonii-obratilas-k-obse-v-svyazi-s-izmeneniyami-v-zakone-o-chastnyh-shkolah.d?id=66001170> (02.05.2013)

²⁵⁰ Intervjuu Vikerraadios: http://vikerraadio.err.ee/helid?main_id=1332551 (30.05.2013. a) Intervjuus põhjendatakse bretoonide keelt rääkivate inimeste arvu tormilist vähenemist ja kultuuriidentiteedi kadumist Prantsusmaa hariduspoliitikaga.

3.5.1. Soovitused seoses õigusega haridusele

Haridussüsteemile tuleb keskenduda eelkõige eesti keele õpetamise ja üheaegselt hariduse kvaliteedi säilitamise valguses. Ilmselge on eesti keele oskuse tähendus, kui isik soovib kindlustada oma võimalusi tööturul. Selle ühtimine hariduse kvaliteediga on võtmepunkt. PGS § 21 lg 4 kohaselt peab kool tagama õpilaste keeleoskuse sellisel tasemel, mis võimaldaks lapsel edasi õppida. Sellel aastal lõpetatakse nominaalselt gümnaasiumide üleminek eesti õppekeelele. Kohandatud õpikud kui sellised puuduvad, kvalifitseeritud õpetajate terava puuduse probleem ei ole lahendatud. Lastevanematega ja rahvusvähemuste esindajatega ei ole konsulteeritud ega nende soovidega arvestatud. Seega teeb autor ettepaneku vaadata üle olukord ning rakendada meetmeid, et tagada head eesti keele õpet, mitte asendades seda keele õppimisega tundides, kus peaks keskenduma aine sisule. Teostada tuleks järk-järgulist üleminekut eesti keele õppele, alustades varasematest klassidest. Ühtlasi peaks vältima ranget lähenemist nõudele, mille järgi peab 60% õppeprogrammist toimuma eesti keeles, sest reaalne olukord ei võimalda selle nõude kvaliteetset täitmist. Lisaks tuleks riigi huvides ja mitmekultuursuse arendamise nimel kaaluda mõnede vene õppekeele gümnaasiumide jätkamist, et mitmekesistada haridusvõimalusi. Selleks, et välistada segregatsiooni ja soodustada enamate kontaktide loomist eri rahvustest õpilaste vahel, tuleb luua ühiseid gümnaasiume, kus nemad õpiksid koos. Tuleb jätkata alustatud programme, mis aitavad vene emakeelega õpilasi eesti koolides – see on tõestanud end kui vajalik ja efektiivne tugi. Õppimine võõrkeelses keskkonnas võib olla nii positiivne kogemus kui ka negatiivne, kõik sõltub võimalustest tagada kvaliteet.²⁵¹

Kindlasti tuleb leida võimalusi, et tagada romide laste efektiivne sotsiaalne lõimumine juba koolihariduse tasemel. Oleks tarvis käivitada programm, mis võimaldaks vähendada erikoolides käivate romide laste osakaalu, nii et nad õpiksid tavakoolides, omades keskmiselt võrdseid tulemusi.

Tuleb viia lõpuni protsess, mille käigus ühineb Eesti UNESCO konventsiooniga diskriminatsiooni vastu hariduses.

3.5.2. Soovitused seoses õigusega tööle

Rahvusvähemuste puhul peitub töötuse põhjus peamiselt ebapiisavas keeleoskuses. Sotsiaaluuringutes ei kajastatud, et ebapiisav keeleoskus oleks kuidagi seotud ümberõppe saamise võimalustega. Tänapäeval ei ole kättesaadavad tasuta keelekursused isegi poolele soovijatest. See

251I. Eser. Volk, Staat, Gott!: Die deutsche Minderheit in Polen und ihr Schulwesen 1918–1939. Wiesbaden: 2010.

Erinevatest kogemustest ühe rahvusvähemuse näitel ühes riigis ja ühel ajal võib lugeda raamatust „Volk, Staat, Gott!: Die deutsche Minderheit in Polen und ihr Schulwesen 1918–1939“.

tähendab, et keeleõpet tuleb laiendada võimalikult palju, korraldada need kursused laiemale inimeste ringile, mitte ainult töötutele inimestele, kes on kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud. Oleks hea kombineerida keelekursusi erialakursustega. Sellise lähenemise positiivne tulemus on tõestatud.²⁵² Tasuta keeleõpet oleks tarvis võimaldada nendel ametikohtadel töötavatele isikutele, mis nõuavad keeletaseme tunnistust. Samuti peaks tagama nõustamisvõimalusi suuremale inimeste ringile, mitte ainult töötutele või koondamisteate saanud isikutele.

Eesti võiks ühineda Rahvusvahelise konventsiooniga migrantide ja nende pereliikmete õiguse kaitseks. See ei tooks Eestile uusi kohustusi, sest riigi andmete põhjal vastavad kõik vastavad regulatsioonid niigi kehtivas siseriiklikus seadusandluses. Muidugi on vajalik jätkata teiste tööturu meetmete rakendamist. Oleks mõistlik läheneda riigikeele edendamisele mittekariistavalt ja vaadata üle Keeleinspektsiooni roll ning 2008. aasta määrus eesti keele valdamise nõuete kohta.

