



Vähemuste kaitse seire  
Euroopa Liiduga  
liitumise protsessis

Riikliku programmi  
„Integratsioon  
Eesti ühiskonnas  
2000–2007” hinnang

2002

© Avatud Ühiskonna Instituut/  
Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm, 2002

EUROOPA LIIDUGA LIITUMISE SEIREPROGRAMM  
6 Oktober 12  
H-1051 Budapest  
Ungari

*Veebileht*  
[www.eumap.org](http://www.eumap.org)

Trükised võib saada Avatud Eesti Fondist  
Estonia pst. 3/5  
10143 Tallinn

Vähemuste kaitse seire Euroopa Liiduga liitumise protsessis  
Riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007” hinnang  
*Tõlge eesti keelde: Karin Kaup ja Anne Kirikal*

Trükitud Tallinna Raamatutrükikojas

# Tänuõnad

Avatud Ühiskonna Instituudi ELiga liitumise seireprogramm soovib tänada järgmisi isikuid nende olulise rolli eest seirearuannete koostamisel ja valmimisel. Lõplikku vastutust aruannete sisu eest kannab programm.

<b>Bulgaaria</b>	Krassimir Kanev,	Bulgaaria Helsingi Komitee
<b>Eesti</b>	Klara Hallik,	Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut
<b>Leedu</b>	Eglė Kučinskaitė,	Roma (mustlaste) Missioon
<b>Läti</b>	Svetlana Diatchkova,	Läti Inimõiguste ja Etniliste Uuringute Keskus
<b>Poola</b>	Beata Klimkiewicz,	Jagiello Ülikool
<b>Rumeenia</b>	Florin Moisă,	Roma (mustlaste) Kogukondade Uurimiskeskus
<b>Slovakkia</b>	Balázs Jarábik,	Õigusanalüüsi keskus / Kalligrami Fond
<b>Sloveenia</b>	Darja Zaviršek,	Ljubljana Ülikool
<b>Tšehhi</b>	Barbora Bukovská Pavla Boučková,	Kodakondsuse, kodaniku- ja inimõiguste nõustamiskeskus
<b>Ungari</b>	Antal Örkény,	Eötvös Lorándi Ülikool

*Vähemuste õiguste kaitse nõuandva kogu koosseis.*

<b>Nicolae Gheorghe</b>	OSCE ODIHR
<b>Herbert Heuss</b>	PAKIV Saksamaa
<b>José Antonio Moreno Díaz</b>	SOS Racismo
<b>Gabor Kardos</b>	Eötvös Lorándi Ülikool
<b>Marko Knudsen</b>	Roma (mustlaste) Rahvuskongress
<b>Aap Neljas</b>	Eesti Presidendi rahvusvähemuste ümarlaud
<b>Anton Niculescu</b>	Rumeenia Avatud Ühiskonna Instituut

Éva Orsós	Ungari tervishoiu, sotsiaal- ja perekonna ministeerium
Dimitrina Petrova	Euroopa Roma (mustlaste) õiguskeskus
Iveta Radičová	Slovakkia Avatud Ühiskonna Fond
Ivan Veselý	Dženo
Antonina Zheljazkova	Rahvusvaheline vähemuste ja kultuuridevaheliste suhete uuringute keskus

Soovime tänada järgmisi isikuid nende hindamatu panuse eest aruannete esimestesse versioonidesse uurimustöö, kommentaaride ja kriitika vormis:

Judit Bari, Indra Dedze, Ilze Brands Kehre, Agnieszka Gabor, Dezideriu Gergely, James Goldston, Jean Goracel, Denisa Havrlová, Agnieszka Hess, Stephen Humphreys, Valeria Jakobson, Boris Koltchanov, Jana Krimpe, Tanel Mätlik, Nils Muiznieks, Kalinka Nikolaeva, Artis Pabriks, Olga Pisarenko, Vadim Poleshchuk, Leonid Raihman, Janja Roser, Matěj Šarkozi, Aleksei Semjonov, Attila Szép, Josif Tyčina, Špela Urh and Timothy Waters.

### *Tunnustus*

Avatud Ühiskonna Instituut (OSI) korraldas mitmes EL kandidaatriigis kohtumisi saamaks valitsuste ja vähemuste, kodanikuühiskonna esindajate ja ekspertide eksperthinnanguid ja kommentaare ettevalmistatavatele aruannetele. Me täname arvukaid neist kohtumistest osavõtjaid, kes leidsid meie jaoks aega ja andsid oma hinnangud. Kohtumistest osavõtjate nimekirja on võimalik saada EL-ga liitumise seireprogrammi kaastöötajate käest (euaccession@osi.hu).

### *Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm*

Rachel Guglielmo	programmi direktor
Farimah Daftary	programmi kaastöötaja, vähemuste kaitse
Katy Negrin	programmi kaastöötaja, vähemuste kaitse
Andrea Gurubi Watterson	Programmi assistent
Andrea Kiss	Programmi assistent

# Saateks

Vähemuste kaitse on olnud Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) tähelepanu all juba alates ajaloolisest 1975. aasta Helsingi kokkuleppest. Alates kokkuleppe sõlmimisest on selle missiooniks olnud OSCE liikmesriikide poolt vastu võetud dokumentides sisalduvate vähemuste ja inimõiguste kaitse monitooring. OSCE Demokraatlike Instituutide ja Inimõiguste Büroo (ODIHR) koos romi ja sinti<sup>1</sup> küsimuste infopunktiga on alustanud kogu OSCE piirkonda hõlmavat seiret, mis sisaldab iga riigi olukirjeldusi ja praktilisi nõuandeid riikliku poliitika kujundamisel romi küsimustes.

Uue peatüki Euroopa vähemusõiguste kaitses avasid Euroopa Liidu poolt 1993. aastal vastu võetud Kopenhaageni kriteeriumid, milles sisaldus muu hulgas ka „vähemuste austamine ning nende õiguste kaitse”. Kopenhaageni kriteeriumite vastuvõtmisega ühines Euroopa Liit OSCE, Euroopa Nõukogu ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega, et sõnastada vähemuste õigused ning nõuda liikmesriikidelt nende õiguste austamist ka praktikas.

Vaatamata sellele, et Euroopa Liit hõlmab vaid osa OSCE riikidest, on see erakordselt tähtis, kuna ta suudab mõjutada poliitika arengut väljaspool enda poliitilisi piire. Seega on äärmiselt vajalik muuta Euroopa Liidu enda standardid ja tegutsemine efektiivsemaks, ning monitooring on selleks otstarbeks kohane vahend.

2000. aastal käivitunud Avatud Ühiskonna Instituudi Euroopa Liiduga liitumise seireprogrammi (EUMAP) monitooring on algatatud Helsingi lõppakti vaimus. See toetab riiklike jõupingutuste üle tehtavat sõltumatut seiret inimõiguste põhimõtetest, millega riigid on ennast sidunud. Euroopa Liidu kandidaatriikide, nagu ka OSCE võetud kohustused ei saa olla lõplikult „täidetud”, need tuleb aeg-ajalt üle vaadata. Jälgides, et valitsused peavad kinni oma lubadustest, aitab sõltumatu ja mitteriiklik monitooring

<sup>1</sup> Toimetaja märkus: Romi ja sinti mõisted viitavad Euroopa erinevates piirkondades elavate mustlaskeele murrakuid rääkivatele mustlastele. Saksamaa jt Euroopa Liidu liikmesmaade mustlaste temaatikat puudutavad väljaanded kasutavad viimasel ajal mõistet „sinti ja romi”, et arvestada sintide soovi rõhutada oma erinevust peamiselt Kesk- ja Ida-Euroopa riikides elavatest romidest. Vt ka käesoleva aruande selgitavat viidet nr. 38. Lisaks vt näiteks A. Fraser, *The Gypsies*, Oxford: Blackwell, 1995; I. Hancock, “Gypsy History and Neighboring Lands: A Chronology Leading to the Holocaust and Beyond”, D. Crowe ja J. Kolsti (toim.), *The Gypsies of Eastern Europe*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1991; J.-P. Liegeois ja N. Gheorghe, *Roma/Gypsies: A European Minority*, London: Minority Rights Group, 1995.

tagada edukalt toimivad demokraatlikud süsteemid. 2001. aasta aruannetes olid EUMAPi soovitused järgmised:

- Selgitada välja, kas Euroopa Liidu liikmestaatuse poliitilised kriteeriumid on kohaldatavad võrdselt nii Euroopa Liiduga liitumist taotlevatele riikidele kui ka Euroopa Liidu liikmesriikidele.
- Viia läbi süstemaatiline ja pidev riikliku poliitika ja selle elluviimise monitooring Euroopa Liidus ning kandidaatriikides.

Nagu selgub EUMAPi 2002. aasta aruannetest, mis vastavalt soovitudele on jälginud romidele suunatud poliitikat ning moslemite ja romide olukorda viies Euroopa Liidu liikmesriigis, ootavad Euroopat vähemuste kaitsmisel uued väljakutsed. Romi kogukonnad Euroopa Liidu liikmesriikides seisavad silmitsi samasuguste küsimustega nagu kandidaatriikideski; laiaulatuslike ühiskondlike moslemi-vastaste meeleolude ja islamifoobia kontekstis peavad liikmesriigid oma kohustusi moslemi vähemuste kaitsmisel uuesti kinnitama.

Euroopa Komisjoni soovitusel kümne uue liikme vastuvõtmiseks on lähemale jõudmas Euroopa Liidu laienemine, kuid on järjest selgem, et laienemine iseenesest ei paku roma probleemidele kandidaat- ja liikmesriikides kiireid või lihtsaid lahendusi. Tõepoolest, nagu on kinnitanud kogu oma tegevuse jooksul OSCE ja nagu rõhutab oma aruannetes EUMAP, on pidev monitooring tähtsam kui kunagi varem. Selle abil saavad rahvusvahelised organisatsioonid avaldada liikmesriikidele survet austada oma kohustusi vähemuste kaitsel tehes seda kõikidele ühiskonnaliikmetele avalikke teenuseid ja soodustusi garanteerides. Eriti tervitatav on EUMAPi püüd kaasata vähemusõigusi puudutavate kohustuste seiresse ka romid, moslemid, venekeelne elanikkond ja teised vähemused. Ainult sel moel saab garanteerida, et antud lubadused on ka ellu rakendatud.

EUMAPi aruannete panus vähemusõiguste standardite määratlemisel ja ellurakendamisel ning monitooringu edendamisel Euroopas on väga teretulnud.

Nicolae Gheorghe  
Nõunik sinti ja romi küsimustes  
OSCE-ODIHR

# Eessõna

Avatud Ühiskonna Instituudi **ELiga liitumise seireprogramm (EUMAP)** algatati 2000. aastal toetamaks Euroopa Liiduga liitumise protsessi sõltumatut monitooringut. Kooskõlas Avatud Ühiskonna Instituudi laiemate eesmärkidega jälgib EUMAP Euroopa Liidu liikmestaatuse poliitiliste kriteeriumide järgimist riiklikul tasandil, mis määratleti 1993. aastal Euroopa Nõukogu Kopenhaageni kohtumisel järgnevalt:

Liikmestaatuse tingimuseks on kandidaatriigi institutsiooniline stabiilsus demokraatia, inimõiguste, õigusnormide ning vähemuste austamise ning kaitse tagamisel.

EUMAPi aruanded koostatakse jälgitava riigi sõltumatute ekspertide poolt. Aruannete eesmärk on edendada vastutustundlikku ning jätkusuutlikku laienemisprotsessi, rõhutades poliitiliste kriteeriumide tähtsust ning kodanikuühiskonna olulist rolli nende kriteeriumide riikliku ellurakendamise saavutamisel nii enne kui pärast liitumist.

2001. aastal avaldas EUMAP esimesed kaks seirearuannete köidet, mis sisaldasid vähemuste kaitse ning kohtuliku sõltumatuse monitooringuid kümnes Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriigis. 2002. aastal on välja antud uued ja detailsemad vähemuste monitooringud, mis sisaldavad (lisaks viie suurima Euroopa Liidu liikmesriigi aruannetele) ka ülevaadet kohtuvõimust ja korrupsioonist ning, koostöös Avatud Ühiskonna Instituudi (OSI) naisuurimusprogrammide võrgustiku ja Avatud Rumeenia Fondiga, võrdsete võimaluste tagamisest naistele ja meestele Euroopa Liidu kandidaatriikides.

EUMAPi 2002. aasta aruanded vähemuste kaitsest ning vähemuste kaitse poliitika rakendumisest toovad esile need valdkonnad, kus esineb vähemuste diskrimineerimist ning hindavad riigi edusamme nende probleemide lahendamisel. Aruanded sisaldavad sõltumatut analüüsi, hinnanguid ja soovitusi.

2001. ja 2002. aasta vähemuste kaitse monitooringu meetodid (vt [www.eumap.org](http://www.eumap.org)) töötas EUMAP välja rahvusvahelise nõuandva kogu osalusel. Viie Euroopa Liidu liikmesriigi (Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Hispaania ja Suurbritannia) kaasused annavad laialulatusliku ülevaate nende riikide vähemuste kaitse seadustest ja institutsioonidest, võttes aluseks olemasolevad uuringud, statistika, vähemuste teemat käsitlevad ülevaated ning küsitlused aruande koostajatega iga riigi vähemusrühma olukorrast.

Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriigid on oma vähemuste kaitse tagamiseks ning nende ühiskonda integreerimise edendamiseks võtnud vastu erilised programmid, mida hinna-

takse neis riikides kasutusel olevate aruandlusmeetodite kohaselt. Aruanded hindavad nimetatud poliitika tausta, arenguprotsesse, sisu ja ellurakendamise määra.

Iga aruande algvariandid vaatasid üle rahvusvaheline nõuandev kogu ning rahvuslike ümarlaudade liikmed. Ümarlaudad kutsutigi kokku, et saada aruannete algvariantidele arvamusi ja kommentaare riigi esindajatelt, kodanikuühendustelt, vähemuste esindajatelt ning rahvusvahelistelt organisatsioonidelt. Nende arutelude käigus tekkinud kommentaaride ning kriitika põhjal on redigeeritud märkimisväärselt ka käesoleva köite lõplikke aruandeid. EUMAP on täielikult vastutav nende lõpliku sisu eest.



# Vähemuste kaitse Euroopa Liiduga liitumise protsessis



# Sisukord

1. Sissejuhatus .....	13
2. Kandidaatriigid: riikliku vähemuste kaitse ja integratsioonipoliitika hinnang .....	19
2.1 Programmi sisu .....	20
2.2 Programmi rakendamine – koordineerimise ja suutlikkuse probleemid .....	21
2.3 Detsentraliseerimine: kohaliku omavalitsuse roll .....	24
2.4 Hindamine .....	25
2.5 Euroopa Liidu rahaline toetus programmidele .....	26
2.6 Vähemuste osalus .....	28
2.7 Vähemuste esindatus .....	30
2.8 Ühiskondlik toetus .....	31
3. Vähemuste kaitse monitooring Euroopa Liidu liikmesriikides – moslemite ja romide olukord .....	33
3.1 Ühiskondlikud hoiakud .....	33
3.2 Kaitse diskrimineerimise vastu .....	36
3.2.1 Andmete puudumine .....	38
3.2.2 Romide diskrimineerimine .....	40
3.2.3 Moslemite diskrimineerimine .....	44
3.3 Vähemuste õigused .....	48
3.3.1 Vähemusseisundi määramine .....	48
3.3.2 Kodakondsusküsimused .....	49
3.3.3 Romide vähemusõiguste küsimused .....	50
3.3.4 Moslemite vähemusõiguste küsimused .....	52
4. Seire ja hindamise tähtsus .....	55
4.1 Rahvusvaheliste organisatsioonide seire .....	57
4.3 Kodanikuühiskond .....	57
5. Soovitused .....	59



# 1. Sissejuhatus

*„Üheks Euroopa Liidu toimimisalaks on demokraatia ja inimõigused. Euroopa Liit on avatud ainult nendele riikidele, kus toetatakse selliseid põhiväärtusi nagu vabad valimised, austus rahvusvahemuste vastu ja õigusriik.”<sup>2</sup>*

Käesolev Euroopa Liiduga liitumise seireprogrammi (EU Accession Monitoring Program (EUMAP)) ülevaade ja erinevate riikide aruanded annavad hinnangu kümne Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriigi<sup>3</sup> ja viie liikmesriigi<sup>4</sup> vähemuste kaitse olukorrale.

Euroopa Liidu geograafiline laienemine toimub paralleelselt arusaamade laienemisega sellest, mida Euroopa Liit esindab – sisulisest majandusruumist on Euroopa Liit arenemas ühistel väärtustel põhinevaks poliitiliseks liiduks. Ühenduse asutamisdokumentides ühistele väärtustele erilist tähelepanu ei pööratud.<sup>5</sup> Aja jooksul, eriti laienemistingimusi silmas pidades, on EL järjest rohkem väljendanud oma taotlust esindada mitte ainult stabiilsust ja heaolu, vaid ka demokraatlikke väärtusi, mis tipnesid selgesõnaliste poliitiliste liitumiskriteeriumite vastuvõtmisega Kopenhaageni Nõukogus 1993. aastal, kus muu hulgas käsitleti ka „vähemuste austamist ja kaitset”.

Kopenhaageni deklaratsiooni otsene tulemus oli see, et kandidaatriigid peavad Euroopa Liitu vastu võtmiseks tõestama, et nad suudavad tagada vähemuste kaitse. See tähendab, et kandidaatriikide haavatavate vähemuste olukorda on hakatud tähelepanelikult jälgima, samuti on kandidaatriikide valitsused<sup>6</sup> käivitanud olulisi programme vähemuste olukorra parandamiseks või ühiskonda integreerimiseks. Kopenhaageni deklaratsioon on viinud arusaamiseni, et ka Euroopa Liidu sees ei ole täit pühendumist vähemuste kaitsele või on seda ebajärjekindlalt rakendatud.

<sup>2</sup> Vt „Laekeni deklaratsioon – Euroopa Liidu tulevik” [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm) (päring 19. september 2002).

<sup>3</sup> „kandidaatriik” tähendab antud kontekstis neid kümmet riiki, kus EUMAP on monitooringu läbi viinud – Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Sloveenia – ja ei hõlma Malta, Küprose ega ka Türgi olukorda. Viited konkreetsete kandidaatriikide olukorrale on üldiselt tehtud vabas vormis, täpse sõnastuse leiab lisatud aruannetest.

<sup>4</sup> Romide olukord Saksamaal ja Hispaanias ja moslemite olukord Prantsusmaal, Itaalias ja Suurbritannias.

<sup>5</sup> „Asutamislepingutes ei olnud konkreetseid põhiõigusi käsitlevaid sätteid. Põhiõiguste garantiide süsteemi järk-järguline arendamine Euroopa Liidus on Euroopa Kohtu teene.”

Vt <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm> (päring 5. oktoober 2002)

Seega on ühinemisprotsess teinud palju selleks, et selgitada välja probleemid enamuse ja vähemuste suhetes ja innustanud mõtestatud muutusi. Samas on ühinemisprotsess suurema osa kandidaatriikide jaoks lõpusirgel.