3.5.3. Üldisemat laadi soovitused

Rahvusvähemuste igakülgse kaitse tagamiseks oleks tarvis ratifitseerida veel ratifitseerimata välislepingud ja protokollid, mille hulgas on:

- ÜRO deklaratsioon rahvus- või etniliste, usuliste või keeleliste vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste kohta;
- Regionaal- ja vähemuskeelte Euroopa harta;
- Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti fakultatiivne protokoll;
- Rahvusvaheline konventsioon migrantide ja nende pereliikmete õiguste kaitseks.

Muidugi võib mõne välislepingu ratifitseerimine olla ka koormav Eestile. Sellisel juhul võiks teha samme välislepingus sisalduvate õiguste kaitse tagamise poole ning hiljem, kui lepingus sätestatu suudetakse tagada, see ka ratifitseerida. Sellise lähenemise puhul on oluline just suhtumise ja kavatsuse aspekt.

Rahvusvaheline üldsus on tungivalt soovitanud Eestile viia õiguskantsleri ja soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku töö kooskõlla „Pariisi põhimõtetega“ ning seejärel taotleda vastavat kvalifikatsiooni.

Tõepoolest on oluline suurendada teavituskampaaniate ulatust ja nõustamisteenust õiguslastes küsimustes, mis puudutavad võimalikku diskrimineerimisjuhtumit. Oleks üsna lihtne ja samal ajal kasulik võimaldada tasuta põhiliste õigusaktide kättesaadavust vene keeles. Nende avalikustamisega inglise keeles juba tegeletakse.

²⁵²M. Kuldjärv, lk 4.

Säte ajakirjanike eetikakoodeksis, mis tauniks teadlikku ja järjepidevat negatiivse rahvusvähemuste ja ka muude vähemuste maine loomist, oleks vajalik. Vastupidise tegevuse inkrimineerimine ja sanktsioonide kehtestamine ajakirjanikele oleks liiga karm ja võiks riivata sõnavabadust, kuid moraalne, eetilise suund peaks olema tagatud. Suuremal määral võiks selle probleemiga tegeleda kodanikuühiskond. Miks on see oluline sotsiaalsete õiguste kontekstis? Sest tihti lähtutakse isiku töölevõtmisel valitsevatest stereotüüpidest ja eelhoiakutest. Rahvusvähemuste negatiivse maine teadlik kujundamine tugevdab neid negatiivseid hoiakuid ja provotseerib ebavõrdset kohtlemist, rääkimata muudest psühholoogilistest mõjudest.

Pehmema poliitika läbiviimine rahvusvähemusi puudutavates küsimustes aitaks samuti kaasa. See hõlmaks kolme aspekti. Esiteks, keeleõigus kui psühholoogiline õigus²⁵³ ei saa olla edukalt tagatud karistusliku lähenemisega – lähenemine peab olema motiveeriv. Sellest tuleneb teine aspekt, et tuleks kaotada Keeleinspeksioon või reformida seda sisuliselt nii, nagu seda nõuavad mitmed rahvusvaheliste organisatsioonide esindajad oma arvamustes Eesti kohta. Üleminek eesti õppekeelele gümnaasiumides peab olema rohkem tasakaalustatud ja järk-järguline, mida on kinnitanud nii rahvusvahelised organisatsioonid – sh Euroopa Nõukogu nõuandekomitee – kui ka vene kooli problemaatikat uurinud Linda Zaiane.²⁵⁴

Kokkuvõte

Eestil on õnnestunud teha palju vähemusrahvuste etnilise, kultuurilise ja keelelise omapära säilitamiseks. Vastavad pingutused ei ole jäänud märkamata ja tunnustamata erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt. Sellest räägib ka viimane, 2011. aastal toimunud rahvaloendus – selle andmete põhjal elab Eestis üha suurem arv eri rahvuste esindajad, kes tunnistavad end vähemusrahvustesse kuuluvatena.²⁵⁵ Positiivne hinnang põhineb ka asjaolul, et Eestil pole olnud eriti palju aega omariikluse edendamiseks ning järjepideva poliitika läbiviimiseks pikema aja jooksul.

Pärast iseseisvuse taastamist pidi Eesti alustama praktiliselt nullist ja „ehitama“ riiki. See põhines oluliselt ka seadusandluse väljatöötamisel, mis vastaks ajastule ja ühiskonna uutele vajadustele. Nüüdseks on Eesti saanud hakkama kõigi oluliste õigusaktide loomisega ja nende põhjaliku muutmisega, on välja töötatud kindel suund edaspidiseks arenguks. Seda on oluliselt mõjutanud rahvusvaheliste organisatsioonidega liitumine ja nende standardite ülevõtmine. Piltlikult öeldes ei

²⁵³L. Mälksoo intervjuu keeleõigusest: <http://arhiiv.err.ee/vaata/keelekorv-keelekorv-lauri-malksoo-keeleoigusest> eetris: 09.02.2008.

²⁵⁴L. Zaiane, 2011.

²⁵⁵REL 2011: Eestis elab 192 rahvuse esindajaid. – 17. september 2012. <http://www.stat.ee/64309> (03.05.2013)

olnud vahepeal aega selleks, et pöörata tähelepanu muude ühiskonnarühmade vajadustele. Nüüd on õige – ja pole välistatud, et viimane – aeg, et keskenduda vähemuste, sh ka rahvusvähemuste, probleemide lahendamisele. Sellest sõltub riigi üldine stabiilsus, julgeolek ja heaolu.

Kõige enam eristuvad teistest sotsiaalõigustest õigus tööle, õigus haridusele, õigus tervisele – nende puhul on rahvusvähemustesse kuuluvate rühmade olukord reeglina kehvem. Nende õiguste kaitse on tihedalt seotud diskrimineerimiskeeluga, mille olemust on põhjalikult käsitletud esimeses peatükis.

Autor jõudis järeldusele, et eelkõige tuli vaadelda võrdse kohtlemise nõuete täitmist tööalaste õiguste puhul, sest see hõlmab kõige suuremat hulka rahvusvähemuste esindajaid ning on teravamaiseloomuga. Seda kinnitas järgnenud rahvusvähemuste organisatsiooni järelevalveorganite arvamuste analüüs. Õigust tööle tasus käsitleda koosmõjus õigusega haridusele, sest haridus on eeldus edukaks sisenemiseks tööturule. Samuti leidsid rahvusvaheliste organisatsioonide esindajad mitmeid murettekitavaid kohti haridusalaste õiguste realiseerimisel. Kuid oli vajalik anda hinnang nii kehtivale seadusandlusele, selle vastavusele rahvusvahelistele standarditele ja seaduste rakendamisele Eestis.

Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee andis väga positiivse hinnangu üldiselt CERD täitmisele. Samal ajal leidis ka mittevastavusi. Põhilisteks on karistuslikud elemendid keelerežiimis; tagasihoidlik keeleoskus rahvusvähemuste hulgas, mis oluliselt mõjutab nende olukorda; ebapiisava teabe esitamine hariduse ja tööhõive kohta rahvusvähemuste seas.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee kinnitas ka „märkimisväärset progressi diskriminatsioonivastases võitluses“, aga samas väljendas ka muret vene keelt kõneleva vähemuse diskrimineerimise pärast, mis jätkuvalt kajastub töötuses ja vaesuses. CESCR on märganud, et on tarvis astuda samme, et vähendada vaesuse kõrget määra – eriti mitte-eestlaste hulgas. Komitee näeb vajadust anda adekvaatne staatus vähemuste keeltele. Komitee konstateeris õigusliku raamistiku puudumist, mis kaitseks vähemuste identiteete ja kultuurilisi õigusi.

Laste õiguste komitee tegi oma järeldused viimati 2003. aastal ning sellest ajast saadik ei ole Eesti uusi aruandeid esitanud. Komitee soovitas tagada eesti keele õppe kvaliteeti selliselt, et rahvusvähemustest lapsed saaksid õppes osaleda võrdsetel tingimustel eesti lastega, nimelt kõrgematel haridustasemetel.

Euroopa sotsiaalõiguste komitee (ECSR) leidis, et olukord Eestis ei ole vastavuses art 4 lg-ga 4 ja art-ga 9, sest karjäärinõustamise kättesaadavus on tagatud ainult töötutele isikutele ja neile, kes on saanud koondamisteate. Värskest Sotsiaalharta täitmise aruandest ei loe välja rahvusvähemusi puudutavate õiguste täitmist mittediskrimineerimise nõude valguses, sest ECSR ei ole saanud kujundada oma arvamust artikli 1 lõigete 2 ja artikli 24 suhtes ebapiisava informatsiooni tõttu.

Euroopa Nõukogu nõuandekomitee, mis järgib Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni täitmist, avaldas arvamust, et puudulike aspektide kõrvaldamiseks rahvusvähemuste õiguste kaitsel on Eestis vajalik:

- karistatavate meetodite asendamine keeleseaduse rakendamisel stimuleerivate meetoditega;
- järk-järgulise ülemineku tagamine vene õppekeelega koolides, järgides hoolikalt eesti ja vene keeles pakutava hariduse kvaliteeti;
- suurendada õpetajate asjakohaste õppekursuste kättesaadavust, k.a kakskeelse ja multikultuurse hariduse alad;
- rahvusvähemusse kuuluvatele inimestele väljaspool kultuurisfääri tõhusate nõuandvate organite loomine.

Rahvusvaheliste organisatsioonide tagasiside alusel vastavate rahvusvaheliste lepingute täitmisest jõudis autor järeldusele, et rahvusvähemuste õiguste kaitse on tagatud Eestis piisavalt kõrgel tasemel, kuid ei vasta täies ulatuses rahvusvahelistele standarditele. Mittevastavused on seotud valdavalt siseriiklike seaduste ebapiisava rakendamisega, kuid on olemas mõningad vajadused muuta kehtivat seadusandlust, näiteks keeleseadust ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadust.