Laienemise eelõhtul on pakiline vajadus kindlustada laienemisprotsessi käigus saavutatud edu säilimine. Teatud märgid näitavad, et kandidaatriikide valitsused on käsitlenud poliitiliste kriteeriumite täitmist abinõuna, mitte siira ja püsiva kohustusena. Näiteks täheldas üks Bulgaaria ametnik hiljuti, et kandidaatriikide valitsused „mõtlevad peatükkide sulgemisest, mitte probleemide lahendamisest.”<sup>7</sup> Sellisele suhtumisele peab enne liitumist kindlasõnaliselt vastama, et demokraatia põhialuste järgimine on midagi palju enam kui üks liitumise tingimusi – see on liikmeks olemise tingimus. See nõuab paratamatult teistsugust lähenemist, mis pööraks peatähelepanu Euroopa Liidu võimalustele ja tahtmisele keskenduda vähemuste probleemidele ka peale liitumist.

#### *Vähemuste kaitse kui ELi liikmeks olemise jätkuv tingimus*

Nagu EUMAP oma 2001. aasta aruannetes väitis, tugineb vähemuste kaitse spetsiaalsetele seadustele, institutsioonidele ja poliitikale, mis peavad kindlustama kaitse diskrimineerimise eest ja vähemuste omapära.<sup>8</sup> Sellist lähenemist on rõhutanud tegelikult ka Euroopa Komisjoni eduaruanded ja Euroopa Liidu ametnike sõnavõttud.<sup>9</sup> Veelgi enam,

<sup>6</sup> „Laienemise kõige olulisem tulemus on see, kuidas uute liikmesriikide parlamendid on teinud pidevat tööd oma seadusandluse muutmiseks, vähemuste kaitsmiseks, kohaliku demokraatia edendamiseks. See on Euroopa kõige tähtsam töö.” Romano Prodi kõnest Välissuhete Nõukogus. R. McMahon, „EL: Liikmeks saamine sõltub eelkõige inimõiguste tasemest,” RFE-RL aruanded, 14. jaanuar 2002 Vt [www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp](http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp), (päring 19. september 2002).

<sup>7</sup> Avatud Ühiskonna Instituudi ümarlaud Sofias 2002. aasta mais. *Selgitus: Avatud Ühiskonna Instituut korraldas kõikides kandidaatriikides ja vaadeldavates liikmesriikides ümarlauakohtumisi, et saada vastukaja vastava maa aruande projektile. Ümarlauas osalesid tavaliselt valitsuse liikmed, rahvusvähemuste esindajad, akadeemilised institutsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid.*

<sup>8</sup> Vt EUMAP, *Rahvusvähemuste kaitse Euroopa Liiduga liitumise protsessis*, Avatud Ühiskonna Instituut Budapest, september 2001, <http://www.eumap.org>, (edaspidi, *Rahvusvähemuste kaitse 2001*).

<sup>9</sup> Lisaks Euroopa Liidu selgetele diskrimineerimisvastastele standarditele on Komisjoni esindajad viidanud sellele, et tuginetakse ÜRO, Euroopa Nõukogu ja OSCE rahvusvaheliste vähemuskaitse standarditele. Näiteks selgitas üks Komisjoni esindaja Kopenhaageni kriteeriumite väljendit „austus vähemuste vastu” nii: „Komisjon pöörab erilist tähelepanu Euroopa Nõukogu Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsioonis esitatud erinevatele põhimõtetele, kaasa arvatud vähemuskeelte kasutamist reguleerivatele põhimõtetele. Pr. Reding’u tsitaat Komisjoni nimel antud vastusest parlamendiliikme Nelly Maesi kirjalikule küsimusele, 15. mai 2001 OJ C 261 E, 18. september 2001, lk 162.

Euroopa Liidu institutsioonid rõhutavad järjepidevalt mitmekultuurilisuse ja mitmekesisuse olulisust ja sellise lähenemisega kaasnevaid väärtusi.<sup>10</sup>

Olgugi, et see on Euroopa Liidu selgesõnaline seisukoht, vajavad vähemuskaitse standardid veel selgemat väljendamist. Euroopa Liit ei ole oma ilukõnelist pühendumust demokraatlikele väärtustele viinud vastavusse nende väärtuste poliitilise ja tegeliku sisu lahtiseletamisega.

Selleks, et selgesõnaliselt väljendada, et vähemuste austamine ja kaitse on Euroopa Liidu põhiväärtus, peaks miinimumprogrammina ELi standarditesse<sup>11</sup> täies mahus sisse kirjutama Kopenhaageni kriteeriumid – k.a „vähemuste austamine ja kaitse” – ning kehtestama rangemad inimõiguste ja vähemuste õiguste järelevõtmehhanismid kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides.<sup>12</sup>

Peale selle selgub EUMAPi liikmesriikide aruannetest, et ka Euroopa Liit ise peab oma vähemuste kaitse põhimõtted üle vaatama ja tõhustama. Esiteks, vaatamata Euroopa Liidu selgesõnalistele deklaratsioonidele Kopenhaagenis *uute* liikmekandidaatide kohustuste osas, ei ole Euroopa Liidus endas üksmeelt selles, kas vähemuste eksisteerimise tunnustamine on liikmelisuse kriteerium või mitte<sup>13</sup> ega ühtegi selgesõnalist vähemuste õigusi käsitlevat standardit.<sup>14</sup> Isegi kui kandidaat- ja liikmesriigid Kopenhaageni kriteeriumeid üheselt

<sup>10</sup> Komisjoni esindaja sõnavõttust: „austus kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse vastu on üks Euroopa Liidu nurgakive, mis kajastub ka Põhiõiguste harta 21. artiklis.” Ionnis Marinose (PPE-DE) kirjalik küsimus E-3418/01 Komisjonile 21. detsembril 2001, C 147 E/174, *Official Journal of the European Communities*, 20. juuni 2002.

<sup>11</sup> Liikmesriikide jaoks kohustuslikes Euroopa Liidu sisedokumentides ei kajastu nõue „austada ja kaitsta vähemusi”. Euroopa Liidu lepingu artikkel 6(1) ütleb, et „Liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele.” Euroopa Liidu lepingu artikkel 49 ütleb selgesõnaliselt, et „Liidu liikmeks astumise avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab artikli 6 lõikes 1 sätestatud põhimõtteid.” „Euroopa Liidu põhiõiguste ja -vabaduste harta” eraldi vähemuste õigusi ei käsitle.

<sup>12</sup> Hiljuti on vajadust selliste mehhanismide järele jõuliselt väljendatud „Euroopa Liidu inimõiguste kaitse aruande projektis,” J. Swiebel, 2001, 2001/2014(INI), Euroopa Parlament, 27. august, 2002.

<sup>13</sup> Liikmesriigid Prantsusmaa ja Kreeka ei tunnista vähemuste eksisteerimist. Bulgaaria on selles küsimuses väljendanud teatud kõhkli. Vt EUMAP, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection in Bulgaria*, Avatud Ühiskonna Instituut, Budapest, 2001, <http://www.eumap.org>.

<sup>14</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on hiljuti märkinud, „et tekkiv rahvuslik üksmeel... tunnustab vähemuste erilisi vajadusi, identiteeti ja elustiili”, kuid „ei ole veendunud, et see üksmeel on piisavalt tugev suunamaks osalisriikide käitumist või standardeid konkreetsetes situatsioonides” *Chapman v United Kingdom*, Euroopa Inimõiguste kohtu otsus 18.01.2001 (nr 27238/95), paragrahvid 93–94.

järgiksid, on need ikkagi laialivalguvalt sõnastatud, mis annab võimaluse kardinaalselt erinevateks tõlgendusteks ja vähendab nende kasutegurit riikide tegevuse juhtimisel.

Teiseks, kuigi Euroopa Liidu rassilise võrdõiguslikkuse ja tööhõive direktiivid<sup>15</sup> määratlevad kindlalt kriteeriumid, mille järgi otsustatakse kas tegemist on diskrimineerimisega või mitte, on nendes kriteeriumites põhirõhk asetatud rassile ja rahvuslikule kuuluvusele, mistõttu on usk vähemuste temaatikast enamasti välja jäänud. Diskrimineerimist usulistel alustel käsitleb vaid tööhõive direktiiv.

Euroopa Liit ja tema liikmed peavad pöörama rohkem tähelepanu välja kuulutatud ühiste väärtuste sisu selgitamisele. See ei ole kerge ülesanne. Tundub, et osaliselt ei ole Euroopa Liit oma avalikult välja kuulutatud väärtuste sisu selgelt lahti seletanud selle pärast, et neid väärtusi on keeruline defineerida, eriti kui viieteistkümmel väga erineva vähemuste kaitse kogemusega liikmesriigil – alates laialdasest kaitsest kuni vähemuste eksisteerimise eitamiseni – on kõigil seaduslik õigus seista selle definitsiooni õiglase lahtikirjutamise eest. Kuigi liikmesriigid rakendavad vähemuste poliitikat väga erinevatel alustel, tuleb lõpuks siiski arvestada, et Euroopa Liit ja liikmesriigid tahavad rajada ühistel väärtustel põhinevat kogukonda, ja seega välja töötama mingi ühiste standardite mõõdupuu, mis tugineks liikmelisuse miinimumnõuetele.

#### *Seire roll standardite defineerimisel*

Sama oluline on ka see, et Euroopa Liidul ei ole ikka veel piisavalt vahendeid, et kindlustada alles defineerimise järgus olevate inimõigustega seotud kohustuste järgimine liikmesriikides. Kui *acquis communautaire*'i järgimine allub monitooringumehhanismidele ja on kohustuslik, siis Kopenhaageni kriteeriumites esitatud põhilisi poliitilisi kohustusi ei loeta *acquis*' osaks; Kopenhaageni kriteeriumite järgimist kontrollitakse vaid *kandidaatriikides* ja nende monitooring lõpeb liitumisega.

Ent selline jätkuv monitooring ei paneks liikmesriikidele mingeid soovimatuid kohustusi. Euroopa Liit ja tema liikmed otsustavad ise, milliseid väärtusi nad ühiselt jagavad ja mil määral nad end ühtse poliitilise mudeliga siduda soovivad. Üleliiduline monitooring kehtestab vaid selle, et liikmete poolt ühisteks väärtusteks loetavad väärtused peavad olema üldiseks rakendamiseks. Seire võib edendada ühtsete väärtuste sõnastamist.

Kandidaatriikide EUMAPI aruanded pööravad tähelepanu lisaks standardite vastuvõtmise tähtsusele ka nende praktilisele rakendamisele ja rollile, mis on kodanikuühiskonnal

<sup>15</sup> Nõukogu direktiiv 2000/43/EC 29. juunist 2000, mis kehtestab isikute võrdse kohtlemise olenemata rassilisest või rahvuslikust päritolust, avaldatud ajakirjas *Official Journal of the European Communities*, 19. juuli 2000, L 180/22; Nõukogu direktiiv 2000/78/EC 27. novembrist 2000, mis kehtestab tööalase võrdse kohtlemise üldised raamtingimused, 27. november 2000, L 303/16.



standardite sõnastamisel ning jälgimisel, et valitsused nendest juhinduksid Euroopa Liiduga ühinemise ajal ja peale seda.

Seire on oluline ka põhimõtete praktilise rakendamise kindlustamisel. Kõikide kandidaatriikide valitsused on vastu võtnud spetsiaalsed programmid vähe kaitstud vähemuste olukorra parandamiseks või nende ühiskonda integreerimiseks. Euroopa Liit on eraldanud palju vahendeid nende programmide ellurakendamiseks. Sellegi poolest on programmide mõju ja tõhususe osas süstemaatilist analüüsi tehtud vähe<sup>16</sup> ja nende koostamise, rakendamise ja hindamise on kaasatud vähe vähemuste esindajaid (vt 2. osa).

Nagu romide ja moslemite olukord näitab, on selgelt vajalik ka regulaarne ja järjepidev seire liikmesriikides (vt 3. osa). Samas ei paku olemasolevad Euroopa Liidu järelevalvesüsteemid eriti midagi vaikimise ja sanktsioonide vahepealset.<sup>17</sup> Regulaarne hindamine – koostöös vähemuste esindajatega<sup>18</sup> – on vajalik selleks, et kindlustada standardite järjekindel ülevaatamine ja riikliku poliitika tegelik toimimine vähemuste kaitsmisel ebasoodsate olukordade eest ja tõrjutuse vastu (vt 4. osa).<sup>19</sup>

#### *Ülesehitus ja aruanded*

Käesoleva ülevaate ülejäänud osa käsitleb kõigepealt kandidaatriikide vähemuste kaitse ja integratsiooniprogrammide ellurakendamist ja seejärel viie liikmesriigi romide või moslemite kaitsega seotud seadusi, institutsioone ja praktikat.

Kandidaatriikide teemad lähtuvad 2001. aasta EUMAPi järeldustest, et nendes riikides on programmide ülevaatamine ja hindamine olnud ebapiisav. Kuna EUMAP teostab

<sup>16</sup> Euroopa Komisjon teadvustab, et on pööranud liiga vähe tähelepanu hindamisele ja järelevalvele, mida komisjon defineerib kui: „pidevat jälgimist, et programmi vahendid jõuaksid abivajajateni, eesmärgiga koheselt kõik kõrvalekalded elimineerida.” Vt ajakiri *Official Journal of the European Commission*, C 57/12, 22. veebruar 2001.

<sup>17</sup> Euroopa Liidu lepingut parandava Nizza lepingu artikkel 1(1) ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguid ja teatud seotud seadusi (2001/C 80/01) täiendab Euroopa Liidu lepingu artikkel 7 järgmiselt: „Nõukogu [...] võib otsustada, et eksisteerib tõsine oht, et liikmesriik võib rikkuda artiklis 6 (1) kehtestatud põhimõtteid ning esitada sellele liikmesriigile vastavad ettepanekud [...] Nõukogu peab regulaarselt kontrollima, et otsuse tegemist põhjustanud asjaolud on jätkuvalt kehtivad.”

<sup>18</sup> Enamusse EUMAPi riikide järelevalve meeskondadesse oli kaasatud üks või enam esindajat sellest vähemusest, kelle üle järelevalvet teostati.

<sup>19</sup> Lisasoovitusi Euroopa Liidu järelevalvemehhanismide tõhustamiseks võib lugeda M. Ahtisaari, J. Froweini, M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values*, 8 september 2000, paragrahv 117. Vt ka Comité des Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, Euroopa Ülikooli Instituut, 1998, paragrahv 19(e).

2002. aastal liikmesriikide seiret esmakordselt, siis kasutatakse sama metoodikat kui 2001. aasta kandidaatriikide seire puhul ja antakse iga riigi vähemuste kaitse kohta täielik ülevaade. See võimaldab aruandeid mingil määral võrrelda, kuna praeguste liikmesriikide ja eelmisel aastal valminud kandidaatriikide aruanded vaatavad vähemuste kaitse üldist taset samade kriteeriumite alusel ja suhteliselt samas ajavahemikus.

EUMAP on valinud igast viiest suuremast liikmesriigist monitooringuks ühe vähemusrühma, et seeläbi testida sellele suunatud kaitse seadusandliku ja institutsionaalse baasi üldist tugevust. Saksamaal ja Hispaanias on vaatluse all romid, kuna nende tõrjutuse ja diskrimineerimise probleemid on mõlemas riigis sarnased kandidaatriikide omadega. Moslemite olukorra hindamine on eriti oluline vähemuste kaitse, assimilatsiooni ja aktsepteerimise seisukohalt Prantsusmaal, Itaalias ja Suurbritannias nende suure arvu, kohalikust elanikkonnast erinemise ja suhteliselt hilise saabumise tõttu Lääne-Euroopasse. Moslemite olukorra vaatlemine toob esile ka Euroopa Liidu rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi ja üldised rahvusvähemuste käsitlemise puudused, kuna nende diskrimineerimine kipub põhinema ka usulistel, etnilistel ja rassilistel aspektidel.

EUMAPi poolt teostatud seirele sarnane järelevalve sobiks kõikide vähemusrühmade vaatlemiseks ükskõik millises (või kõigis) Euroopa Liidu liikmesriigis. Ükski vähemuste kaitse programm – nii riigi- kui Euroopa Liidu tasandil – ei ole piisav, kui see kaitseb vaid teatud vähemusi, ja mitte teisi, ning ainult teatud piirkondades, mitte igal pool; seega on eriti haavatava vähemusrühma olukorra vaatlemine kasulik kogu süsteemi efektiivsuse ja eesmärkide testimiseks. Käesoleva piiratud mahuga projekti üheks eesmärgiks on näidata, et laiapõhjaline vähemuste kaitse järelevalve on Euroopa Liidu ühisväärtuste loomiseks nii teostatav kui ka vajalik. EUMAP toetab haavatavate vähemusrühmade olukorra järelevalve laiendamist kõikidesse Euroopa Liidu riikidesse.

## 2. Kandidaatriigid: riikliku vähemuste kaitse ja integratsioonipoliitika aruandlus

Komisjon täheldas oma 2001. aasta laienemisstrateegia aruannetes, et „kõikides arvestatava romi kogukonnaga riikides on nüüdseks paika pandud riiklikud programmid ohjeldamaks diskrimineerimist, mis on endiselt laialdane, ja parandamaks elamistingimusi, mis on endiselt äärmiselt rasked.”<sup>20</sup> Mitmed väiksemate romi kogukondadega riigid – Leedu, Poola ja Sloveenia – on samuti taolised programmid vastu võtnud, seda suuresti omal initsiatiivil. Komisjon on toetust ja kiitust avaldanud Eestile ja Lätile suurte vene keelt kõnelevate rahvusvähemuste ja mittekodanike integratsiooni edendamise programmide vastuvõtmise eest.<sup>21</sup> See, et kandidaatriigid on need programmid vastu võtnud, näitab lisaks liitumisnõuetele reageerimisele ka valitsuste tahet astuda omapoolseid positiivseid samme poliitiliste kriteeriumite täitmisel.

EUMAPi 2002. aasta vähemuste kaitse aruannete I köide vaatleb lähemalt eriprogrammide rakendamist praktikasse. Kuigi aruanded keskenduvad iga riigi ühele programmile, peaksid järeldused näitama laiemaid ja üldisemaid vähemuste kaitse poliitika arenguid. Nimelt on enamik valitsusi tähelepanu osutanud ja vahendeid suunanud vähemuskogukondadele, mida nimetatud programmid ei kata. Ent seda tegevust käesolev uurimus ei kajasta.<sup>22</sup>

Kuna need programmid on suhteliselt uued, on rakendamine alles varases staadiumis. Sellegipoolest on ka praegu võimalik hinnata nende programmide sisu, ülesehitust ja rakendusmehhanisme ning esmaseid saavutatud tulemusi. Nimelt selles varases staadiumis oleks kõige kasulikum välja töötada efektiivseid mooduseid tagamaks, et järelevalve ja hindamine – nii valitsuse poolt kui ühiskondlike organisatsioonide poolt, kes sageli valitusega koostööd teevad – oleksid kaasatud programmi rakendamise plaanidesse.

<sup>20</sup> Laienemisstrateegia aruande täielik versioon on saadaval aadressil <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>, (päring 5. oktoober 2001).