Autor pakkus omapoolseid soovitusi probleemide lahendamiseks, esitades neid kolmes rühmas: soovitusel seoses õigusega haridusele, soovitusel seoses õigusega tööle ja üldisemat laadi soovitusel, mis toetavad esimest kahe rühma. Seega on käesoleva magistritöö eesmärk saavutatud: selgitati välja, kas sotsiaalsed õigused Eestis on kaitstud piisavalt hästi ning kuidas võib lahendada neid probleeme õiguse vahendusel.

Magistritöö lõpus soovib autor pöörata tähelepanu 2011. aasta Integratsiooni monitooringus välja toodud stsenaariumitele²⁵⁶ ning pakkuda, et iga ühiskonna liige võiks vastata iseenda jaoks küsimusele: millist integratsiooniteed igatüki meist tahab Eesti jaoks?

²⁵⁶ Integratsiooni monitooring 2011, lk 251–255.

Резюме

В первый период независимости Эстонии её считали успешной страной в защите прав национальных меньшинств. Во многом благодаря положениям о культурной автономии в конституциях 1920 и 1937 годов. Для международного права это было образцовой правовой базой.

В нынешнее время вызовы другие - доля национальных меньшинств составляет немного более 30% от всего населения. По данным социологических исследований длительная безработица среди неэстонского населения начиная с 2010 года превышает аналогичный показатель среди эстонцев почти в два раза. В 2012 году уровень безработицы среди неэстонской молодёжи составлял 25%, эстонской - 15%. Ещё более существенная разница наблюдается в национальном разрезе среди наркоманов: более 80% колющихся наркоманов Эстонии - это представители национальных меньшинств. Во многом это связано с невозможностью найти работу и следующей за этим неустроенностью, с психологическим фоном, малой образованностью и прочим.

Такие удручающие показатели социальной среды во многом подталкивают к исследованию защиты социальных прав национальных меньшинств Эстонии. Основной целью данной магистерской работы является исследование того, достаточно ли хорошо защищены социальные права национальных меньшинств Эстонии и каким образом обеспечить защиту наименее защищённых прав. Для этого следует найти ответы на несколько вопросов:

1. Какие социальные права национальных меньшинств требуют особой защиты? Почему?
2. Какие стандарты международного права регулируют защиту этих прав?
3. Соответствует ли этим стандартам эстонское законодательство?
4. Отвечает ли требованиям реализация этих законов?
5. С помощью каких юридических и других средств можно обеспечить защиту этих прав национальных меньшинств?

Структура работы поделена на вступление, три главы основной части и вывод. В первой главе рассмотрены важные понятия; влияние социальных прав на общество и важность их защиты; наиболее уязвимые социальные права национальных меньшинств в Эстонии и их причины; запрет дискриминации. Вторая часть полностью посвящена международным договорам, главным образом рассматривается практика институтов надзора за выполнением

обязательств, закреплённых в этих договорах. В третьей части рассмотрена защита социальных прав национальных меньшинств, дана оценка их соответствию международным нормам и сделаны предложения по улучшению ситуации.

Основательный разбор термина “национальное меньшинство” был вызван тем, что в международном праве нет общепризнанной дефиниции “национального меньшинства”. Кроме того его употребление в эстонском законодательстве и в различных официальных документах разнится в практически идентичных ситуациях. Автор склонен к использованию эстонского термина *rahvusvähemus* для обозначения наиболее широкого круга людей, относящихся к таким группам. Альтернативные варианты: этническое меньшинство, малая народность и прочее.

В законе о культурной автономии и в законе о ратификации рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств национальное меньшинство определено следующим образом: “национальным меньшинством считаются граждане Эстонии, которые

- живут на территории Эстонии;
- имеют длительные, прочные и продолжающиеся связи с Эстонией;
- отличаются от эстонцев этническим происхождением, культурной самобытностью, религией или языком;
- полны желания сообщать сохранять обычаи своей культуры, религию или язык, которые являются основой их общей идентичности.”

Далее автор рассмотрел социологические исследования, анализы и отчёты на сайте министерства социальных дел и пришёл к выводу, что наиболее уязвимыми являются право на работу, право на образование и право на здоровье. В рамках этой работы были рассмотрены подробнее право на работу в совокупности с правом на образование, поскольку оно является предпосылкой к трудоустройству и формированию личности в целом.

Важность и необходимость заниматься защитой групп риска, к которым относятся часто и национальные меньшинства, исходит как из интересов самих представителей меньшинств, так и интересов государства, поскольку социальная защищённость и социальная интеграция являются залогом существования государства и его процветания.

В разборе международных правовых актов основной акцент поставлен на ООН и Европейский Совет. Коротко приводится релевантная информация о ситуации в ЕС и работе

Верховного комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ.

Международные договора ООН, рассмотренные в работе: Всеобщая декларация прав человека ООН, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Эстония в начале процесса присоединения); Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Эстония не присоединилась). Стандарты Европейского Совета, рассмотренные в работе, это Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (Эстония не присоединилась). Помимо документов о правах человека общего толка и специализирующихся на вопросах национальных меньшинств было необходимо принять во внимание Европейскую социальную хартию и Конвенцию о защите детей.

На основе документов институтов по надзору за выполнением международных договоров были сделаны выводы о соответствии или несоответствии Эстонии им. Общая картина говорит о том, что в Эстонии принимается довольно много мер для способствования интеграции общества и устранения среди прочего и проблем социального толка. Международные организации жают высокую оценку многим применяемым в Эстонии мерами. К сожалению, есть ряд недочётов и несоответствий.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации, например, нашёл, что карательные элементы в языковом режиме неприемлимы; что владение эстонским языком среди национальных меньшинств скромное, что сильно влияет на их положение; в отчёте недостаточно информации об образовании и трудовой занятости национальных меньшинств.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил тревогу о дискриминации русскоговорящей общины, которая постоянно выражается в безработице и бедности. Этот комитет также ответил важности придания языкам национальных меньшинств адекватного статуса, а также констатировал отсутствие общих правовых рамок, которые защищали бы культуру и идентичность национальных меньшинств.

Комитет по правам детей делал свой выводы в последний раз в 2003 году. В тот раз комитет посоветовал обеспечить изучение эстонского языка на таком уровне, чтобы дети из

национальных меньшинств могли на равных условиях с эстонскими детьми участвовать в получении образования, а точнее высшее образование.

Совещательный комитет Европейского Совета, следящий за исполнением рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств выразил мнение, что для устранения недочётов в защите национальных меньшинств Эстонии следует:

- заменить карательные меры в реализации закона о языке стимулирующими мерами;
- обеспечить постепенный переход школ с русским языком обучения, отслеживая, чтобы качество образования на русском и эстонском языках было хорошим;
- увеличить доступность уместных курсов для учителей, в том числе в сферах двуязычного и мультикультурного образования;
- создать эффективные совещательные органы с участием представителей национальных меньшинств и вне культурной сферы.

При анализе обратной связи от международных организаций был сделан вывод, что несмотря на все усилия, которые уже прилагаются, есть несоответствия международным стандартам по защите прав национальных меньшинств. Эти недочёты связаны как с необходимостью менять законодательство, так и с важностью более эффективной реализации законов на практике. Внести изменения стоит в закон о языке и закон об основной школе и гимназии.

Автор предложил рекомендации для решения проблемы, которые разделены на три группы: право на образование, право на работу и рекомендации общего толка, которые поддерживают первые две группы.

Право на образование должно быть обеспечено посредством сочетания обучения эстонскому на высоком уровне и качества образования как такового. Причём оба эти критерия должны выполняться независимо от ступени образования и языка обучения. Обязательство школы обеспечить изучение эстонского на уровне, который позволил бы ребёнку учиться дальше, установлено частью 1 статьи 21 закона об основной школе и гимназии.

В этом году заканчивается номинально срок перехода гимназий на эстонский язык обучения. Отсутствуют адаптированные учебники, проблема острой нехватки квалифицированных учителей не решена. С родителями учеников не консультировались и их пожелания не были приняты в расчёт. Поэтому автор предлагает пересмотреть ситуацию и принять меры, чтобы обеспечить хорошее обучение эстонскому языку, не заменяя его изучением языка на уроках, где следует сосредоточиться на содержании предмета. Необходимо сохранить несколько

гимназий с русским языком обучения.

В области трудоустройства следует обеспечить бесплатное обучение эстонскому языку для всех желающих. Важно принять меры для влияния на создание положительного образа национальных меньшинств в прессе, исключив негативную практику, которую мы наблюдаем сегодня. Так же следует проводить более мягкую языковую политику в нескольких направлениях.

Общие рекомендации содержат пожелание рассмотреть возможности присоединения к международным договорам и их протоколам, а также обеспечить соответствие органов защиты прав человека в Эстонии “Парижским принципам”.

В конце работы автор хотел бы обратить внимание на Мониторинг интеграции 2011 года (стр 251-255) и на смоделированные в нём сценарии развития страны, и призвать каждого из членов общества задуматься над тем: какую интеграцию каждый из нас хочет для Эстонии?

Lühendid

CERD	Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta
CESCR	Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee
CRC	Laste õiguste konventsioon
ECSR	Euroopa sotsiaalõiguste komitee
ICSCR	Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt
ECOSOC	ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu
EN	Euroopa Nõukogu
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
OP-ICESCR	Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti fakultatiivne protokoll
OSCE	Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon
ÜRO Vähemuste õiguste deklaratsioon	ÜRO deklaratsioon rahvus- või etniliste, usuliste või keeleliste vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste kohta