<sup>21</sup> Vt. Euroopa Komisjon, *2001 Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession*, Brüssel, 2001, lk 24, saadaval aadressil [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf), (päring 9. oktoober 2002).

<sup>22</sup> EUMAPi aruanded ei hinda riiklikku rahvusvähemusi puudutavat poliitikat selle kõige laiemas mõttes või määratlemata aja jooksul. Hindamine keskendub kandidaatriikide valitsuste poolt liitumisprotsessi töös vastu võetud eriprogrammidele ja nende rakendamisele kuni 2002. aasta augustini. Aruanded ei ürita kataloogida ega hinnata kogu valitsusepoolset vähemustele suunatud finantseerimist. Seega ei kajastu näiteks riiklik sotsiaalabi – selles ulatuses, mis jääb väljapoole neid programme – EUMAPi aruannetes.

Kuigi programmid on märkimisväärselt erinevad, on kõikehaarav vähemuste kaitse puudulik. Ebaefektiivne koordineerimine, rahastamise puudulikkus, avaliku toetuse puudumine ja ebapiisav poliitilise tahte avaldus on tavalised programmide elluviimist mõjutavad tegurid.

## 2.1 Programmi sisu

Mitmete valitsuste programmid – eriti Bulgaaria, Tšehhi Vabariigi, Ungari ja Rumeenia – on vähemuste kaitse seisukohalt kõikehõlmavad, väljendades selgelt kavatsust tegeleda diskrimineerimisega ja tähtsustada vähemuste identiteeti. Eestis ja Lätis, kus peamiseks sihtrühmaks on vene keelt kõnelevad kogukonnad, ei garanteeri valitsuse programmid igakülgset rahvusvähemuste kaitset, vaid toetavad riigikeele oskuse omandamise kaudu ühiskondlikku integratsiooni.

Euroopa Liidu mõju on tunda mitme programmi sisus. Poliitika väljatöötamist või seadusandluse koostamist on toetanud väliseksperdid Bulgaarias, Tšehhi Vabariigis, Rumeenias ja Slovakkias. Ent diskrimineerimise hukkamõistmine on endiselt suuresti deklaratiivne. Diskrimineerimisega võitlemise seadusandlikud ja poliitilised algatused on ikka veel varases staadiumis; seal, kus nad on olemas, pole neid veel testitud. Riigiametnikud ja õigustöötajad ei ole saanud piisavat väljaõpet olemasolevate (või planeeritavate) diskrimineerimisvastaste meetmete osas.<sup>23</sup> Euroopa Liidu toetusel on Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Läti ja Slovakkia alustanud oma seadusandluse läbivaatust eesmärgiga tagada selle täielik vastavus rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga. Rumeenia on juba vastu võtnud igakülgse diskrimineerimisvastase seadusandluse ja astunud samme seaduste rakendamist garanteeriva institutsionaalse raamistiku loomisele. Sloveenial on samuti olemas küllaltki igakülgne seadusandlus.

Romi kultuuri kaitsmine on paljude romi kodanikuühenduste peaesmärk. Ent ükski valitsuse programm ei käsitle seda vähemustega seotud poliitika osa sügavuti, kuigi sageli märgitakse eesmärgina integratsiooni. Tegelikult viitab „sotsiaalsete” elementide kaasamine paljudes programmides (Ungaris, Leedus, Poolas ja Sloveenias) sellele, et romi kultuuri samastatakse endiselt vaesuse, normidest kõrvalekaldumise ja teiste negatiivsete joontega ning vaadeldakse kui ühiskonna enamusega vastuolus olevat. Näiteks seletab Sloveenia tööhõiveprogramm romide tõrjutust ja eraldatust „romide erineva elatusaseme ja moraalsete väärtustega...”. „Romide Leedu ühiskonda integreerimise programm 2002-2004” kannab romide alalise isoleerituse nende „keeleliste, kultuuriliste ja rahvuslike

---

<sup>23</sup> Üldise ülevaate saamiseks nii juriidilise kui mittetehnilise õiguslaselise väljaõppe kohta paljudes õigusküsimustes vt EUMAP *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Avatud Ühiskonna Instituut, Budapest, 2002 (avaldamisel), saadaval aadressil <http://www.eumap.org>.

omaduste” arvele. Kalduvus vaadelda romi väärtusi kui loomupäraselt alaväärseid õõnestab austust kultuuriliste erinevuste vastu, mis on mitmekultuurilise ühiskonna alustalaks.

Mõlemad riigid, millel on suur vene keelt kõnelev rahvusvähemus, peavad oluliseks keele õiguste kaitse asemel keelelist integratsiooni. Eesti Integratsiooniprogramm rõhutab, et integratsioon on kahepoolne protsess. Ent selle praktilised meetmed on peamiselt seotud ühise keeleruumi loomisega, et edendada rahvusvähemuste integratsiooni. Vähemuste esindajad on väljendanud muret, et ainult keelele keskendumine ei võta arvesse teisi õiguslikke ja poliitilisi takistusi integratsiooniprotsessis. Programm „Ühiskondlik integratsioon Lätis” kuulutab samuti toetust vähemuste integratsioonile ja vajadusele kaitsta vähemuste õigusi, ent ei käsitle diskrimineerimist ning pakub välja vähe meetmeid vähemuste identiteedi toetamiseks. Tegelikult märgivad Läti riigitegelased, et integratsiooniprogrammi eesmärgiks ei ole rahvusvähemuste kaitse.

Suutlikkust välja töötada kõikehõlmavat poliitikat pärsib paljudes kandidaatriikides igakülgse statistika või muu vähemusrühmade olukorda puudutava usaldusväärse informatsiooni puudumine. Informatsiooni puudulikkust õigustatakse tihtipeale viitega eraelu ja isikuandmete kaitset tagavale seadusandlusele. Ometi on mõnel puhul selge, et politseijaoskonnad ja teised riiklikud organid peavad vähemalt informatiivset statistikat vähemusrühmade ja nende liikmete kohta, ilmselgelt rikkudes andmekaitse seadusi.

Mitme riigi seadusandlus ei keela põhimõtteliselt ülimalt isikliku informatsiooni kogumist; pigem nõutakse, et rakendataks kaitsemehhanisme.<sup>24</sup> Mõned Euroopa Liidu liikmesriigid, nagu näiteks Suurbritannia, on demonstreerinud, et taolise informatsiooni kogumine on kasulik paremini orienteeritud ja tõhusama poliitika väljatöötamisel, mis tõstab vähemuste kaitset ilma eraellu sekkumata. Efektive monitooringu teostamiseks vajaliku rahvusliku ja rassilise statistika kogumiseks on vaja meetmeid, mis peaksid olema välja töötatud ja kasutatavad koostöös vähemuste esindajatega, et leevendada kartusi taoliste andmete kuritarvitamise osas.

## 2.2 Programmi rakendamine – koordineerimise ja suutlikkuse probleemid

Vähemuste kaitse ja integratsiooniprogrammide rakendamine on olnud puudulik. Enamikul juhtudel on organid, kellele on tehtud kohustuseks rakendamise koordineerimine, ise marginaalsed, töötades tingimustes, kus puudub piisav rahastamine, personal ja poliitiline toetus.

<sup>24</sup> Vt *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001.

Riiklikud vähemuste kaitse programmid on poliitilised dokumendid, mitte seadusandlikud aktid; selliselt on nende täieliku väljatöötamise ja nende rakendamise järelevalve eest paljudel juhtudel vastutavateks organiteks eelkõige valitsuste ministereeriumite osakonnad. Ent need organid on harva volitatud tegema enam kui koostama aruandeid, kasutades teiste ministereeriumite poolt vabatahtlikult antavat informatsiooni. Samuti puudub neil kohustus teiste riiklike institutsioonide töö tõhusaks ja efektiivseks koordineerimiseks.

Bulgaarias on etniliste ja demograafiliste küsimuste riiklikule nõukogule (edaspidi EDKRN) tehtud kohustuseks üldine vähemuste kaitse koordineerimine ja romisid käsitlevate riiklike programmide juhtimine.<sup>25</sup> Samas ei ole EDKRN volitatud teistelt valitsusorganitelt programmide elluviimist nõudma. Rahastamine on sealjuures vähene.<sup>26</sup> Seetõttu on Bulgaaria programmide ellurakendamine peaaegu täielikult seiskunud, kuigi just seda raamprogrammi peetakse paberil üheks kõige igakülsemaks kogu piirkonnas. Rumeenia programmide seire ja ellurakendamise ühiskomitee probleemiks pole olnud ainult ebapiisavad volitused, vaid ka ebaregulaarsed koosolekud, kus sageli osalevad madalama astme töötajad, kes pole volitatud oma ministereeriumite nimel otsuseid langetama. Ungari ministereeriumitevaheline komitee võib teha valitsusele ettepanekuid juhtumite ülevaatamiseks, kus ministereeriumid ei ole oma programmijärgseid kohustusi täitnud. Ent probleemi jätkumise korral võib see piirduda pelgalt omapoolsete taunivate aruannete esitamisega valitsusele.

Kuigi koordineerimismehhanismide tõhusamaks toimimiseks on selliseid struktuure vaja tugevdada ja nende volitusi suurendada, näitab Eesti kogemus, kus Integratsiooni-programmi juhtkomitee paistab tegevat head koostööd osalevate ministereeriumitega, et taolised organid võivad olla efektiivsed ilma täiendavate sundmeetmeteta. Kui programmi eesmärkide tähtsust tunnustatakse valitsuse tasemel, on haldustegevus parem ja koordineerimine edukam.

Ilma korraliku koordineerimiseta ent muidu edukate projektide puhul on olemas risk, et pikaajalistele probleemidele tuuakse ainult ajutist leevendust. Tšehhi valitsuse „2000. aasta kontseptuaalne tegevuskava romi kogukonna liikmete ühiskonda integreerimisest” põhineb inimõiguste ja vähemuste õiguste ideedel ja pakub selget raamistikku. Samas on ühtne koordineerimine ja toetus puudulik ning praktiline rakendustegevus on koosnenud peamiselt *ad hoc* projektidest, mida on läbi viinud erinevad ministereeriumid omaenda äranägemisel, tihti peale ebakindla või ajaliselt piiratud rahastamisega. Kuigi mõned neist projektidest on toonud positiivseid tulemusi, on nende omavaheline suhe ja seos raamdokumentidega halvasti defineeritud. Taoliste projektide elluviimine annab lühiajalist

<sup>25</sup> “Romide Bulgaaria ühiskonda võrdõigusliku integreerimise raamprogramm” ja „Rahvus-vähemuste integratsiooni” osa valitsuse laiaulatuslikus programmis „Rahvas on Bulgaaria rikkus”

<sup>26</sup> Eriti madalal tasemel rahastamist on täheldatud ka Leedus, Poolas, Rumeenias ja Sloveenias.

mõju sügavalt juurdunud probleemide käsitlemisel, kui puuduvad koordineeritud meetmed süstemaatilise diskrimineerimise vastu võitlemiseks ning õiguslike ja institutionaalsete muudatuste tegemiseks. Ühiskondlikud muutused on ebatõenäolised ning riiklikud ja kohalikud avaliku halduse organid ei võta programmi elluviimist tõsiselt, kui puudub tugev poliitiline toetus kontseptuaalsele tegevuskavale.

Vaatamata Slovakkia hiljutistele püüetele tõsta haldussuutlikkust valitsuse strateegia ellurakendamiseks, on sealsete ministeeriumite tegevuse koordineerimine jäänud nõrgaks, sest puudub viis, kuidas neid aktiivselt kaasata. Riigi eelarveline rahastamine on olnud ebapiisav.

Lätis oli suurem osa seni integratsiooniprogrammi raames ellu viidud tegevustest algatatud juba enne programmi vastuvõtmist. Kuigi selle rakendamise haldus- ja finantseerimismehhanismid on käivitunud alles hiljuti, on juba probleeme tekitamas erinevate riiklike ja mitteriiklike organisatsioonide vahelise efektiivse koordineerimise puudulikkus ning selge rakendusstrateegia puudumine.

Slovenia romisid käsitlevatel programmidel puudub piisav kontrollsüsteem, mis tagaks pideva rahastamise. 1995. aastal vastu võetud „Meetmete programmi” alusel on programmi üldise koordineerimise eest vastutav riiklik Rahvuste amet. Tegelikult ei ole ükski ministeerium või valitsusorgan eraldanud romisid käsitlevatele programmidele mõeldud ressursse, nagu tehakse teiste tunnustatud vähemuste puhul. Omavalitused on teinud ka ettepaneku, et rahvuste ametil peaks olema rahastamisotsuste üle suurem kontroll kui üksikutele ministeeriumitel, kes ei ole romide olukorrast niivõrd hästi informeeritud, ja amet peaks vastutama ka nende ressursside eraldamise eest kohalikele võimuorganitele.

Vähemuste eriprogrammide vastuvõtmisega on seotud ka teatud riskid. Nimelt võib riik neid kasutada ettekäändena, et vabaneda kohustusest võimaldada vähemustele kaitset, soodustusi ja teenuseid, millele kõikidel inimestel õigus on. Romi kogukondasid on vähe teavitatud sellest, et valitsuse tegevusprogrammid peaksid kõige muu kõrval võimaldama romidel kasutada ka oma põhiõigusi haridusele, eluasemele ja tervishoiule. Kuigi eriprogrammid võivad olla olulised vähemusrühma spetsiifiliste vajadustega tegelemisel, tuleb hoolitseda selle eest, et need ei viiks arusaamiseni, nagu ei oleks romid kaasatud üldistesse vaesuse leevendamise ja haridustaseme parandamise programmidesse.

Need erinõustajad või –organid, kes on pädevad vähemuste identiteedi ja kultuuri kaitse küsimustes ei tohiks tegeleda sotsiaalabi andmisega. Näiteks peavad vähemuste omavalitsuse esindajad Ungaris mõnikord käsitlema sotsiaalabiga seotud küsimusi, kuigi tegelikult on see kohaliku omavalitsuse kohustus. Tšehhi ja Slovakkia „romi nõustajad”, kelle ülesandeks on kohalike romide olukorda toetavate tegevuskavade ja projektide formuleerimine, on asetatud hoopis sotsiaaltöötajate rolli. Selleks tööks ei ole nad saanud vastavat väljaõpet, ega ole piisavalt pädevad selleks.

Kuigi positiivsed meetmed võivad olla õigustatud kõigile kaitse tagamiseks, ei tohi nad asendada riigi elutähtsaid funktsioone. Nõustajate ülesanded peaks olema selgelt sellistena ka määratletud; programmid peaksid alati sisaldama juhtnööre rakendustegevusega seotud ametnikele ja „kommunikatsioonielemente”, mis suurendaksid üldist avalikku teadlikkust programmi eesmärkidest ja riigiametnike kohustustest.

## 2.3 Detsentraliseerimine: kohaliku omavalitsuse roll

Mitmes riigis, nagu Tšehhi Vabariik, Ungari, Poola, Slovakkia ja Sloveenia, puudub riiklikel vähemuste kaitse poliitika väljatöötamise ja ellurakendamise eest vastutavatel institutsioonidel pädevus efektiivselt mõjutada kohalikke haldusorganeid. Seega võivad piirkondlik kohalik vastuseis ja mõnikord ka vastuoluline kohalik poliitika õnnestada riiklikul tasandil ellu viidavaid reforme, eriti just neid, mis vastanduvad levinud hoiakutele ja arusaamadele mitte pakkuda vähemustele „erikohtlemist”.

Tšehhi Vabariik, Poola, Rumeenia ja Slovakkia on teadvustanud kohalike omavalitsuste integreerimise tähtsust programmide elluviimisel, detsentraliseerides kohustused ja määrates ametisse kohalikud ja piirkondlikud romi eksperdid või nõustajad. Mõnel puhul on nendel ametikohtadel töötavad isikud suutnud rohkem tähtsustada valitsuse programme, rajada paremaid suhtlusliine romi kogukondade ja kohaliku omavalitsuse vahel ning suurendada teadlikkust kohalike romi kogukondade vajadustest. Samas aga töötab enamik neist institutsionaalse toetuseta, selgelt määratlemata pädevusalaga ning saades vähest või mitte mingisugust erialast väljaõpet. Pärast Tšehhi haldusreformi ei saa valitsus enam uutelt regionaalorganitelt nõuda romi nõustajate töölevõtmist, mida sai teha varasema piirkondliku süsteemi alusel. Niisiis on selle algatuse tulevik ebakindel. Slovakkias on siiani ametisse määratud vaid mõned romi nõustajad.

Rumeenias, näiteks, määrati „romi eksperdid” ametisse linnavalitsuste juurde kogu riigis. Paljud nendest ekspertidest valiti välja ja määrati ametisse sidemete põhjal ainsa romi poliitilise parteiga ning eriliselt läbipaistmatu ja politiseeritud protsessi käigus. Ülejäänud on lihtsalt riigiametnikud, kelle olemasolevatele kohustustele lisati tiitel „romi ekspert” ilma, et nad oleksid saanud mingit väljaõpet või toetust. Üks maakondliku romi ameti esindaja märkis, et „nendel riigiametnikel puuduvad teadmised ja motivatsioon töötada romi probleemide lahendamisega; see on neile vaid järjekordne kohustus.”<sup>27</sup> Terve rida kvalifitseeritud romi päritolu kandidaate, kellest paljud on osalenud haridusministeeriumi poolt läbi viidud spetsiaalsetel koolitustel, kui ka need, kellel on ulatuslikud kogemused valitsusväliste organisatsioonide juures töötades, omavad nendele ametikohtadele nõutavat ekspertiisi ja algatuse taset.

<sup>27</sup> Intervjuu romi eksperdi V. Gotu'ga, Maakondlik Romide Amet, Galapi, 1. august 2002.



1995. aasta „Romide abistamise programmi” kui ka tööhõive programmi rakendamise detsentraliseeritud lähenemine Sloveenias on osutunud efektiivseks meetodiks erinevate romi kogukondade mitmekülgsete ja eripäraste probleemide käsitlemisel. Samas on süsteemil, mis annab enamiku programmi puudutavate otsuste tegemise üle kohalikele valitsusorganitele, mitmeid tõsiseid puudusi. Esiteks, ilma riigi tasakaalustava koordineerimiseta on olnud vähe võimalusi edukaid programme dubleerida või edasi arendada; samuti on kohalikel ametnikel vähe väljaõpet või ettevalmistust romi projektide ellurakendamiseks. Kohalikul tasandil teadvustatakse vähe, kui palju pärsib diskrimineerimine romide võimalusi ja paljud riigiametnikud väljendavad endiselt väga negatiivseid hoiakuid, õõnestades seega konstruktiivseid suhteid romi kogukondadega (ja seeläbi ka edusammude võimalusi) juba algusest peale.

Kuigi detsentraliseerimine võib olla kasulik kohaliku algatuse julgustamiseks ja vastutuse andmiseks kohalikele otsustajatele ja kogukondadele, peaks see olema tasakaalustatud riigipoolsete ekspertteadmiste, haldussuutlikkuse ja võimuvolitustega. Kohalikele ametnikele, kellele on tehtud kohustuseks romidele või teistele vähemusrühmadele suunatud eriprojektide juhtimine või järelevalve, tuleks anda vastav väljaõpe, et tagada programmile vajalik poliitiline toetus, teadlikkus programmi sihtidest ja eesmärkidest ja koostööd tehtavate vähemusrühmade kultuurist ja olukorrast. Taoline väljaõpe tuleks ette valmistada ja läbi viia koostöös kohalike vähemuste esindajatega.