Kasutatud allikad

1. "Русская Школа Эстонии" обратилась к ОБСЕ в связи с изменениями в Законе о частных школах. - Rus.delfi.ee, 19.04.2013. Arvutivõrgus: <http://rus.delfi.ee/daily/koolid/russkaya-shkola-estonii-obratilas-k-obse-v-svyazi-s-izmeneniyami-v-zakone-o-chastnyh-shkolah.d?id=66001170> (02.05.2013.a.)
2. Abel, K., Talu, A., Kurbatova, A., Ahven, A., Denissov, G., Neuman, A. Narkomaania Eestis 2002. - Tallinn: Eksperimentaalse ja Kliinilise Meditsiini Instituut. Eesti Uimastiseire Keskus, 2002.
3. Albi, K. The Right to Use Minority Languages in the Public Sphere: Evaluation of Estonian Legislation in Light of the International Standards. Juridica International, 2003 VIII, p 3.1.3. Arvutivõrgus: <http://www.juridicainternational.eu/?id=12512> (26.04.2013)
4. Anspal, S., Kallaste, E. Vähemusrahvustest naiste olukord Eesti tööturul. Tallinn: Politikauuringute Keskus Praxis, 2007.
5. Country Reports on Human Rights Practices for 2012. Estonia. Arvutivõrgus: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (02.05.2012.a.)
6. D. M. Buss. Can a social science be anchored in evolutionary biology? Four problems and a strategic solution. - Revue Européenne des Sciences Sociales, 24, 1986.
7. Dok. nr. ACFC/OP/III(2011)004. - 01.04.2011, Strasbourg. Lõppjärelused Eesti kolmanda

aruande täitmise kohta.

8. Dok. nr. KOM(2008) 420 lõplik. 2008. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele „Mittediskrimineerimine ja võrdsed võimalused: uuendatud strateegia“. Brüssel, 2008. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0420:FIN:ET:PDF> (04.04.2013)
9. Dok. nr. KOM(2010) 133. Romide sotsiaalne ja majanduslik lõimumine Euroopas. Brüssel: 2011. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:ET:PDF> (29.04.2013) kaudu
10. Dok. nr. KOM(2011) 173. Romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiatega ELi raamistik aastani 2020. Brüssel: 2011. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:ET:PDF> (29.04.2013)
11. Eesti inimarengu aruanne. Inimarengu Balti rajad: muutuste kaks aastakümnet. - Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 2011, lk 37.
12. Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2011. - AS Emor, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tartu Ülikool (Koost.). Lk 254.
13. Ehala, M. The birth of the Russian-speaking minority in Estonia. - Eurozine.com, 11.09.2008. Arvutivõrgus: <http://www.eurozine.com/articles/2008-09-11-ehala-en.html>,
14. Elanike hinnagud tervisele ja arsti abile 2012. - GfK Custom Research Baltic (Koost.). Sotsiaalministeerium, 2013, lk 15.
15. Ernits, M. Põhiseaduse aluspõhimõtted. Riigikogu Toimetised, 26/2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16010> (03.05.2013.a.)
16. Eser, I. Volk, Staat, Gott!: Die deutsche Minderheit in Polen und ihr Schulwesen 1918 – 1939. Wiesbaden: 2010.
17. Estonia and the European Social Charter. - Department of the European Social Charter and the European Code of Social Security Directorate General of Human rights and the Rule of Law, 2012. Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Estonia_en.pdf (03.05.2013.a.)
18. European Committee of Social Rights. Conclusions 2012 (ESTONIA). - 2013.
19. European Committee of Social Rights. Conclusions 2011 (ESTONIA). - 2012.
20. H.-J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Salzburg ja Tallinn: 2000. Lk 113.
21. Heinapuu, A. Tähelepanekud regionaal- või vähemuskeelte Euroopa hartast Tartu seminari puhul. - SIRP, 2009, nr 17. Arvutivõrgus: http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=9428:tahelepanekuid-regionaal-voi-vaehemuskeelte-euroopa-hartast-tartu-seminari-puhul&catid=11:varia&Itemid=16&issue (28.04.2013.a.)
22. Henrard, K. Current Minority Rights and Minority Protection in Devising an Adequate System, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, 2000, lk 215.
23. Irene Käosaar: škol'noe prepodavanie nel'zja prevrashat' v tsirk. - Rus.err.ee, 18.09.2012.a. <http://rus.err.ee/estonia/85ce6d6e-c1b3-468d-a976-108450071f88> (02.05.2013.a.)
24. Janis, M.W., Kay, R.S., Bradley, A.W. European Human Rights Law, Text and Materials. Second Edition. Oxford University Press: 2000. Lk 256.
25. Kõlvart: Tallinn on valmis õppekeele vaidluses minema Strasbourg'ini välja. Raepress,