## 2.4 Hindamine ja aruandlus

Kandidaatriikide valitsused toetavad vastu võetud vähemuste kaitse programmide regulaarse läbivaatamise ja hindamise vajadust.

Väärrib märkimist, et kuigi Ungari valitsus ei ole praegustele romi olukorra parandamise meetmetele andnud mingit ametlikku hinnangut, on pikaajalise strateegia väljatöötamise juhtnööride ettevalmistamises olulist osa mänginud ulatuslik avalik arutelu ja arvamused. Samuti viitavad vastuvõetud juhendid sellele, et praeguse poliitika alusteks olevaid eeldusi on vaidlustatud ning praegune programm võib muutuda pärast laiemat avalikku debatti ja romi esindajate poolset suuremat panust.

Mitmes riigis on konkreetsete edusammude puudumine programmi rakendamises järelevalvetegevust paratamatult pärssinud. Rumeenias on valitsus üles näidanud vajadust omaenda tegevuse järelevalve üle „Romide olukorra parandamise strateegia” rakendamisel, andes 2002. aasta aprillis välja riigisisese aruande.<sup>28</sup> Aruanne ei ole täielik, kuna puudus

<sup>28</sup> Avaliku Informatsiooni Ministeerium, „Rakendamisstaadiumi aruanne” Bukarest, aprill 2002, lk 4.

programmi rakendamise kohta käiv informatsioon. Aruande väljaandmine hilines, sest programmiga seotud ministeeriumitelt oli raske saada vajalikke andmeid.

Et valitsuste aruanded oleksid avalike arvustuste aluseks ja avalikkuse teadlikkuse tõstmise vahendiks programmi eesmärkide läbiviimisel ja saavutuste hindamisel, peavad need olema avalikkusele kättesaadavad. Eesti valitsuse koostatud iga-aastased meedia- ja üldmonitooringu aruanded on ülevaatlikud, professionaalselt esitatud ja üldiselt kättesaadavad. Kuigi Sloveenias on väidetavalt mõned valitsuse aruanded koostatud, ei ole nad avalikkusele ega kohalike omavalitsuste ametnikele kättesaadavad. Seega on nende kasutegur olemasolevate projektide täiustamisel varasemate kogemuste põhjal ja uute projektide väljatöötamisel piiratud.

Tšehhi 2000. aasta kontseptuaalne tegevuskava sisaldab iga-aastase aruandluse ja täiendamise nõuet. See annab võimaluse teha regulaarseid parandusi ja muudatusi, et kasutada ära rakendamise käigus omandatud kogemusi. Kuigi täienduste kvaliteet on mõningal määral kannatanud osalevatelt ministeeriumitelt saadud informatsiooni vähesuse või puudulikkuse tõttu ja piiratud suutlikkuse tõttu informatsiooni koguda ja koostada, on seire lisamine programmi ellurakendamise lahutamatuks osaks hea mõte. Ka Slovakkias on iga-aastased aruanded peamiselt kirjeldavad, sest puuduvad mehhanismid jooksvalt teostatava tegevuse efektiivsuse hindamiseks.

Leedus puudub ülevaade romi integratsiooniprogrammi raames läbiviidavate tegevuste hetkeseisu kohta ning on mõneti ebaselge, millises ulatuses on mitmed romi olukorra parandamise algatused programmiga seotud.

## **2.5 Euroopa Liidu rahaline toetus programmidele**

Euroopa Liidu toetus on olnud oluline nii vähemuste kaitse ja integratsiooniprogrammide vastuvõtmise edendamisel kui ka nende rakendamisel. Mõnel puhul, nagu Bulgaarias, Leedus ja Rumeenias, on rakendamine sõltunud suuresti rahvusvahelisest rahastamisest, kusjuures valitsusepoolne rahastamine on olnud minimaalne. Eesti, Ungari, Läti ja Slovakkia on samuti saanud olulist Euroopa Liidu ja muude rahvusvaheliste allikate finantseerimistoetust, ent samas on valitused märkimisväärselt kaasfinantseerinud oma programme.

Euroopa Liit kiitis heaks Bulgaaria raamprogrammi vastuvõtmise ja on kommenteerinud selle rakendamist oma eduaruannetes. Samas ei ole Euroopa Liidu poolne romi projektide rahastamine järjepidevalt järginud programmi strateegiaid ja Bulgaaria eduaruannete tähelepanekud pole piisavalt rõhutanud ja määratlenud, kuidas programmi eesmärke paremini järgida. Euroopa Liit on heaks kiitnud Rumeenia valitsuse deentraliseeritud

strategia, eraldades ressursse eelkõige kohalikele algatustele ja pilootprojektidele, mis edendavad kohalike asutuste ja romide vahelist partnerlust. Kuigi Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias on Euroopa Liidu rahaline toetus suunatud nende riikide valitsuste poolt kindlaks määratud prioriteetsete valdkondade ellurakendamisele, on vähe ressursse eraldatud kõrge töötuse taseme vähendamiseks. Euroopa Liidu rahastamine peaks otseselt toetama eesmärgi, mille väljatöötamisega kandidaatriikide valitsused on kõvasti vaeva näinud.

Enne Eesti riikliku integratsiooniprogrammi vastuvõtmist 2000. aastal osales Euroopa Liit mitu aastat programmi eesmärkide rahastamises. Sarnaselt Integratsiooniprogrammile on ka Phare rahastamine keskendunud peamiselt eesti keele õpetamisele. Samas aga märgiti 2001. aasta eduaruandes, et asjakohast tähelepanu tuleks pöörata ja ressursse eraldada *kõikidele* integratsiooniprogrammi elementidele, tõenäoliselt viidates õiguslikele ja poliitilistele valdkondadele, millele on seni osutatud vähemat tähtsust. Kuna üle 75% programmi rahalistest ressurssidest, kaasa arvatud Phare toetused, suunati 2000. aastal keeleõppele, peaks Euroopa Liit rahastamisel väärtustama neid meetmeid, millega toetatakse naturalisatsiooniprotsessi, rahvusvähemuste meediat ja teisi keelega mitteseotud eesmärgi.

Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias näib romi ühenduste osa Phare projektide elluviijate seas olevat eriti väike, kuigi seda küsimust on tõstatanud ka mitmed teised riigid, sealhulgas Eesti vähemuste ühendused. See võib osaliselt tuleneda äärmiselt keerulistest taotlus- ja aruandlusprotseduuridest. Samal ajal on just väiksemad ja kohalikud rühmitused need, kes omavad sügavaimat arusaamist lahendustest, mis kõige tõenäolisemalt parandaksid romide olukorda nende keskkonnas.

Euroopa Liit ja teised rahvusvahelised doonorid peaksid kindlustama, et valitakse välja need taotlused, millel on konkreetne seos abisaava sihtrühma ja selle vajadustega ning et kohalikud võimuorganid võtaksid osa abisaajate probleemide väljaselgitamisest ja lahendamisest. Euroopa Liidu programmid peaksid läbi vaatama oma taotluste ja abirahade haldusprotseduurid eesmärgiga neid lihtsustada ja läbipaistvamaks muuta. Abirahadega peaks kaasas käima ka riigisisene väljaõpe ja potentsiaalsete taotlejate abistamine. Säärase abistamise tähtsus tõenäoliselt kasvab siis, kui tõusevad Euroopa Liidu rahastamise need määrad, mis võimaldavad juurdepääsu Kesk-Euroopa ja Balti riikidele.

## 2.6 Vähemuste osalus

Vähemuste osalemist nende jaoks mõeldud programmide väljatöötamises, rakendamises ja hindamises nõuavad paljud rahvusvahelised organisatsioonid,<sup>29</sup> sealhulgas ka Euroopa Liit. Vähemuste osavõtt on oluline mitte ainult põhimõtte, vaid ka programmi efektiivsuse pärast. Programmidel, mis võtavad arvesse vähemuste soove ja vajadusi, on suurem vähemuskogukondade toetus. Projekte, mille väljatöötamisse, rakendamisse ja hindamisse on vähemused aktiivselt kaasatud, aktsepteeritakse paremini üldsuse poolt ja need toovad kaasa suurema integratsiooni kui alternatiivsed meetmed, nagu heategevus või sotsiaalabi.

Arusaamad, nagu kuritarvitaksid romid meelega sotsiaalisüsteemi, on valdavad kogu Euroopa Liiduga ühinevas piirkonnas. Programmid, mis kaasavad romid juhtivatesse ja otsustajate rolli, on olulised selleks, et võidelda levinud väärarusaamaga nagu „elistaksid romid jääda abiraha saama”, „ei tahagi midagi paremat”, „ei ole huvitatud koolist” või „elistavad elada koos”, millega õigustatakse suurt hulka diskrimineerivaid käitumis- ja tegevusmalle.

Paljudes riikides on romide töövõimaluste parandamise algatused seotud riiklike hangetega. Sloveenias on hankeprojektid romidele peamiseks riiklikult rahastatavate töökohtade allikaks. Hoolimata asjaolust, et sellised töökohad ei anna ei alalist sissetulekut ega võimalust arendada tööturul vajaminevaid oskusi, ületab taoliste töökohtade nõudlus endiselt pakkumise. Riiklike hankeid on rakendatud ka Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias, ent nende tõhusus pikaajalise töötusega võitlemises on küsitav. Kuna enamik neist programmidest on seotud üht või teist liiki füüsilise tööga, on need suunatud peamiselt meestele. Eriliselt vähe on projekte, mis on mõeldud suurendama naiste võimet siseneda tööturule.

Mõned Eesti ja Läti integratsiooniprogrammide raames läbiviidud projektid tegelevad tööalase ebavõrdsusega, keskendudes keelelistele küsimustele. Töötajate keeleoskuse parandamise eesmärk on suurendada tööjõu paindlikkust, liikuvust ja töövõimalusi.

Piisav läti keele oskus on ka riikliku tööhõiveameti poolse abi eeltingimuseks ning ka mõnede erasektori töökohtade nõudeks.

Sloveenias on romidega konsulteeritud projektid osutunud edukamateks ja kestmateks ainult kohalike võimuorganite poolt välja töötatud projektidest, mis on rohkem keskendunud omavalitsuse vajaduste kui romide kogukonna vajaduste rahuldamisele. Halvasti planeeritud projektid pakuvad vähe otsesest kasu sihtrühmale ja ei vähenda sotsiaalabiraha

<sup>29</sup> Vt näiteks Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon, *Romide ja sintide olukord OSCE piirkonnas* Rahvusvähemuste Ülemvolinik, 2001.

või muu riikliku toetuse kulul elamist. Euroopa Liidu Romide Rumeenia Partnerlusfondi raames rakendatud ühe projekti hindamisel leiti märkimisväärsed erinevused selles, kuidas kohalikud ametnikud ja romi osapooled mõistsid projekti eesmärke. Romid nägid projektis otsese abi allikat osalejatele, omavalitsuse esindajad seadsid prioriteediks omavalitsuse huvid ja asetasisid väljaõppe teisele kohale. Selle tulemusel ei olnud romi osalejad oma rolliga rahul ja ka ametlik hinnang nentis, et romide osalus projektis oleks pidanud olema suurem.<sup>30</sup>

Ungaris pöörati valituse programmi esmasel koostamisel vähemusosalusele vähe tähelepanu. Samas aga asetavad hilisemate strateegiate juhtnöörid suuremat rõhku romide aktiivsele osavõtule, iseseisvuse julgustamisele ja romi huvidest lähtuvate organisatsioonide tulevase rolli suurendamisele Euroopa integreerumisprotsessis. Koos selliste prioriteedimuutustega moodustati 2002. aasta suvel uus nõustamisorgan, mis allub otseselt valitsuskabinetile ja kuhu kuulub enamik poliitiliste ringkondade ja kodanikuühenduste romi esindajatest.

Eesti Integratsiooniprogrammis oli vähemuste organisatsioonide panus koostamise ajal vähene ja ka rakendamise ajal on osavõtt olnud madal (kuigi on olnud mõningaid edusamme). Selle tulemusena püsib selge erinevus vähemuste ja üldsuse arusaamade vahel integratsiooniprotsessi eesmärkidest ja prioriteetidest, millega tuleks tegeleda, et saavutada vastastikuselt rahuldavaid tulemusi. Hindamised – kuigi need on regulaarsed, igakülgsed ja avalikkusele kättesaadavad – võtavad väidetavalt vähe arvesse seda, kuidas vene keelt kõneleva kogukonna poolt nähtavaid programmi puudusi paremini kõrvaldada.

Hoolimata sellest, et Läti Integratsiooniprogramm põhines raamdokumendil, mille üle käis laialdane arutelu ja mida seejärel parandasid ka vähemuskonsultandid, oli Lätis vähemuste osakaal programmi autorite seas madal. Vähemuste osavõtt programmi rakendamisest on samuti olnud vähene, kuigi viimasel ajal on tehtud jõupingutusi ulatuslikumalt kaasata vähemuste kodanikuühendusi.

Praegu arenevad poliitilised ja ühiskondlikud liikumised romi ja teiste vähemuste kogukondades töötavad kasvada üha võimsamateks vähemushuvid kaitseteks. See võib aidata tagada, et valitsuse lubadused romidele – nii vähemusena kui laiema ühiskonna liikmetena – täidetakse. Nagu üks Bulgaaria romi juht on öelnud: „Meil on olemas üks dokument, raamprogramm, mis näitas, et me võime ühineda ühise eesmärgi nimel.” Romi ja teiste vähemuste esindajate ülesandeks jääb ühiselt nõuda vastuvõetud vähemuskaitse programmide efektiivsemat ellurakendamist.

<sup>30</sup> MEDE Hinnang, „Ökoloogilise valvekorpuse rajamine ülem-Timişe maapiirkonda Caraş-Severini maakonnas” (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002.

## 2.7 Vähemuste esindatus

Vähemuste hääl jõuab valitsuseni sageli läbi ametliku esindaja. Selline lähenemisviis tekitab mitmeid probleeme. Esiteks, üheainsa esindaja (või esindajatekogu) määramine või valimine on vähemuselanikkonna mitmekesisuse põhimõttele vasturääkiv. Teiseks pikendab see sõltuvust: esindajatekogud on valitsusest poliitilises ja eelarvelises sõltuvuses, mistõttu on nende hoiak ka vähem kriitiline. Samuti tekitab ühtede esindajate eelistamine teistele vähemuskogukondades konkurentsi ning vastastikust umbusaldust.

Mõnedes kandidaatriikides on vähemuste esindatus parlamentaarsel või kohalikul tasemel toimivate mehhanismidega tagatud. Vähemuste osaluse tagamisel on need meetmed tähtsad, kuid mitmetes riikides kaldub valitsuse poliitika seda protsessi moonutama või sellele vastu töötama, avaldades programmi efektiivsusele negatiivset mõju.

Ungaris on vähemuste omavalitsuste süsteem nii rahvuslikul kui kohalikul tasemel määratud ära vähemuste seadusega. See süsteem on põhjustanud sisepingeid romi erinevates rühmitistes, kuna valitsus suhtub Romi Rahvuslikku Omavalitsusse kui ainsasse „ametlikku” üleriigilisse romi esindajasse. Kuigi erinevaid perspektiive ning arvamusi romi elanikkonna küsimustes pakuvad ka teised organisatsioonid, on valitsus läbirääkimisi pidanud vaid Romi Rahvusliku Omavalitsusega. Toetudes üksnes ühele organisatsioonile, mis ise on rahastamisel ja toetuse saamisel valitsusest sõltuv, tekib oht, et valitsus seda organisatsiooni oma kontrolli all hoiab. Organisatsioon, mis kartuses ilma jääda valitsuse toetusest, kardab teha sisulisi kriitilisi soovitusi, kaotab kiiresti oma legitiimsuse vähemuste kogukonna silmis. Mitmekülgsema esindatuse julgustamiseks rahvuslikes nõuandvates kogudes peaks tegema parandusmuudatusi vähemuste seaduses.

Rumeenias garanteerib vähemuste esindatuse parlamendis valimiskünnise mitteületamisel Romi Sotsiaaldemokraatlik Partei (RSDP), kellele kuulub ainus romi parlamendikoht. Valitsuse ainuliselt RSDPga suhtlemine on jätnud mulje organisatsioonist kui ainsast romi esindajast, ja sel määral, et kohalike riigiameti kohtade täitmisel nõustatakse RSDP esitatud kandidaatidega avaliku teenistuse protseduure eirates. Mõnede romi aktivistide arvamuse kohaselt on valitsuse toetumine vaid ühele romi poliitilisi ning kodanikuühiskonna organisatsioone esindavale organisatsioonile põhjustanud romi kodanikuühenduste killustumist.

Lätis on Ühiskonna Integratsioonifondi tööd juhendava nõukogu kodanikuühenduste (sealhulgas ka vähemuste kodanikuühenduste) esindajate valimisprotsessi läbipaistmatus tekitanud vähemuste esindajate hulgas tugevat kriitikat.

Valitsused peaksid tegema vähemuskogukondadega koostööd ja kaasama vähemushuviseid esindavaid organisatsioone nii ulatuslikult kui võimalik, et nende osalusvõimalused

ühiskondlikus elus oleksid mitmekülgsemad. Kui lihtsuse eesmärgil esindab vähemuskogukonda suhtluses valitsusega vaid üks ametlik partner, siis peaks leidma teisi võimalusi, et arendada laiapõhjalisi dialooge selle ja teiste vähemuste organisatsioonide vahel.

Vähemuste suurem osalus poliitika kujundamisel, parima tegutsemisviisi määratlemisel ning alatoimivate projektide muutmisel või elimineerimisel toob kasu nii valitsustele kui vähemuste kogukondadele.

## 2.8 Ühiskondlik toetus

Hoolimata heast tahtest ja ausatest kavatsustest, ei kajasta üldjoontes Euroopa Liidu nõudmiste rahuldamiseks vastu võetud poliitika ilmtingimata ühiskondlikku arvamust. Elanikkonna enamuse ja poliitikute hulgas on Euroopa Liidu vähemuste olukorra parandamise suunised tekitanud sageli vastumeelsust ning tundunud mitteoodatud välissekkumisena.

Iga laiaulatusliku poliitilise programmi rakendamiseks peetakse ühiskondlikku toetust siiski vajalikuks, kuid liitumisprotsessi kiire tempo on tähendanud, et sellega seotud riiklikule poliitikale ühiskondliku toetuse loomiseks antud aeg sageli lühike. Liitumisprotsessis nõutavaid majanduslikke meetmeid on poliitikutel lihtsam õigustada kuna Euroopa Liidu liikmestaatus toob eeldatavasti endaga kaasa ka laialdasi majanduslikke eeliseid. Sama veenvalt ei ole aga selgitatud ühiskonnale tervikuna loodavat kasu ja hüvesid, mida vähemuste olukorra parandamine endaga kaasa toob.