- 23.04.2013.a. Arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/est/Kolvart-Tallinn-on-valmis-oppekeele-vaidluses-minema-Strasbourg-ini-valja> (03.05.2013)
26. Kuldjärv, M. Mitte-aastlastele suunatud tööturuprojektide tulemused. - Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 7/2008, lk 4-7.
27. Lauri Mälksoo intervjuu keeleõigusest: <http://arhiiv.err.ee/vaata/keelekorv-keelekorv-lauri-malksoo-keeleoigusest> eetris: 09.02.2008.
28. Lepik, A. Töötud mitte-eestlased Eesti tööturul. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 6/2010, lk 10. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2010/toimetised_20106.pdf (01.05.2013)
29. Amos, M. Põhiseaduse § 28 ratio legis. Riigi kohustuste ulatus igäihe tervise kaitsel.- Eesti Arst 2006; 85 (12), lk 856
30. Madise, Ü. jt (Toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj 3 vlj. – Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/eessona/> (04.05.2013)
31. Malvet, M.. Euroopa Nõukogu sotsiaalharta. - Eesti ja Euroopa Nõukogu 1993-2003. Artiklite kogumik. Tallinn: 2005, lk 81.
32. Marksoo. Ü. Pikaajalised töötud Eesti tööturul. - Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 5/2010.
33. Masso, Märt, Järve, Janno, Nurmela, Kirsti, Anspal, Sten, Räis ,Mari Liis, Uudeküll, Katrin, Osila, Liina. Töölepingu seaduse uuring. Tallinn: PoliitikauringuteKeskus Praxis, 2013. Lk 17, 19, 24, 46, 60, 61, 86, 102, 109, 111, 125.
34. Max van der Stoel. Peace and Stability through Human and Minority Rights. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, lk 214.
35. Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation. New York and Geneva: United Nations 2010, lk 2.
36. Minority Rights:International Standards and Guidance for Implementation. - New-York and Geneva: United Nations, 2010. Arvutivõrgus: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf (03.05.2013.a.)
37. Myntti, K. Minoritetsutbildning i Finland, Rapport fran Alands fredinstitut, 3-2010, lk 11.
38. Myntti, K. Minority Rights Human Rights Legal protection of minorities in theBaltic Region. - Booklet, series Peoples of the Baltics. Uppsala: 1994, lk 25.
39. Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. Edit Walter A. Kemp. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 2001, lk 29.
40. Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. Edit Walter A. Kemp. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001,
41. Rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangud inimõiguste olukorrale Eestis. - Inimõiguste Instituut. Sine loco, sine anno, lk 6. Arvutivõrgus: http://www.eihr.ee/wp/wp-content/uploads/2012/12/III-osa_V.pdf (03.05.2013.a.)
42. REL 2011: Eestis elab 192 rahvuse esindajaid. - 17. september 2012. <http://www.stat.ee/64309> (03.05.2013.a.)
43. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 119, 11.03.2013.
44. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 122, 19.03.2013.
45. Sarv, M. Integration by Refraining Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993-2001. Hamburg:

2002, lk 101-114

46. Tali, M., Kollom, K., Velberg, M.-L. Naised Eesti mustlaskogukondades 2007. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus, 2007.
47. Tart, I. Alusväärtused Eestis – lõimumise ressurss? Mare Ainsaar, Dagmar Kutser. Eesti Euroopa võrdlustes. Sotsiaalministeeriumi toimetised 3/2008, lk 103 jj.
48. Tenth and Eleventh Periodic Report on the implementation of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination in Estonia. - 2013, punkt 156.
49. The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note. The Foundation on Inter-Ethnic Relations. 1996.
50. Tomusk, I. 1. juulil jõustub uus keeleseadus. - SIRP nr 23 (3349) 10.06.2011.a.
51. Tomusk, I. Probleemidest keeleoskuse nõude rakendamisel. Õiguskeel 2012/3. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/23345> (05.05.2013.a.)
52. Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring. - Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE (Koost.). 2011, lk 18.
53. Uibopuu, H.-J. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Salzburg ja Tallinn: 2000.
54. Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 55, punkt 25. - 22.12.2012. Arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0017ACBE?open> (05.05.2013.a.)
55. ÜRO rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee soovitude tõlgendamisest. - Välisministeeriumi pressiteade. 20.10.2010.a. Arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/10119> (18.04.2013.a.)
56. Zaiane L. Minority Education in Estonia - Practical Implementation of Human Rights Standards: An Effective Policy to Integrate the Russian Minority? - University of Tartu, 2011, lk 61.
57. Доклад о состоянии здравоохранения в Европе, 2009 г. Здоровье и системы здравоохранения. Всемирная организация здравоохранения, 2010, lk 185. Veebivõrgus: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/117186/E93103R.pdf (03.05.2013.a.)
58. Организация Объединённых Наций. Основные Факты. - Москва: Весь Мир, 2000, lk 223.
59. Т. Хаммарберг. Права человека в Европе: время выполнять наши обязательства. - Euroopa Nõukogu 2009, lk 137
60. ФОТО: Объединение "Русская школа Эстонии" передало подписи за русский язык обучения. Rus.delfi.ee, 01.07.2012. Arvutivõrgus: <http://rus.delfi.ee/daily/estonia/foto-obedinenie-russkaya-shkola-estonii-peredalo-podpisi-za-russkij-yazyk-obucheniya.d?id=64481272> (02.05.2013.a.)

Kasutatud õigusaktid

61. Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded. - VVm 20,06.2011, nr 84, RT I, 23.04.2013, 11.
62. Charter of the United Nations 1945. - <http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml>
63. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. - 18.12.1992.a.