Romide olukorra parandamise või integratsiooni edendamise peamiseks takistuseks on kujunenud vastuseis positiivsete meetmete rakendamisele. Näiteks ühe Sloveenia ametniku andmeil asetavad poliitikud romi programmid teadlikult tahaplaanile, kuna kohalik mitte-romi elanikkond reageeriks muidu negatiivselt.<sup>31</sup> Sarnaseid tähelepanekuid on tehtud ka Bulgaarias, Tšehhi Vabariigis, Ungaris, Leedus, Poolas, Rumeenias ja Slovakkias. Suurte rahasummade eraldamine vähemuste olukorra parandamiseks – eriti majandusraskuste ajal või kui üldine arvamus vähemusrühmadest on madal – tekitab paratamatult vastuseisu ja ohustab selliste programmide edukust kui kogu elanikkonna üldist mõistmist ja sallivust ei parandata.

Vähemuste kaitseprogrammide vastuvõtmine ja ellurakendamine on tekitanud vastuseisu mitte ainult elanikkonna, vaid ka riigiametnike hulgas. Näiteks on Bulgaaria ametnikud esitanud küsimuse, miks on eraldi programmid mõeldud vaid romide toetuseks, kui ka teised vähemused on ebasoodsas olukorras.<sup>32</sup> Kartes vähemuste vastu suunatud rünnakuid

<sup>31</sup> Intervjuu S. Ličen Tesari'ga, Semič, 30. märts 2002.

<sup>32</sup> Sofia OSI ümarlaud, mai 2002.

ja isoleerituses elavate romide veelgi laiemat tõrjutust, hoiatas haridusministeerium hiljuti liiga kiire romi ja mitte-romi koolide ühinemise eest.<sup>33</sup>

Ühiskondlik teadlikkus romidele suunatud riiklikest programmidest on madal igas vaatluse all olevas kandidaatriigis. Paljudes programmides puuduvad kogu ühiskonna või sihtrühma teadlikkust suurendavad sätted. Programmid, mis neid sisaldavad, pole aga hästi rakendunud. Näiteks rõhutab Tšehhi 2000. aasta kontseptuaalne tegevuskava ühiskondliku arutelu tähtsust, kuid samas puuduvad dokumendi tutvustamiseks ning sellega seotud ühtse avaliku kampaania läbiviimiseks piisavad summad ning inimressursid. Kontseptuaalse tegevuskava avalikustamine pole olnud süstemaatiline ning selle koordineerimise eest vastutaval ametkonnal puudub avalike suhete toimikond.<sup>34</sup>

Eesti Integratsiooniprogramm on selles valdkonnas kõvasti tööd teinud. Programmi üheks tähtsaks osaks on meedias kajastatav pidev ühiskondliku arvamuse monitooring. Kahjuks on need meetmed integratsiooniprotsessi ühise visiooni kujundamiseks vaid osaliselt vilja kandnud; arusaamad integratsiooni eesmärkidest ning prioriteetidest on vähemuse ja enamuse vahel ühiskonnas endiselt erinevad.

Piisava avaliku informatsioonita võivad ametnikud poliitilistel eesmärkidel kulutusi vähemuste programmidele valesi tõlgendada. Ungaris täheldati, et mitmed riigiteenistujad on esile toonud kulutusi romide olukorra edendamiseks, märkimata, et need meetmed võeti tarvitusele võrdsete võimaluste tagamiseks Ungari ühiskonnas.<sup>35</sup> Selline lähenemine võib kasvatada vastumeelsust, vähendada usaldust ja nõrgendada initsiatiivi romi kogukondades.

Erilise tähtsusega on vähemuskogukondadest positiivsema ühiskondliku ettekujutuse kujundamisel vähemuste osaluse suurendamine meediaorganisatsioonides. Ungaris on romide meedias osalemise kodanikualgatused osutunud edukaks. Romi pressikeskus toodab tavameedia jaoks uudiseid, artikleid ning reportaaže. Koostöös sõltumatu ajakirjanduse keskusega, mis on toetanud ka sarnase agentuuri rajamist Bukarestis, on noortele romidele läbi viidud koolitusi.

Laiema üldsuse osavõtmatus ning vähene toetus Euroopa Liidu laienemise aluseks olevatele põhimõtetele ning ühiste poliitilistele väärtustele – ja seega ehk ka Euroopa Liidu püüdluste ebaedu nende väärtuste ja põhimõtete rõhutamisel – on kogu laienemispõlvkonnas olnud eelkäijaks tõelise poliitilise tahte puudumisele, et rakendada ellu efektiivset vähemuste poliitikat. Euroopa Liidu institutsioonid ning kandidaatriikide valitsused peavad veenvamalt selgitama, et vähemuste kaitse on Euroopa Liidu ühiste väärtuste oluline osa.

<sup>33</sup> Haridus- ja teadusministeerium, "Üldharidus-, kutse- ja erikoolide korraldus- ja haldustegevus", Sofia 2002, lk. 156.

<sup>34</sup> Praha OSI ümarlaud, juuni 2002.

<sup>35</sup> Budapesti OSI ümarlaud, juuni 2002.



### 3. Vähemuste kaitse monitooring Euroopa Liidu liikmesriikides – Moslemite ja Romide olukord

*Vabadus, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamine ning õigusriik on üldised väärtused, millele Euroopa mudel enam kui kunagi varem toetub. Suures osas on need ideaalid saavutatud. Siiski seisab isegi meie vanades demokraatiates nende täiuslikuks täideviimiseks osa võitlusest veel ees.<sup>36</sup>*

EUMAPi 2002. aasta aruannete teine köide keskendub haavatavate vähemuste olukorrale viies suurimas Euroopa Liidu liikmesriigis.<sup>37</sup> Mitmed nendes aruannetes ilmnevad probleemid on sarnased kandidaatriikide omadega. Eelarvamused, tõrjutus ning diskrimineerimine langevad osaks Saksamaa ja Hispaania romidele nii töökohal, hariduse omandamisel, majutusel, ühiskondlike teenuste kasutamisel kui kriminaal-õigussüsteemis, samuti puudub neil võimalus vähemuste õigusi täiel määral kasutada. Veel enam, Saksamaa pole vastupidiselt kandidaatriikidele nende teemade käsitlemiseks vastavat riiklikku programmi vastu võtnud.<sup>38</sup>

EUMAPi liikmesriikide aruanded toovad esile ka hulga uusi ning erinevaid probleeme. Erinevate traditsioonide ja väärtushinnangutega moslemi kogukondade kiire kasv Prantsusmaal, Itaalias ja Suurbritannias ning nende soov osaleda täisväärtuslikult ühiskondlikus elus esitab väljakutse Euroopa vähemuste kaitse süsteemile, mis käsitleb vähemuste kogukondi pigem rassilistel ja rahvuslikel kui usulistel eeldustel.

#### 3.1 Ühiskondlikud hoiakud

Kuigi Saksamaa sinti ja romi ning Hispaania romi<sup>39</sup> elanikkond on väga mitmekesine, peab ühiskond neid ühte rühma kuuluvateks inimesteks. Sama lugu on „moslemi kogu-

<sup>36</sup> Louis Michel, Euroopa Parlamendi inimõiguste aastaaruande 2001 eessõna, lk.7. Vt [http://ue.eu.int/pesc/human\\_rights/en/HR2001EN/pdf](http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf) (päring 18. september 2002).

<sup>37</sup> Käesolevas ülevaates viidatakse vähemuste kaitsele vaid viies suurimas ELi liikmesriigis, kuna EUMAP kontrollis vaid neid; siinkohal tehtud kokkuvõtete laiendamiseks ja edasiseks arendamiseks toetab programm monitooringute teostamist kõigis viieteistkümnes riigis.

<sup>38</sup> Hispaanias võeti „Romi arenguprogramm” vastu 1980. aastatel ning romi esindajate kohaselt on see aegunud ning vajaks uuendamist.

<sup>39</sup> Hispaania romi liidu ettepanek terminoloogia osas on järgmine: „romi” kui üldtermin ja „romi” kui ainsuse omastav (eesti keeles samad), rõhutades „romi kogukonnale iseloomulik” või „romi-pärane” ning Hispaania romidele viidates „romi/mustlased” või „romi”.

konnaga”, mis koosneb tegelikult erinevatest rahvus- ja keelerühmadest, kuid keda sellegipoolest käsitletakse ühtsena.<sup>40</sup>

Tegelikult on täiesti erinevate moslemi kogukondade väärtushinnangud ning huvid mitmeti sarnased ning diskrimineeriva kohtlemise vastu protesteerimiseks ning vähemuste õiguste kaitsmiseks määratlevad nad end järjest sagedamini ühtse rühmana. See kehtib ka romi kogukondade puhul. Taoline tegutsemisviis ei tohiks vähendada selliste kogukondade mitmekülgsuse mõistmist ja väärtustamist ametnike poolt.

Nii romisid kui moslemeid peetakse sageli välismaalasteks neis riikides, kus nad elavad,<sup>41</sup> seda isegi siis, kui nad on seal kodanikena elanud mitu sugupõlve, ka sajandeid, nagu seda on romid Saksamaal ja Hispaanias. Seetõttu on vähemuste poliitika sageli segunenud ksenofoobia vastu võitlemise või immigrantidele ja välismaalastele sotsiaalse abi andmise poliitikaga. Näiteks tegeleb Saksamaal vähemuste vastu suunatud diskrimineerimise ja vägivalda küsimustega<sup>42</sup> „Välismaalaste asjade komisjon”. Mitte ükski eriasutus ei ole pädev tegelema vähemuspäritolu kodanike vastu suunatud diskrimineerimise ja vägivalda või föderaalsel tasandil vähemuste identiteedi edendamise küsimustega.<sup>43</sup>

Kuigi enamik Prantsusmaal elavatest moslemitest on prantsuse kodanikud, suhtutakse Magrebi moslemitesse, kes elavad juba neljandat põlve Prantsusmaal, ikka kui immigrantidesse, erinevalt Itaaliast, Hispaaniast, Portugalist ja teistest maadest pärit immigrantidest. Itaallastel seondub immigratsioon islamiga eelkõige seepärast, et moslemid on märgatavalt erinevad, kuigi tegelikkuses ei moodusta moslemid immigrantide enamust.<sup>44</sup> Pärast Briti moslemi ja islamifobia komisjoni poolt välja antud aruande avaldamist 1997. aastal on moslemi kogukondade vastu suunatud eelarvamused ja diskrimineerimine Suurbritannias leidnud järjest enam ametlikku tunnustamist.<sup>45</sup> Sellegipoolest väidavad moslemi kogukonnad, et valitsus on „suur sõnades ja väike tegudes”, kuna moslemi kogukonna vastu

<sup>40</sup> vt. Rassismi ja ksenofoobia Euroopa seirekeskus (edaspidi EUMC), „Koondaruanne islamifobiast Euroopa Liidus pärast 2001. aasta 11. septembrit”, Viin, 2002, lk.23-24.

<sup>41</sup> EUMC märgib, et „suurenenud hirm „võõraste” mõjude ees ning sellekohane vastumeelsus kõigele, mis näib „võõrapärane” ja erinev, tuleneb ebakindlusest meie endi identiteedi, kuuluvuse ning traditsioonide määratlemisel”. EUMC juhataja Bob Purkiss ja EUMC direktor Beate Winkler rahvusvahelise rassilise diskrimineerimise päeval, 21. märts 2002, EUMC Newsletter 11. märts 2002, saadaval <http://eumc.eu.int>.

<sup>42</sup> Siin on EUMC juhataja viidanud „ilmsetele” vähemustele nagu sintid ja romid.

<sup>43</sup> Sama on Itaalias, kus sinti ja romi – kellest enamik (umbes 70%) on ajalooliselt Itaalia alalised elanikud – olukorraga tegeleb välismaalaste integratsioonikomisjon.

<sup>44</sup> Suurima rühma moodustava kristlased, keda on umbes 800 000 (48 % immigrantide kogukonnast)

<sup>45</sup> Briti moslemite ja islamifobia komisjon, *Islamophobia – a Challenge for Us All*, London: The Runnymede Trust, 1997.

suunatud diskrimineerimise ametlik tunnistamine on kajastunud poliitilistes algatustes ja seadusandluses vähe.<sup>46</sup>

Ühe rahvusenamusega ühiskond suhtub eelarvamusega nii romidesse kui moslemitesse. Saksamaal ja Hispaanias on üldlevinud negatiivne romi kogukonda suhtumine. 1992. aastal läbiviidud küsitluse kohaselt suhtub 64% sakslastest romi kogukonda negatiivselt, mis on kõrgem kui ühegi teise rassi, rahvuse või usurühma puhul.<sup>47</sup> 2001. aasta ülevaade näitas eelarvamuste jätkuvat tõusu. Hispaanias on „ühtsuseta kooseksisteerimine”, kus romid on kõigis elu valdkondades ülejäänud elanikkonnast eraldatud ja ei soovi integreeruda.

Meedia silmis on islam kui religioon ja ideoloogia Lääne valgustatud ilmalikkusele täiesti võõras ning käsitlus islamist põhineb sageli „stereotüüpsetel lihtsustustel”, väidab Rassismi ja Ksenofoobia Monitooringu Euroopa Seirekeskus (EUMC).<sup>48</sup> Moslemi juhid Prantsusmaal, Itaalias ja Suurbritannias kinnitavad kõik, et massimeedia kipub toetuma alati samadele informatsiooniallikatele (mis on väidetavalt sageli radikaalsed või ekstremistlikud ja mida moslemi kogukonnad ise ei pea neid esindavaks), mistõttu ei kajastata erinevaid vaatekohti ja tugevdatakse seeläbi stereotüüpi moslemitest kui ohust selle ühiskonna väärtustele ja kultuurile, milles nad elavad.<sup>49</sup> Ühe prantsuse moslemi organisatsiooni kohaselt „kasutab meedia iga juhtumi ära islamifobia õhutamiseks ning islami kokkusobimatuse demonstreerimiseks Vabariigiga”<sup>50</sup> Selline meedia käitumine võib islamifobiat süvendada ning põhjustada soovimatuid ning kahetsusväärseid tagajärgi, tugevdades moslemi identiteeti ühise kaitsetustunde ja ühiskonnast eraldatuse ümber.

Riigiametnikel lasub diskrimineeriva suhtumise ja tegevuse hukkamõistmisel ja eelarvamuste kaotamisel eriline vastutus. Hoolimata neist, kes sellist vastutust kannavad, teevad paljud sallimatust õhutavaid avaldusi ning õnestavad Euroopa põhiväärtusi. Euroopa Liidu inimõiguste järelevalve institutsioonid peaks olema „valvekoerad”, kelle ülesandeiks on ametlike arutluste ja meediaaruannete monitooring, riigiametnike vastutustundlike avalduste julgustamine, rassistlike avalduste ühemõtteline hukkamõist ja vajadusel nende

<sup>46</sup> Intervjuu organisatsiooniga G, London, 6. juuni 2002.

<sup>47</sup> Moslemitesse suhtus tõrjuvalt 17 protsenti, hindudesse 14 protsenti, välistöötajasse 12 protsenti, tumedanahalistesse 8 protsenti ja juutidesse 7 protsenti küsitletuist. Viide – G. Margalit, „Mustlaste-vastatus Saksamaa Föderaalse Vabariigi poliitilises kultuuris; paralleel anti-semitismiga?” vt <http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm> (päring 9. aprill 2002).

<sup>48</sup> EUMC, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995–2000*, Viin, veebruar 2002, lk. 252, 262.

<sup>49</sup> vt näiteks E. Poole, “Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press”, K. Hafez, *Islam and the West in the Mass Media*, New Jersey: Hampton Press, 2000, lk. 162.

<sup>50</sup> Intervjuu *Institut Formation Avenir* direktoriga, 17. mai 2002.

ametlik taunimine. Praegusel hetkel kujundavad aga moslemite ja romidega suhtlemist jätkuvalt negatiivsed hoiakud ja ettekujutused, mis mõjutavad seaduste rakendamist ja ametkondade tegutsemist.

### 3.2 Kaitse diskrimineerimise vastu

Rassilise võrdõiguslikkuse ja tööhõive direktiivides määratletud diskrimineerimisvastaste standarditega pole mitte kõik Euroopa Liidu liikmesriigid oma seadusandlust vastavusse viinud. Samuti näitab Euroopas elavate moslemite olukorra hinnang, et isegi olemasolevad standardid ei ole piisavalt laiaulatuslikud ning diskrimineerimist usukuuluvuse põhjal käsitleb ainult tööhõive direktiiv.

Kõikehõlmavat diskrimineerimisvastast seadust pole vastu võtnud ei Saksamaa ega Hispaania.<sup>51</sup> Mõlemas riigis tehtud edusammud riikliku seadusandluse kohaldamiseks rassi direktiiviga on olnud väiksed. Suured seadusandlikud puudused esinevad ka diskrimineerimisvastase seaduse vastu võtnud liikmesriikides. Prantsuse diskrimineerimisvastane seadus näiteks tunnistab ja keelab diskrimineerimist usulistel alustel, kuid samas ei anna kaudse diskrimineerimise selget definitsiooni, kuna see „sunniks viitama [kindlatele] elanikkonna kategooriatele (mis on Prantsuse konstitutsioonis keelatud).”<sup>52</sup>

Moslemite olukord näitab, et Euroopa Liidu enda kaitseüsteem on pinnapealne. Suurbritannia seadusandlik ja institutsionaalne raamistik rassilise ning etnilise diskrimineerimise vastu on üldjoontes vastavuses rassi direktiiviga, kuid on viiteid, et moslemi kodanikke kaitseb ta ebapiisavalt. Mitmed religioossed kogukonnad määratlevad end rahvusrühmana ning on sel moel saavutanud diskrimineerimisvastase kaitse (näiteks bengalid ja pakistaanlased), kuid moslemitel, kes pärinevad riikidest, kus nad enamust ei moodusta, pole see võimalik. Valitsusorganid edendavad võrdset kohtlemist väljaspool Põhja-Iirimaad rassilist ning etnilist ebavõrdsust käsitleva seadusandliku raamistiku piires, ent moslemi või teisi mitte-etnilisi religioosseid rühmasid nad ei vaatle.

Seadusandlus, kui üldse vajalik, on vaid esimene diskrimineerimisvastane samm. Õigusabi võimalus on ühiskondlikus teadvuses madal ning kohtu kaudu on edasi liikunud vaid vähesed juhtumid isegi sellistes liikmesriikides nagu Itaalia ja Prantsusmaa, kus üsna

<sup>51</sup> Hispaania ja Saksamaa seaduste ning EL Nõukogu direktiivi 2000/43/EC määratud standardite detailset võrdlust vt „Euroopa Liidu liikmesriikide diskrimineerimisvastane seadus”, Saksamaa ja Hispaania alalõigud, EUMC, Viin 2002. Vt <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>> (päring 10. oktoobril 2002).

<sup>52</sup> Vt D. Borillo, *Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination*, märke nr. 3, lk. 126.

põhjalik diskrimineerimisvastane seadusandlus on olemas. Eriti madal paistab teadlikkus olevat immigrantide ning teiste vähemkaitstud kogukondade hulgas.<sup>53</sup> Nende maade ametivõimud on astunud samme diskrimineerimisvastaste seaduste paremaks rakendamiseks. Näiteks lubab prantsuse kohus diskrimineerimisjuhtumite kiiremaks läbivaatamiseks kasutada „testimise” abil kogutud tõendusmaterjale.<sup>54</sup> Itaalias ja Hispaanias on lihtsustatud diskrimineerimiskaebuste esitamist.

Suurbritannias lisandub diskrimineerimisvastasele seadusandlusele ametkondade kohustus suurendada poliitika formuleerimisel erinevate rahvuslike ja rassiliste rühmade vahel võrdseid võimalusi. Kohustus tagada moslemitele mitte-diskrimineeriv juurdepääs avalikele teenustele peaks laienema ka usule.<sup>55</sup> Nagu Suurbritannia valitsus ise on tunnistanud, „puutuvad inimestega kokku neid teenivad kohalikud võimuorganid, kelle otsustusstruktuur on paindlik ja teenuste pakkumine vastab pigem tarbija kui pakkuja vajadustele.”<sup>56</sup>

Käsitlust, millise kuju peaks võtma rahvuslik diskrimineerimisvastane seadusandlus nii teoorias kui praktikas vastavalt erinevate õiguslike ja poliitiliste traditsioonidele, peaksid julgustama üle-euroopalikud sellel eesmärgil organiseeritud foorumid. Euroopa Liidu lepingu 13. artikkel kaitseb usulise, rassilise ning rahvusliku päritolu diskrimineerimise eest<sup>57</sup> ja sillutab teed rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi laiendamiseks või uute usu -ja keeledirektiivide väljatöötamiseks tulevikus. Liikmesriikide liitumisel “Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni” 12. protokolliga, mis on eraldiseisev ja muuhulgas usulise kuuluvuse põhjal diskrimineerimist keelav protokoll, või konventsiooni endaga, täiustuks ka Euroopa Liidu enda diskrimineerimisvastane raamistik.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Vt I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato*, CPII toetusel avaldatud uurimus, DAS, Ministrite nõukogu presidendikantslei, 1999.

<sup>54</sup> Kassatsioonikohus, n. W 01-85.560 F-D. „Testimise” tehnika töötas välja SOS Rassism; see tõi välja ööklubide ning teiste ühiskondlike kohtade õigustamatu keeldumise välismaalasi või immigrante mitte sisse lasta. SOS Rassism väidab, et teistes, näiteks tööhõive ja töö valdkondades võib testimine diskrimineerimise vastu võitlemisel kasulikuks osutada.

Vt [http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id\\_Actualite=68](http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68), (päring 26. september 2002).

<sup>55</sup> See sätestatakse juba Põhja-Iirimaa seaduses 1998, mis nõuab „erinevate usuveendumustega inimestele” võrdsete võimaluste edendamiseks vajalikku võimuorganite tähelepanu, NIA, lõik 75(1).

<sup>56</sup> Kohalike Omavalitsuse Assotsiatsioon, *Faith and Community*, LGA Publication, London, 2002, lk.3.

<sup>57</sup> „Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni” (ECHR) 12. protokoll sätestab eraldi diskrimineerimise keelu.

<sup>58</sup> Seda soovitus on ühises läkituses Euroopa Konvendile toetanud suur hulk valitsusväliseid inimõiguste organisatsioone, sealhulgas ka Amnesty International ja Human Rights Watch.

Euroopa Liidu kõik liikmesriigid peaksid ametlikult omaks võtma ja tegutsema põhimõttel, et diskrimineerimise keelustamisele järgnevad positiivsed meetmed. Iga riigiametnik peaks kindlustama, et kõikidel inimestel ja eriti vähemkaitstud vähemustel oleks juurdepääs avalikele teenustele samadel tingimustel. Samuti tuleks luua võimalusi liikmesriikide vahelise positiivse praktika kogemuste jagamiseks selles vallas. Kuni põhjaliku seadusandluse vastuvõtmiseni peaksid liikmesriigid andma oma ametnikele praktiliste juhtnööride varal toetust, et vältida diskrimineerimist riigiteenuste pakkumisel.

### 3.2.1 Andmete puudus

Põhjaliku statistika ja muu usaldatavate andmete puudumine hägustab ülevaadet vähemuste diskrimineerimise määrast Euroopa Liidu liikmesriikides. Nagu kandidaatriikideski õigustatakse liikmesriikides andmete puudumist eraelu ja isiklike andmete kaitsmisega. Samas takistab piisava informatsiooni puudumine efektiivse diskrimineerimisvastase poliitika formuleerimist.

Üleriigiline usaldusväärne statistika puudub nii Romide olukorrast Hispaanias ja Saksamaal kui moslemite olukorrast Prantsusmaal ja Itaalias. Inimõigusorganisatsioonid kutsuvad võimuorganeid üles seda tühimikku täitma.<sup>59</sup> Näiteks on "Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsioon" (CERD) toonitanud, et ametliku hispaania romi elanikkonna ühiskondlik-majandusliku andmestiku puudulikkus võib nende olukorda parandada püüdva poliitika efektiivsust kahjustada.<sup>60</sup> Diskrimineerimisjuhtumite tuvastamiseks soovitab statistilise tõestusmaterjali kasutamist ka Euroopa Liidu rassi direktiiv.

Hispaania ja Saksamaa valitsused väidavad, et etniliselt tundlike andmete kogumise seaduslikud normid muudavad süstemaatilise andmekogumise võimatuks. Kui andmesitaja on piisavalt informeeritud ning andmetöötamise seaduslikke sätteid austatakse, ei takista Hispaania seadus tegelikult tundlike andmete kogumist.<sup>61</sup> Saksamaa Föderaalne Konstitutsioonikohus märkis, et selliseid andmeid võib koguda tingimusel, et nende

<sup>59</sup> Statistika kogumise tähtsust diskrimineerimise tuvastamisel ja selle vastu võitlemisel on rõhutanud ÜRO Rassilise Diskrimineerimise Likvideerimise Komitee, ÜRO Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuurialaste Õiguste Komitee, Rahvusvähemuste Raamkonventsiooni (FCNM) Rakendamise Nõuandev Komitee ja Rassismi ja Sallimatuse Vastu Võitlemise Euroopa Komisjon (ECRI).

<sup>60</sup> CERD, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Spain*, I, CERD/C/304/, lisa 8, 28. märts 1996.

<sup>61</sup> vt näiteks *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001, lk.200-227.

salajasus on garanteeritud.<sup>62</sup> Valitsus on mujalgi väitnud, et sintide ja romide olukorda puudutavate etniliste andmete kogumine pole igal juhul praktiline, kuna „selle saavutamiseks kuluks ülemääraselt palju aega ja jõudu.”<sup>63</sup>

Mõningatel juhtudel on sellised andmeid juba valikuliselt kogutud. Näiteks kogus ja töötles Hispaania andmekaitseagentuuri andmetel 2000. aastal rassi või rahvusega seotud teemasid puudutavaid andmeid 85 avalikku ja 60 seaduslikult registreeritud era-andmebaasi<sup>64</sup>, kusjuures ühiskondlikes huvides rassi või etnilise andmestiku kasutamisel puuduvad piirangud statistika väljatöötamise seadustes.<sup>65</sup> Seda andmestikku kasutatakse poliitika kujundamisel tunnustatud „hispaania rahvaste” hüvanguks. Seega näitab romide olukorda peegeldava statistilise andmestiku puudumine pigem vajakajäämisi poliitilises tahtes kui seadustes ning takistab oluliselt nende diskrimineerimist ja tõrjutust käsitleva avaliku poliitika eesmärgipärast arenemist.

Veidral kombel tõrjuvad mõned liikmesriigid neile osaks saanud kriitikat vähemusrühmade diskrimineerimise ja vägivalda vastase kaitse tagamisel usaldusväärse etnilise andmestiku puudumisega. Süüdistusele, et ebaproportsionaalselt suur arv romide lapsi käib „erikoolides”, vastas Saksamaa, et „selle kohta, et kõnealuse elanikkonna osalus hariduses oleks madalam, puuduvad usaldusväärsed statistilised tõendusmaterjalid... [kuigi] mõned liidumaad on konstateerinud, et sinti ja romi lapsi on *üksikutel* juhtudel üldistes paranduskoolides eriti palju” [kursiiv lisatud].<sup>66</sup> Rassismi Ja Sallimatuse Vastu Võitlemise Euroopa Komisjon (ECRI) leidis, et rassistlike juhtumite arv Itaalias on suurem kui kriminaalmenetluste hulk kohtus, kuid Itaalia vaidles vastu väites, et sellistel kokkuvõtetele polnud „piisavat faktilist või statistilist toetust”<sup>67</sup>, kuigi need andmed polegi ametlikult kättesaadavad.

<sup>62</sup> Siiski tuvastati, et olemasolev statistikaseadus ei andnud piisavat garantiid. Alates 1983. aastast pole salajase kaitse tagamiseks seadustes parandusi tehtud. Vt Saksamaa Föderaalse Konstitutsioonikohtu otsus, 1983, BVerfGE 65, 1ff.

<sup>63</sup> Saksamaa Föderaalvabariigi kommentaarid FCNMI Rakendamise Nõuandva Komitee arvamuse kohta aruandest „FCNMI ellurakendamisest Saksamaa Föderaalvabariigis”, lk.9, vt <[http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm](http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm)>, (päring 10. oktoober 2002).

<sup>64</sup> „Üldises andmekaitseregistris registreeritud tundlikke andmeid sisaldavate toimikute levitamine” *Catalogue of Files 2000*, CD-ROM, välja andnud Andmekaitseagentuur.

<sup>65</sup> *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context* Central European University Press – INDOK, lk. 212–213.

<sup>66</sup> Saksamaa Föderaalvabariigi kommentaarid FCNMI Rakendamise Nõuandva Komitee arvamuse kohta aruandest „FCNMI ellurakendamisest Saksamaa Föderaalvabariigis”, lk.13.

<sup>67</sup> ECRI teine Itaaliat puudutav aruanne, vastu võetud 22. juunil 200 ning avalikustatud 23. aprillil 2002, lk.30.

Laialdane etniline statistika on Suurbritannias olnud oluliseks toeks rassilistele ning vähemusrühmadele pakutavate avalike teenuste parandamise poliitikale. Statistikast selgub, et isegi teiste vähemustega võrreldes on pakistaanlaste ja bengalite (ülekaalukalt moslemi) kogukonnad hariduse, tervishoiu, sotsiaaltoetuse, elamispinna, avalike teenuste, tööhõive ja kriminaalõiguse vallas eriti kehvast seisusest ja diskrimineeritud. Sellisele statistikale ja moslemi esindajate diskrimineerimisalastele aruannetele toetudes näib usuliste kogukondade uurimine ja nende kohta andmete kogumine Suurbritannias ja teistes liikmesmaades õigustatud. Kuna inimeste liigitamiseks tehtavad poliitilised otsused peegeldavad seda, milline valdkond on tähtsam ja millised rühmad kaitset väärivad, siis taolise uurimuse algatamine annaks selgelt märku, et liikmesriigid tegelevad lisaks rassilistele ning rahvusvähemuste kogukondadele ka moslemi kogukonna kaitsmisega.

Statistika on suureks toeks vähemusrühmade olukorra hindamisel ning diskrimineerimisvastase avaliku poliitika arendamisel, et ennetada võõrandumist, tõrjutust ning isegi konflikti. Euroopa Liit peaks koos vähemuste esindajatega leidma vastuvõetavad meetodid uurimuste läbiviimiseks, samas tagades isiklike andmete kaitse. Samuti peaks liikmesriigid Euroopa Liidu üleskutsel kasutama neid meetodeid ja läbi viima senisest palju põhjalikumaid uurimustöid vähekaitsitud vähemuste olukorrast.

### 3.2.2 Romide diskrimineerimine

Usaldatavate andmete peaaegu täielikust puudumisest hoolimata sisaldavad EUMAPI aruanded hulgaliselt mitteametlikke tõendeid sellest, et Saksamaa ning Hispaania romide olukord on paljudes valdkondades väga halb. Nende tõendusmaterjalide alusel on põhjendatud laialdasemad analüütilised ja statistilised uuringud.

Sarnaselt oma saatusekaaslastele Kesk- ja Ida-Euroopas, on **hariduse** kättesaadavus romi kogukondadele täielikult pärsitud. Oma osa selles on kehvadel elamistingimustel ja vaesusel, kuid sama suurt rolli mängivad ka tõsine sotsiaalne tõrjutus ja diskrimineerimine. Saksamaal paigutatakse paljud sinti ja romi lapsed nende intellektuaalsest tasemest olenemata vaimselt alaarenenud või arengupeatusega lastele mõeldud „erikoolidesse”. Sellise kooli lõpetanuil on edasise hariduse omandamisel ning tulusa töökoha leidmisel vähe väljavaateid. Kuigi Hispaania romi koolikäivate laste arv on alates 1980. aastast suurenenud, põhjustavad suur väljalangevus ja puudumiste hulk jätkuvalt tõsiseid probleeme ning kõrgema hariduse omandavad neist vaid vähesed. Hispaania riigikoolid „getostuvad” järjest enam, suurenevad raskused lasteaeda saamisel ning koolidesse astumisel.

Nii Saksamaa kui Hispaania valitused on tunnistanud vajadust tegeleda hariduses esineva ebavõrdsuse vähendamiseks. Romi laste jaoks on Hispaania valitsus lisaabina välja töötanud



„toetavad” haridusprogrammid. Siiski pelgavad mitmed romi esindajad, et selline initsiatiiv ei aita kaasa, pigem suurendab hariduslikku eraldumist. Samuti on riikliku koordineerimise puudumise tõttu selle rakendamine autonoomsete piirkondade lõikes ebaühtlane.

Saksamaa valitsus on sinti ja romi laste jaoks avanud nn „arendavad koolid”, et luua neile teistega võrdsed võimalused. Sinti ja romi esindajate arvates on sealsed soodsad võimalused nende lastele meelevaldselt peale surutud. Samuti tunnistavad mitmed koolijuhid, et „arendavad koolid” on vaid „uus nimi vanale probleemile”.<sup>68</sup> Mitmed Saksa liidumaad toetavad sinti ja romi laste haridusprobleemide lahendamisel kodanikuühenduste algatusi, kuid samas pole nende tegevuse efektiivsust, ega ka kogemuste jagamist ja vahendamist, süstemaatiliselt hinnatud. Puudub ka laialdasem poliitiline tegevuskava, mis tagaks edukatele algatustele pideva ja piisava rahalise toetuse.

Seaduslik tööhõive on sintide ja romide jaoks seotud suurte takistustega. Lisaks üldiselt madalale haridustasemele ja väljaõppele saadavad neid tööotsinguil ning töökohal tugevad eelarvamused. Paljud perekonnad tegelevad ühtaegu nii ametliku kui mitteametliku tööga, tehes sellist töid nagu tänavakaubitsemine, prügikogumine või hooajatööd, mida ülejäänud elanikkond teha ei soovi. Kuigi seda valdkonda pole süstemaatiliselt uuritud, on Saksa ja Hispaania romide juhid ning inimõiguste organisatsioonid ühel meelel, et diskrimineerimine tööturul on romide jaoks igapäevane reaalsus. Hispaania tööhõiveametite andmetel keelduvad paljud firmad otseselt romi päritolu taotlejate palkamisest. „Kümnest tööpakkujast viis ütlevad mulle otse, et nad ei taha romi töötajat”, väidab üks romidele suunatud tööhõiveprogrammi esindaja.<sup>69</sup> Selles vallas pole ei Saksamaal ega Hispaanias diskrimineerimiskaebusi kohtu ette toodud, samuti on sellekohaseid kohtupretsedente mõlemas riigis vähe.

Valitsuse reageering hispaania romi kogukonna tööhõiveprobleemidele koosneb klišeedest ning üldistustest romide tööoskuste puuduse ja nende töösse suhtumise teemal. Rassiline diskrimineerimine ei mängi nende arvamuse kohaselt siin erilist rolli ning tulemuseks on strateegilise lähenemise puudumine selles poliitika valdkonnas. Lootustandev on Euroopa Liidu toetatud *Acceder* („Liituja”) programm, mis kaasab esimest korda Euroopa sotsiaalfondi operatiivprogrammidesse erilise sihtrühmana ka romid.

Mõnedes Saksa liidumaades on püütud sinti ja romide kõrget tööpuudust vähendada erinevate tööalgatusprojektide abil. Nende projektide efektiivsus on siiski olnud piiratud. Hariduse valdkonnas puuduvad edukate tööalgatusprojektide laiapõhjaline aruandlus, mis aitaks määratleda positiivseid kogemusi. Kogemuste vahetamine toetaks süstemaatilisemate poliitiliste meetmete arendamist, mis leevendaksid sintide ja romide töötururaskusi.

<sup>68</sup> Hamburgi OSI ümarlaud, aprill 2002.

<sup>69</sup> Anonüümne intervjuu tööhõiveametis töötava romi naisterahvaga, detsember 2001.

Enamuse romide kogukonna eluasemetingimused on ebakvaliteetsed. Sageli elatakse eraldatud osmiklinnakutes (Hispaanias) või minimaalse infrastruktuuriga asustustes linnakeskustest väljaspool (Saksamaal). Sealsed elamistingimused on sageli tervistkahjustavad. Nii Saksamaal kui Hispaanias esineb diskrimineerimist nii riikliku eluaseme kui eramajade soetamisel nagu ka paljude teiste soodustuste ning teenuste kasutamisel. Madridi kesklinnas ja teistes Hispaania suurlinnades on korterite üürikuulutustes väljendid „mitte välismaalastele”, „mitte araablastele”, „mitte mustlastele” või „mitte idabloki inimestele” tavalised. Värskeimates küsitlustes ilmneb jätkuv ühiskondlik segregatsioon: paljud mitte-romid kinnitavad, et „romid peaks elama eraldi”, „neile ei tohiks majutust meie piirkonnas pakkuda” või „peaks riigist välja saatma”.<sup>70</sup> 1994. aastal läbiviidud ülevaates tõdes 68% sakslastest, et oma naabriks nad sinti või romi elanikku ei soovi.<sup>71</sup>

Saksa valitsus on tunnistanud sintide ja romide elamistingimuste parandamise ja nende ühiskonda integreerimise vajadust ning oma sellekohaseid kavatsusi ka kinnitanud; mõned liidumaad on algatanud edukaid ümbermajutusprojekte.<sup>72</sup> Saksa romi ja sinti esindajad rõhutavad, et kõige edukamad projektid kaasavad neid otse otsustusprotsessi ning nõuavad laiaulatusliku segregatsiooni leevendamiseks *ad hoc* projektide ühendamist laiema ning põhjalikuma riikliku elamupoliitikaga.

Hispaanias üritati nii 1980. kui 1990. aastatel eraldatud osmiklinnad likvideerida ning kasutada täielikult integreeritud naabruskondade vahepealse astmena romide „ajutist” ümbermajutamist, milleks olid sageli linna äärealadel asuvad lihtsad (ka ebakvaliteetsed) ehitised. Selline tegevuskava ei lahendanud küll pikaajalist segregatsiooniprobleemi, kuid võimaldas lühiajaliselt tuhandetele perekondadele osmikutes elamise asemel vee, elektri ja sanitaartingimustega kortereid.