64. Eesti Vabariigi haridusseadus. - RT 1992, 12, 192 ... RT I, 02.07.2012, 10.
65. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
66. Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. - RT 1991, 35, 428.
67. Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee kolmanda arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamisest Eestis, 2011. Arvutivõrgus: http://www.vm.ee/sites/default/files/FCNM_comments_of_EE_2011_ET_2_.pdf
68. Erakooliseaduse muutmise seadus, RT I, 26.04.2013, 3.
69. Erakooliseaduse muutmise seadus. - RT I, 26.04.2013, 3.
70. EÜ asutamislepingu protokoll nr 28, dok. nr. C 321 E/304.
71. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - 200/C 303/01, 07.12.2000. - <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303ET.01000101.htm> (22.04.2013)
72. Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee kolmas arvamus Eesti kohta, 01.04.2011.a.
73. Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon. - RT II 1996, 40, 154.
74. European Charter for Regional or Minority Languages. - Strasbourg, 1992.
75. Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimäärus. VVm 10.02.2005 nr 28. - RT I 2005, 11, 45.
76. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2000, 11, 57.
77. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. - New York 07.03.1966.
78. Karistusseadustik. - RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 17.04.2013, 8.
79. Keeleseadus. - RT I, 18.03.2011, 1 ... RT I, 06.07.2012, 37.
80. Lapse õiguste konventsioon. - RT II 1996, 16, 56
81. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.
82. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.
83. Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus, RT I, 09.03.2011, 1.
84. Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. - vastu võetud UN Peaasamblee resolutsiooniga nr A/RES/63/117 10.12.2008.a. Arvutivõrgus: http://www.ohchr.org/Documents/Press/OP_ICESCR.pdf (30.04.2013.a.)
85. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. - RT I 1993, 63, 892.
86. Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 14 lõike 1 alusel deklaratsiooni tegemise seadus. - RT II 2010, 17, 78.
87. Tartu Ülikooli arengukava 2009-2015. - Vastu võetud Tartu Ülikooli nõukogu 19. detsembri 2008. a otsusega nr 69. Tartu: 2009, punkt 5.1. Arvutivõrgus:

http://www.ut.ee/sites/default/files/ut_files/arengukavaEw.pdf

88. The Universal Declaration of Human Rights 1946. - Arvutivõrgus:
<http://www.un.org/en/documents/udhr/> (03.05.2013.a.)
89. Töö- ja kutsealast diskrimineerimist käsitlev konventsioon 1958. - RT II 2005, 17, 51.
90. Töölepinguseadus. - RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 22.12.2012, 30.
91. Vähemusrahvuse kultuurautonoomia seadus. - RT I 1993, 71, 1001.
92. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon. - RT II 1996, 40, 154.
93. Võrdse kohtlemise seadus. - RT I 2008, 56, 315 ... RT I, 06.07.2012, 22.

Kasutatud kohtupraktika

94. EIKo 23.07.1968, 6, Case "Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v. Belgium (Merits)".
95. EIKo 25.02.1982, A 48 (1982), 16, Campbell ja Cosans v. Ühendkuningriik.
96. EIKo 09.10.2007, 09/01/2008, Hasan and Eylem Zengin v. Turkey.
97. EIKo 4.11.2010, 14480/08, Tarkoev jt vs Eesti.
98. EIKo 21.06.2011, 28/11/2011, Ponomaryovi v. Bulgaria.
99. TlnHKo 06.07.2012, 3-12-422.
100. TlnRnKo 22.04.2013, 3-12-422.

Kasutatud Eesti inimõiguste järelevalveinstitutsioonide praktika

101. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2011. aasta tegevuse aruanne. - Tallinn 2011.
102. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku arvamus 16.08.2012, lk 6. - Arvutivõrgus: http://www.svv.ee/failid/16.08.2012_arvamus_anonymiseeritud.pdf (22.04.2013)
103. Õiguskantsleri ettepanek nr 17 (04.07.2012.a.), punkt nr 92.
104. Õiguskantsleri ettepanek 2.07.2012, nr 16.
105. Õiguskantsleri ettepanek nr 21 (19.11.2012.a.)
106. Õiguskantsleri märgukiri 11.07.2011, nr 6-2/110261/1103617.
107. Õiguskantsleri märgukiri nr 6-2/081072/00807772 (10.11.2008.a.)

Kasutatud rahvusvaheliste lepingute järelevalveinstitutsioonide praktika

108. CERD/C/EST/CO/8-9, 27.08.2010.a, punkt 6. Arvutivõrgus:
http://www.vm.ee/sites/default/files/CERD-komisjoni_loppjareldused_%20EST.pdf
(03.05.2013.a.)
109. ÜRO dokument A/RES/48/134, 20.12.1993.
110. ÜRO dokument E/C.12/EST/2.
111. ÜRO dokument CRC/C/15/Add.196
112. ÜRO dokument CRC/C/8/Add.5
113. ÜRO dokument E/C.12/2011/SR.32
114. ÜRO dokument E/C.12/EST/2/Corr.1, 2010. Eesti teine perioodiline raport ICESCR täitmisest.
115. ÜRO dokument E/C.12/EST/CO/2
116. ÜRO dokument E/C.12/EST/Q/2
117. ÜRO dokument E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2. Arvutivõrgus:
http://www.ohchr.org/Documents/Events/Minority2012/G0513385_ru.pdf

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Jaana Kalinistova
(*autori nimi*)
(sünnikuupäev: 24.03.1988.a.)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Rahvusvähemuste sotsiaalõiguste kaitse Eestis,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on mag.iur. Katre Luhamaa,
(*juhendaja nimi*)

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **06.05.2013.a.**