Eluasemevahetus ei kuulunud ühegi pikaajalisema tegevuskava juurde, mistõttu puudub selle rakendamise koordineerimiseks ka riiklik organ. Kohalikel võimuorganitel on seega palju vabadust lokaalsetele tingimustele sobiva poliitika kujundamisel ja mõnigi on saavutanud eduka integratsioonipoliitika. Ent selline lähenemine ei võimalda kogukondadevaheliste positiivsete ja negatiivsete kogemuste vahetamist ja olukorra hindamist. Algselt kriisiolukorra lahendamiseks toodud lahendid ähvardavad võtta püsiva kuju: 2002. aasta augustist elavad tuhanded romid „ajutistes” kodudes teadmata, millal ülemineku- periood lõpeb.

<sup>70</sup> T. C. Buezas, tsiteerinud A. Piquero “Received Worse than People from Maghreb” *G. El Comercio*, 10 aprill 2000.

<sup>71</sup> Tsiteeritud D. Strauss “Anti-Gypsyism in German Society and Literature”, S. Tebbutt *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature*, Berghahn Books, Oxford, 1998, lk.89.

<sup>72</sup> Vt P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik* Metropol, Berlin, 2001.

Sarnaselt hispaania romi juhtidele väidavad ka saksa sinti ja romi esindajad, et majutus-olukorra olulise parandamise ebaedu taga peitub riigivõimu suutmatust tagada programmide väljatöötamisel ja rakendamisel oma aktiivne osalus. Vastutust majutusprobleemide eest on hakatud suunama kodanikuühendustele, kel puudub – eriti just põhjaliku riikliku poliitika puudumise tõttu – piisavalt otsustusvõimu ning pädevust taoliste probleemide süstemaatiliseks või efektiivseks lahendamiseks.

Romi kogukonna liikmete tervise kohta puuduvad nii Saksamaal kui Hispaanias riiklikud statistilised uuringud. Siiski võib piirkondlikul või kohalikul tasemel kogutud andmete ja mõlemast riigist pärit mitteametlike tõendite alusel oletada, et romi keskmine eluiga on madalam, haigestumus kõrgem ning ligipääs tervishoiuteenustele keerulisem kui enamusel elanikkonnast.<sup>73</sup> Elementaar- ja ennetavat tervishoidu kasutavad romid nii Saksamaal kui Hispaanias väga vähe, lootes liigselt abile hädaolukorras. Meditsiinitöötajate mitteametamine romi eriliste kultuuriliste tavade ja hoiakutega vaid suurendab eelkirjelatud suhtumist. Saksamaal leviv usaldamatus tervishoiuasutuste vastu on natsi-perioodil sinti ja romi elanikkonnas läbi viidud meditsiiniliste katsetuste pärand.

Täieliku info puuduse tõttu ei ole kummaski riigis Romi kogukonna tõsiste terviseküsimustega tegelemiseks eraldi riiklikku programmi ja vastavat poliitikat. Esimese ülesandena peaks süstemaatiliselt püüdma kaotada romid ammused üldlevinud eelarvamused ja usaldamatus tervisesüsteemi vastu. Mitmes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis, sealhulgas Rumeenias rakendunud tervishoiuprojektid annavad selleks head eeskju. Hispaania riiklikku toetust romi tervishoiuprogrammidele peavad romide juhid ebakohaseks ja eelarvamuslikuks, kuna need tegelevad vaid valikuliste probleemidega nagu AIDS, meelmürkide kuritarvitamine ja psüühikahäired.

Diskrimineerivatest hoiakutest kõige murettekitavam on nii Saksamaal kui Hispaanias järjest kasvav rassiliselt motiveeritud vägivald. Taolise vägivalda mõjusid süvendavad püsivad ja laiaulatuslikud süüdistused diskrimineerimistest kriminaalõigussüsteemis ja väärkohtlemine ning mõnitamine korrakaitsjate poolt. Hoolimata mitmete rahvusvaheliste järelevalveorganisatsioonide poolt mõlemale riigile tehtud tõsistele etteheidetele ei näe Saksamaa seadusandlus ette rassiliselt motiveeritud kuritegude sooritajate või rassilisel pinnal korrakaitsjate poolt sooritatud kuritegude tõhusamat karistamist. Hispaania kriminaalseadustik keelab küll rassiliselt motiveeritud diskrimineerimise, vihkamise või vägivalda õhutamise ning näeb rassiliselt motiveeritud õigusrikkumistele ette karistuse karmistamist, kuid neid sätteid on kasutatud erakordselt harvadel juhtudel.

<sup>73</sup> Vt näiteks J. F. Gamella, *The Roma Population in Andalusia*, Junta de Andalusia, Sevilla, 1996, lk. 171.

### 3.2.3 Moslemite diskrimineerimine

Moslemite vastu suunatud diskrimineerimiste ulatust on, nagu varemgi märgitud, usulisest aspektist kogutud tõendusmaterjali vähesuse tõttu raske määratleda. Kuid Suurbritannia moslemite olukorra näide on üpris kohane. Paljud briti moslemid saabusid riiki välistööjõuna mitu sugupõlve tagasi. Alles pärast mitmeid aastakümneid ning laialdase etnilise ja rassilise statistika andmete põhjal, kus ilmes valdavalt moslemi bengali ja pakistaanlaste kõrge diskrimineerimine, on tõusnud üldine teadlikkus usulisest diskrimineerimisest. Lahenduste leidmiseks on tekkinud vajadus töötada välja eesmärgistatud poliitika. Moslemi kogukondi puudutavate andmete kogumine Suurbritannias ja teistes Euroopa Liidu liikmesmaades võimaldaks enne probleemide esilekerkimist välja töötada efektiivne riiklik integratsioonipoliitika.

Mõnedes Suurbritannia linnades on ilmnunud moslemi laste segregatsioon hariduses, mida peetakse Bradfordis, Burnleys ja Oldhamis 2001. aasta suvel toimunud tõsiste massirahutuste üheks peamiseks põhjuseks.<sup>74</sup> Rassismi ja Sallimatuse Vastu Võitlemise Euroopa Komisjon (ECRI) näeb ka Prantsusmaal välismaalaste või immigrandi päritolu laste eraldamist erikursustele ning tõrjutust mõningates piirkondades ja koolides.<sup>75</sup>

Itaalia haridussüsteemis on küll suhteliselt vähe sisserändajate lapsi, kuid sagedane puudumine, keskmisest madalam õpiedukus ja kõrgem väljalangevus nende hulgas on juba täheldatavad. Valitsus on nende probleemide lahendamiseks palganud „kultuurilised ja keelelised vahendajad”, kes abistavad õpetajate tööd suure hulga välismaalastest õpilastega.<sup>76</sup> „Keeleline vahendaja”, kes on tavaliselt samast rahvusest kui välismaalastest õpilased, püüab aidata lastel kooliga kohaneda ning hõlbustada kooli ja kodu vahelist suhtlemist. „Kultuurilised vahendajad” toetavad õpetajaid riiklikult rahastatud täiskasvanud välismaalastele mõeldud kirjaoskuse ja integratsiooni tundides.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Avaliku korra ja kogukondade küsimustega tegelevate ministeeriumite aruanne „Sidusate kogukondade loomine”, London: Siseministeerium, 2001; Sõltumatu analüüsi rühm Ted Cantele juhtimisel, „Kogukonna sidusus”, London: Siseministeerium, 2001.

<sup>75</sup> Vt ECRI teine aruanne Prantsusmaast, vastu võetud 10. detsembril 1999 ning avalikustatud 27. juunil 2000; paragrahvid 21-22; 44. Prantsuse valitsus tunnistas, et „elanikkonna vähemsoositud inimrühmad on ebaproportsionaalselt esindatud”, kuid oli vastu ECRI termini „eraldamine” kasutamisele.

<sup>76</sup> Immigratsiooni ja riigi territooriumil elavaid välismaalasi puudutava riikliku programmi dokument 1998/40 seaduse art.3 alusel; 2001-2003, lk.50.

<sup>77</sup> Need tunnid toimuvad erilistes keskustes (*Centri Territoriali Permanenti*), mis on kohandatud õppimiseks ja tööks täiskasvanud sisserändajatega. Keskuste rajamine ning toetus tuleb riigi poolt O.M 455/97 alusel.

Eraldi andmed puuduvad aga moslemi laste olukorrast nii Prantsusmaal kui Itaalias. Efektiivse hariduspoliitika loomiseks oleks taoliste andmete kogumine mõistlik arvestades, et Suurbritannia statistika kohaselt edenevad pakistaanlaste ja bengali lapsed kohustusliku hariduse igas astmes kehvemini kui nende eakaaslased.

Kuna hariduspoliitika ning praktiline õppetöö on moslemite tausta ja kultuuri suhtes üsna tundetud, kogevad briti ja prantsuse moslemi lapsed ka sellest tulenevat ebaõiglast kohtlemist.<sup>78</sup> Näitena võib tuua Prantsusmaa riiklikud haridusasutused, kel on tähtis ülesanne juurutada Vabariigi väärtusi, mille hulgas on ka *laïcité* (ilmalikkus). Pingeid tekitas moslemi õpilaste nõudmine õigusele kanda loori, mis näitas, kui raske on sisuliselt tasakaalustada *laïcité* ja teised enamuse rahva hinnangutega kooskõlas olevad Vabariigi väärtused moslemi kultuuriliste väärtustega. Sarnased raskused ilmnevad alati, kui vähemuse kultuuriline endastmõistetavus erineb enamuse omast.

Suurbritannia siseministeeriumi uurimuse kohaselt kogevad moslemid võrreldes teiste usklike kogukondadega kõige ebaõiglasemat kohtlemist tööhõives.<sup>79</sup> Etnilise statistika kohaselt on pakistani ja bengali moslemite majanduslik aktiivsus ning tööhõive madalam kui teistel vähemustel.<sup>80</sup> Prantsusmaal küll puudub konkreetse etnilise või usulise rühma vastu suunatud diskrimineerimisjuhtude detailne statistika, kuid prantsuse hooajalise töö tööhõiveametite andmetel paluvad firmad moslemite tööavaldusi neile mitte edastada. Kohtukaebusi on esitatud vähe, kuid prantsuse moslemid teatavad diskrimineerimisest tööle võtmisel ning töökohal sagedamini kui üheski teises valdkonnas. Itaalia kohta puuduvad andmed, et moslemid oleksid võrreldes teiste immigrantidega kehvas seisus, kellest enamus teevad väljaõpet mittevajavaid, hooajalisi või illegaalseid vähese sotsiaalse kaitsega töid.

Euroopa Liidu tööhõive direktiiv keelab liikmesriikidel selgesõnaliselt otsese ja kaudse usulise diskrimineerimise tööhõives. Samuti nõuab direktiiv tööandjalt oma tööhõiveotsuste jälgimist usulise kuuluvuse kohaselt, et personalipoliitika ja töölepingute tingimused ei avaldaks soovimatut ebasoosivat mõju moslemitele ja ühelegi teist usku töötajale. Direktiiv nõuab ka läbi teavitamise, sotsiaalse dialoogi ja arutelude kodanikeühendustega nende efektiivse ellurakendamise tagamist.<sup>81</sup> Praktilised juhised töötajate, tööpakkujate ning laiema avalikkuse informeerimiseks nende õigustest ja kohustustest pakuku seadusandlusele vajalikku täiendust.

<sup>78</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, lk. 23-36.

<sup>79</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, lk. 37-50.

<sup>80</sup> Täidesaatmis- ja uuendusüksus, *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British Society*, Cabinet Office, London, 2001, lk.40.

<sup>81</sup> Euroopa Liidu tööhõive direktiiv, artiklid 12-14.

Laialdast diskrimineerimist kogeb enamus immigrante nii kommunaal- kui ka eraeluaseme ning teiste hüvede ja teenuste kasutamisel. Suurbritannias kogutud etniline statistika näitab, et pakistaanlaste ja bengali moslemi kogukonnad on eriti ebasoodsas olukorras. Mitmetes Prantsusmaal korraldatud uurimustes, mis ei käsitle konkreetset moslemite olukorda, avaldub tõsiasi, et rassiline või rahvuslik diskrimineerimine on doteeritud riikliku eluaseme<sup>82</sup> sooviavalduste selekteerimisel väga levinud. Sama kehtib ka erakinnisvara turu kohta. Nii Prantsusmaa kui Itaalia uuringute kohaselt jaotatakse kommunaaleluasemeid otsuste alusel, mis diskrimineerivad eeldatavalt võõrpäritolu eluasemetaotlejaid.<sup>83</sup> Itaalias on sellist käitumist edukalt vaidlustatud kohtus vähemalt ühel juhtumil, kuid sisserändajate kogukonnad ei ole seadussätetega eriti kursis. Hiljutine uurimus näitab, et võrreldes Itaalia või Euroopa Liidu kodanikega, on kommunaalmajutuse kättesaadavus sisserändajatele väga madal.<sup>84</sup> Kahjuks on ka neile pakutav elamisvõimalus sageli kehvema kvaliteediga.<sup>85</sup>

Paljude Suurbritannia moslemi kogukondade ühiseks põhimureks on avalike teenuste pakujate suutmatust teenuste osutamisel nende vajadusi arvestada. Puudulik teave ja statistika moslemite kogemustest takistab oluliselt eluasemepoliitika edendamist ning briti, prantsuse ja itaalia moslemi kogukondadele sobiva teenuste pakumise garanteerimist.

Uurimused moslemi patsientide kohtlemisest prantsuse riiklikus tervishoiusüsteemis, sealhulgas riiklikes haiglates, on väga väiksed. Mitteametlikel andmetel kogevad moslemid konkreetsete usuliste vajaduste ja toimingute puhul tervishoiusüsteemi vähest mõistmist ning lugupidamist. Dokumenteeritud ebavõrdsus erinevate vähemusrühmade tervisliku seisundi osas näitab tervishoiuteenuste pakujate suutmatust jõuda moslemi kogukondadeni ning nende vajadusteni.<sup>86</sup> Suurbritannia siseministeeriumi uurimuses ilmnes, et kaks kolmandikku moslemi organisatsioonidest on kogenud ebaõiglast kohtlemist sotsiaalhoolekandepersonali ja –struktuuride tegevuse poolt.<sup>87</sup>

<sup>82</sup> Riikliku eluaseme märkuse avaldanud GELD, 3. märge, 10. mai 2001, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, Patrick Simoni juhtimisel (edaspidi GELD, 3.märge). Vt GELDi veebiaadressi <http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm> (päring 25. september 2002).

<sup>83</sup> Trib. Milano, 20 märts 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, *El Houssein, El Mouden, Zerai v. the Comune di Milano*, avaldamata. EUMAPi registris.

<sup>84</sup> Vt Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual report 2000*, lk.16-21, <http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip> (päring 18. september 2002).

<sup>85</sup> Vt. Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual report 2000*, lk.8-36, <http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip> (päring 18. september 2002).

<sup>86</sup> Sotsiaalse tõrjutuse üksus, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*, London: Cabinet Office, 2000, paragrahv 2.39 toob näite seksuaaltervishoiu teenustest, mis ei vasta vähemuskogukondade vajadustele.

<sup>87</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, lk.72.

Võttes arvesse Euroopa Liidu liikmesriikides valitsevat arusaama moslemitest kui ühiskondlikest „võõrelementidest” ning käsitledes Islami monoliitse nähtusena (vt eespool), tugevdasid 2001. aasta 11. septembri sündmused Islami seostamist terrorismi ja fundamentalismiga. Paljudes Euroopa Liidu riikides, sealhulgas Itaalias ja Suurbritannias järgnes 11. septembri sündmustele moslemite ja arvatavate moslemite tagakiusamise ja vägivalda laine.<sup>88</sup> Kuigi rassistlike juhtumite arv Prantsusmaal 2001. aastal langes<sup>89</sup>, olid neist paljud seotud 11. septembriga.

Briti ja prantsuse moslemi esindajate sõnul tajuvad moslemid aina enam, et neid peetakse kinni, küsitletakse ning otsitakse läbi mitte tõendite ja põhjendatud kahtluste ajendil, vaid sellepärast, et nende väljanägemine on „moslemipärane”. Suurbritannia kriminaalõigussüsteemi uuringud näitavad erinevusi tumeda- ja valgenahaliste inimeste vahel kohtuotsuste tegemisel ja vangistamisel.<sup>90</sup> Ka prantsuse õigussüsteemis ilmneb sarnast ebavõrdsust. Süstemaatilisel pole küll andmeid kogutud ning usuliselt motiveeritud otsuseid on võimatu eristada, näib siiski, et inimestele, kes ei ole (või eeldatavasti ei ole) prantsuse päritolu, määratakse sarnaste kuritegude eest pikemad karistused.<sup>91</sup> Korrakaitse ametid peaks usaldamatuse ning kahtlustuste vähendamiseks üritama moslemi kogukondadega häid suhteid arendada. Selline tegevus aitaks kaudselt politseid võitluses kuritegevusega ning andmekogumises.

Vastuseks 11. septembri sündmustele järgnenud vägivaldale on Suurbritannia võtnud vastu seaduse, mis peab usulist motiveeritust mõningate vägivaldategude puhul eraldi seaduserikkumiseks<sup>92</sup> ning rassilist või usulist motiveeringut kõikide seaduserikkumiste puhul raskendavaks asjaoluks.<sup>93</sup> Prantsusmaal ja Itaalias näitavad uuringud, et kui araabia päritolu, moslemi ja sisserändajate kogukonnad langevad vägivalda ohvriks, on raske

<sup>88</sup> C. Allen, J.S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001*, Vienna: European Centre on Racism and Xenophobia, mai 2002, lk. 23, 28-29; Islami Inimõiguste Komisjon, *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001*, Islamic Human Rights Commission, London, 2001.

<sup>89</sup> 2001. aastal registreeriti 67 rassistliku tegu, 2000. aastal 146 tegu. CNCDH aruanne 2001, avaldatud märtsis 2002.

<sup>90</sup> The Runnymede Trust Commission, *The Future of Multi-ethnic Britain – The Parekh Report*, Profile Books, London, 2000, lk.130.

<sup>91</sup> Usutlus Hanifa Chérifi'ga, “Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions” J-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Pariis, éditions Jacob-Duvernet, lk.62.

<sup>92</sup> Kuriteo ja korrariikkumise seadus 1998, alalõigud 28-32, muudetud Terrorismivastane kuriteo ja turvalisuse seadus 200, alalõik 39.

<sup>93</sup> Kriminaalkohtute volituste (kohtumõistmine) seadus 2000, alalõik 153, muudetud Terrorismivastane kuriteo ja turvalisuse seadus 2001, alalõik 39.

eraldada usulist motivatsiooni.<sup>94</sup> Rassistlik vägivald Prantsusmaal omab siiski sageli usulist mõõdet: rünnakute, kivi-pildumiste ning osalise või täieliku lammutuse ohvriks langevad sageli pühakojad (sealhulgas mošeed ja sünagoogid). Sellise „usuvihast” alguse saanud kuritegude temaatika käsitlemiseks on vajalik anda korrakaitseametnikele asjakohast koolitust ning algatada kõikides liikmesriikides vastavate seaduste jõustumise monitoring.

### 3.3 Vähemuste õigused

#### 3.3.1 Vähemusseisundi määramine

Paljud liikmesriigid käsitlevad „vähemuste” mõistet piiratult, luues kaitsemehhanismide hierarhia erinevatele vähemusrühmadele. Itaalias on näiteks nn põliste rahvusvähemuste nagu prantslased, sakslased ja sloveenid, garanteeritud suur hulk vähemuste õigusi. Neid õigusi aga ei kohaldata moslemitele ja romidele – väidetavalt kõige kehvemas olukorras olevatele vähemustele kogu riigis.<sup>95</sup> Romisid soositakse erinevates majandusliku, poliitilise ja sotsiaalse elu sfäärides vähem kui teisi vähemusrühmi, kuna neid ei peeta *pueblo*'ks (hispaania põlisrahvaks). Saksamaal on sinti romid koos taanlaste, friislaste ja sorbidega tunnustatud vähemus, kuid moslemid ei ole. Suurbritannias on valitsus vastu võtnud kõikehõlmava rahvusvähemuste definitsiooni,<sup>96</sup> kuid mis ei võimalda moslemitele ning teistele usukogukondadele vähemuste õiguste kohaldamist. Prantsusmaal ei ole vähemuste mõiste eriti tähtis, kuna vähemused kujutavad ohtu vabariikluse mudelile, mis püüdleb kõikide võrdse kohtlemise poole. Kuigi prantsuse moslemite esindajad ei ole seda ühiskondlikku mudelit vaidlustanud, on nende seas kujunemas üksmeel, et moslemeid koheldakse teiste usuvähemustega võrreldes erinevalt.<sup>97</sup>

Vähemuste austamise ja kaitse edendajana ja samade nõudmiste esitajana kandidaatriikidele peab Euroopa Liit sisemise terviklikkuse nõudel pöörama tähelepanu ühtse vähemuste definitsiooni väljatöötamisele ning julgustama kõiki liikmesriike sellele vastava vähemuste kaitse seadusandluse ja poliitika väljatöötamisel. Seda definitsiooni tuleb regulaarselt täiendada uute vähemusrühmade esilekerkimisega.

<sup>94</sup> Vt viimane ECRI soovitus pärast 11. septembrit 2001 moslemite vastu suunatud rünnakute vastu Euroopas, [http://www.coe.int/T/E/Communication\\_and\\_Research/Press/Themes\\_files/Combating\\_racism/e\\_ECRI\\_Rec5.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage) (päring 18. september 2002).

<sup>95</sup> Samas puuduvad Itaalia kohta andmed peaaegu täielikult, mistõttu on raske eristada moslemite ning üldisemalt immigratide kehva seis. Vt lõik 3.2.1.

<sup>96</sup> Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni Nõuandev Komitee *Opinion on the United Kingdom*, Strasbourg, 2001, paragrahv 14.

<sup>97</sup> Pariisi OSI ümarlaud, juuli 2002.



### 3.3.2 Kodakondsusküsimused

Enamus Suurbritannias elavaid moslemeid on briti kodanikud, paljud neist isegi teist või kolmandat põlve. Ent väga paljud Prantsusmaal elavad moslemid on saanud kodanikeks vaid eelmisel aastakümnel või pole seda üldse nagu enamus Itaalia moslemeid. Nii „uutele vähemustele” kui ka mitte-kodanikele on vähemuste õigused kättesaamatud.

Mitte-kodanike olukord on vähemkaitstud mitmes olulises valdkonnas. Nad on valmis tegema illegaalset, eeskirjade ja kaitseta tööd; sageli on nad sunnitud elama odavates, eraldatud, ebakvaliteetsetes elurajoonides. Nad kogevad diskrimineerimist ja vägivalda ning omades ebaselgelt juriidilist staatust ja vähe teadmisi oma õigustest, paljud pigem kardavad kui usaldavad korrakaitse ametnikke ning muid riigi esindajaid. Mitte-kodanike õigused ja kohustused käivad üldiselt erineva õiguskorralduse alla (st nad on väljaspool tavapärasest vähemuste kaitseüsteemi), mille detailsem uurimine jääb käesolevate aruannete käsitlusalast välja.<sup>98</sup> Samas peavad põhivabadused ja õigused ning nende kaitse olema tagatud kõigile, kodakondsusest olenemata. Mõned liikmesriigid, näiteks Itaalia, on võtnud mitte-kodanikest elanikkonna tarbeks vastu erilised seadused, mis rõhutavad, et kaitse diskrimineerimise ja vägivalda vastu on osa eelpool mainitud põhiõigustest ja kaitsest.<sup>99</sup>

Moslemi immigrandide (sh „juhutöölised”, asüülitaotlejad ja võõrtöölised) alaline asumine Euroopas on järjest enam omaks võetud koos teadmise, et Euroopa majandus sõltub aina rohkem sisserändavast tööjõust. Siiani suhteliselt homogeensete liikmesriikide nagu Itaalia ja Hispaania välisilme ja olemus on nende erinevate kultuuriliste ja usuliste taustade, keelte ja väärtuste tulemusena juba paljugi muutunud.

Mitmed liikmesriigid on lihtsustanud sisserännanud tööjõu ja nende perekondade naturalisatsiooniprotsessi mõistes, et kodakondsuse võimaldamine on nende ühiskonda integreerimise oluliseks osaks. Eelmise kümnendi jooksul omandasid paljud prantsuse moslemid riigi kodakondsuse, sama suund on võetud ka Itaalias. Kuna aina rohkem moslemeid omandavad kodakondsuse, siis suureneb ka vähemusõiguste olulisus hariduse, keele, meedia ning eriti poliitilise osaluse valdkondades.

<sup>98</sup> EUMAPi aruanded käsitlevad küll romi kodanike õigusi Saksamaal ja Hispaanias, kuid tuleb märkida, et seal elab ka suur hulk romi põgenikke ja asüülitaotlejaid.

<sup>99</sup> *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* IV peatükk (edaspidi, Seadus 286/1998). Seadusesse 286/1998 tehti 11. juulil 2002 mitmeid olulisi ning vastakaid parandusi nagu nõue võtta kõigilt elamisloa taotlevatelt immigrandidelt sõrmejäljed (mida on nüüdseks laiendatud ka kodanikele), lühendada elamisloa kehtivusaega kolmelt aastalt kahele, karmistada perekonna taasühinemise määrust, välistades üle 18-aastaseid lapsi ning töökoha kaotamisel elamisloa äravõtmine.

Euroopa Liidu liikmesriikide muutumine mitme kultuuri ja usuga ühiskondadeks esitab olemasolevale vähemuste kaitse õiguslikule korraldusele uued väljakutsed. Integratsioon peab olema kahe-suunaline protsess, mis ei tähenda ainult uute vähemuste vastuvõtmist Euroopa kultuuri- ja sotsiaalruumi, vaid ka võrdset kohtlemist ja kaitset diskrimineerimise vastu nende identiteedi eripärasid arvestades. Hästi välja töötatud integratsioonipoliitika tooks kasu teistele marginaalsesse seisu jäetud vähemustele nagu sintid ja romid, kelle kultuuri, keelt ja ajalugu on sajandeid alahinnatud ning eiratud.<sup>100</sup>

Kuigi vähemuste määramine on liikmesriikide pädevuses, peaks Euroopa Liit toetama laiemalt hõlmavat „vähemuste” definitsiooni, laiendades nii vähemuste õigusi ka mitte tavapärastele vähemustele. Vastuvõetud definitsiooniga hõlmamata rühmade jaoks peaks sõnastama võrdse kohtlemise miinimumstandardi. Samuti peavad liikmesriigid astuma samme kodanikustaatus saamise hõlbustamiseks mitte-kodanikest elanikkonnale.

### 3.3.3 Romide vähemusõiguste küsimused

Romi kogukonnad on oma eripärase kultuurilise ja keelelise identiteedi edendamiseks Saksamaal ja Hispaanias saanud riigilt väga vähe toetust. Mõnedes valdkondades on riigi tegevus romide vähemuste õiguste arengut hoopis pärssinud. Diskrimineerimise üheks vormiks on juba see, kui toetus mõnele teisele vähemusrühmale on suurem kui romide kohtlemine.

Hispaanias on näiteks arvukad vähemuskeeled tunnustatud ning ühiskonnas laialt kasutusel, kuid hispaania romi keel *Caló* pole seaduslikku tunnustust pälvinud, samuti ei tunnista riik selle kuulumist “Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte harta” (CRML) kaitse alla.<sup>101</sup> Kuigi *Caló* on väga väikesearvulise romi rühma emakeel, sümboliseerib ta rahvuslikku ühtsust. Poliitilises kontekstis on keele tunnistamine vajalik vähemuse identiteedi ja poliitiliste õiguste tunnistamiseks.<sup>102</sup> Romi kogukonnale, kelle juhid on

<sup>100</sup> Näiteks varajasem (praegu enam mitterakenduv) seadusandlus, mis keelas romi kommete, riietuse ning keele kasutuse, on põhjustanud peaaegu täielikult *Caló* keele hääbumise.

<sup>101</sup> Euroopa Nõukogu, *List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 148, European Charter for Regional or Minority Languages*, täielik kronoloogia 18. mai 2002. Hispaania tunnistas regionaal- või vähemuskeeltena neid keeli, mis on Baskimaal, Kataloonias, Baleaari saartel, Galicias, Valencias ja Navarras kõneldavad ametlikud keeled; teised keeled, mida kaitseb Autonomia Seadus traditsiooniliselt neid keeli kõnelevates maades, on samuti arvatud regionaalsete või vähemuskeelte hulka.

<sup>102</sup> I. Álvarez Dorransoro, „Intervjuu Teresa San Romániga: romi identiteedi muutumine ja katkematus;” *Revista Hika* 111, [http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha\\_a\\_Teresa.html](http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html) (päring 20. august 2002).

valitsuselt korduvalt *Caló* keele õppe edendamiseks ning kasutuseks toetust palunud,<sup>103</sup> on selle säilimine äärmiselt tähtis. Romi kogukondade tagakiusamise valguses minevikus<sup>104</sup>, mida põhjustas muuhulgas ka *Caló* keele kasutamine, oleks riigil kohane tehtud ebaõiglust tunnistada ning nende palvetele vastu tulla.

2002. aasta augusti seisuga on Hesse ainus Saksa liidumaa, mis on nõustunud "Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta" kõigi III osa rakendamiseks vajaliku 35 sättega, kuigi romi keelt „kõneldakse enamikes Saksamaa Föderaalvabariigi liidumaades.”<sup>105</sup> Seoses romide õigusega suhelda riigiametnikuga romi keeles, kinnitab valitsus, et kuna sintid ja romid „on kasvanud kakskeelses, romi- ja saksakeelses keskkonnas ning valdavad üldjuhul mõlemat keelt, pole haldusvõimudelt romi keele kasutust tegelikult nõuda vaja.”<sup>106</sup> Sinti ja romi esindajad on väljendanud muret romidele realselt võimaldatud kaitse pärast.<sup>107</sup>

Nii Saksamaal kui Hispaanias peetakse romi keele õpetamist täiendavaks või „edendavaks” hariduseks (vt osa 3.2.2).<sup>108</sup> Sellisena käsitlevad õpetajad romi identiteeti ja kultuuri mitte kui väärtust, vaid kui probleemi, millest vabaneda. Hispaania õpetajate ühendused ja romi kodanikuühendused on korduvalt taotlenud hispaania rahvusrühmade ajaloo ja kultuuri ning kultuuridevahelise suhtlemise erikursuste lisamist õpetajate, psühholoogide, kohtunike ning sotsiaaltöötajate ülikooliprogrammidesse, kuid nende soovustega pole arvestatud. Samalaadset teavet on avaldatud ning levitatud mitmes Saksa liidumaas, kuid sinti ja romi esindajad väidavad, et kooliprogramm ei paku siiani piisavat informatsiooni nende kultuuri ja ajaloo või nende tagakiusamiste kohta holokausti ajal.

Enamik hariduse -ning kultuuriküsimusi sõltuvad konkreetse Saksa liidumaa pädevusest. Ükski liidumaa, v.a. Hamburg, ei paku riiklikus õppesüsteemis romi keele õpet, põhjendades, et „saksa sinti lapsevanemad ei soovi seda”.<sup>109</sup> Valitsuse väitel on enamus sintisid ja romisid<sup>110</sup> romi kirjakeele arendamise vastu ja ei taha, et kõrvalised isikud seda õpivad

<sup>103</sup> „Romi rahva statuudi – Romipen - platvormi ülesehituse manifest”, Toledo, 12. veebruar 2000, paragrahv 14, vt <http://www.cenfor.com/romipen/manifesto.htm> (päring 20. august 2002).

<sup>104</sup> Vt A. G. Alfaro, *The Great Gypsy Roundup*, Editorial Presencia Gitana, 1995.

<sup>105</sup> Saksamaa valitsuse aruanne Rahvusvähemuste Raamkonventsiooni Ellurakendamise Nõuandvale Komiteele, 1999, lk.10-11 (edaspidi „Saksa riigi FCNM aruanne”). Mitmed teised liidumaad on vastu võtnud CRMLi II osa.

<sup>106</sup> Saksa riigi FCNM aruanne, lk.79.

<sup>107</sup> “Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des” *Wiesbadener Tagblatt*, 28 juuli, 2001.

<sup>108</sup> J. D. Santiago, *Debate on Romani People*, Working Documents 43, lk.69.

<sup>109</sup> Saksa riigi FCNM aruanne, lk.112.

<sup>110</sup> Saksa FCNM aruanne tunnistab, et mõned romi organisatsioonid on erineval seisukohal ning „pooldavad romi keele õpetamist koolis, samuti toetavad nad romi kirjakeele edendamist nagu ka mitmed Euroopa naabermaad”. Samas osutab aruanne valitsuse soovile austada enamuse sintide tahet „viljeleda oma keelt eranditult vaid pere ning perekondade ringis”, Saksa riigi FCNM aruanne, lk.96.

või õpetavad.<sup>111</sup> Selle väite aluseks ei ole mitte laiaulatuslik Saksamaa sinti ja romi kogukondade arvamuste analüüs, vaid selle organisatsiooni nägemus, keda valitsus peab sinti ja romi kogukondade ametlikuks esindajaks.<sup>112</sup>

Nii Saksamaal kui Hispaanias on romide seisukohad vähemusõiguste kaitsest ja edendamise avalikus haldussüsteemis ja riiklikes asutustes kehvasti esindatud. Mõlemas riigis esindab ametlikult romi kogukondi üks või enam organisatsiooni, mis saavad oma peamised rahalised sissetulekud riigilt. Nende näol on valitsusel olemas partner erinevate projektide elluviimiseks ja läbiarutamiseks, kuid nad ei edenda sõltumatuid romi seisukohti, vaid sütitavad pigem konflikti kui koostöövalmidust erinevate romi organisatsioonide vahel.<sup>113</sup> Hispaanias on peamine riiklik romidele suunatud tegevuskava omandanud sotsiaalabi programmi iseloomu, selle asemel, et toimida romi vähemusõiguste ning identiteedi kaitsmise ja edendamise strateegilise plaanina.

Valitsused peaksid välja töötama paremad meetmed, mis tagaksid sintidele ja romidele võrdväärsed võimalused teiste tunnustatud vähemustega, muuhulgas oma keele viljelemise ning õppe, täisväärtusliku osalemise avalikus elus, mis tähendaks aktiivset panust neid toetava poliitika ja programmide kujundamisel, ellurakendamisel ja hindamisel.

### 3.3.4 Moslemite vähemusõiguste küsimused

Definitsiooni järgi ei kuulu moslemid Prantsusmaa, Itaalia ja Suurbritannia vähemuste kaitsestüsteemi alla (vt osa 3.3.1). Enamusühiskonna institutsioonid, isegi olles formaalselt neutraalsed või ilmalikud, soosivad sageli kaudselt (ja mõnikord ka otseselt) enamuse kultuuri ja usku. Näiteks on jõulud ning ülestõusmispühad riiklikud puhkepäevad; ametlikes riigitseremooniates kasutatakse tihti ususümboliteid ja -rituaale; kooli õppekavad sisaldavad kristlikke traditsioonide ja ajaloo õpet (isegi kui koolis on vähe või ei ole üldse kristlasi).<sup>114</sup> Siiski on kõigi kolme riigi valitsused formaalselt omaks võtnud mitmekultuurilisuse kui olulise ühiskondliku väärtuse ning püüavad vastu tulla moslemi

<sup>111</sup> Saksa riigi FCNM aruanne, lk.86.

<sup>112</sup> OSCE Rahvusvähemuste Ülemvolinik märgib seoses riiklikult rahastatud kodanikeühendustega (Hispaanias), et kodanikeühenduste esindajatelt „ei saa oodata täiesti sõltumatuid nõuandeid”, kui need üsna ilmselt rahastamist mõjutavad. OSCE Rahvusvähemuste Ülemvolinik, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2001, lk.145.

<sup>113</sup> Samas peetakse romi organisatsioonide killustumist peamiseks põhjuseks, miks riigi pingutused nende olukorra parandamiseks vilja ei kannu. Vt näiteks „Riik ja mustlased”, Euroopa Migratsioonikeskuse poliitikauuringu projekti vahearuanne, Berliin, November 2001, EUMAPi toimikus.

<sup>114</sup> Itaalias ja Suurbritannias peavad kõik koolid võimaldama registreeritud õpilastele usuõpetust, sealhulgas on igapäevased kristlikud ühispalvused, kuigi see pole kohustuslik.

kogukondade usulistele ning kultuurilistele vajadustele olemasolevate seadusandlike ja institutsionaalsete raamistike piires.

Kolme riigi suhted erinevate religioonidega on märkimisväärselt erinevad. Inglise kirik on riigikirik<sup>115</sup> ning Itaalias reguleerib riigi ja enamuse usu (roomakatoliiklus) suhteid konkordaat.<sup>116</sup> Vaid religioonid, mida esindavad ametlikult tunnustatud kirikuinstitutsioonid võivad Prantsusmaal<sup>117</sup> ja Itaalias saada seaduslikke soodustusi (näiteks pühakodade maksuvabastust), mis on viinud usuvormide erineva kohtlemiseni.<sup>118</sup> Kummaski riigis pole moslemitel õnnestunud riigiga kokkulepet sõlmida ning seeläbi on nende usuliste õiguste praktiline kasutamine pärsitud.

Ebavõrdsuse probleemiga tegelemiseks on Prantsuse ja Itaalia riigivõimud teinud moslemitele ettepaneku, et riikliku lepingu sõlmimisel esindaks neid läbirääkimiste lihtsustamiseks üks organisatsioon. Kuid asjade kulg on osutunud keerukaks. Itaalias näib ühe organisatsiooni määramine „esindajaks” teiste kõrvaletõrjumisena ning riik on otsustanud, et lepingu jaoks pole aeg veel küps. Prantsusmaal on mitu moslemi ühendust osalenud konsultatsiooniprotsessis ning on jõutud kokkuleppeni, mil viisil esindavat kogu valida. Nende ühenduste juhid, kes selles ei osalenud, tunnevad end väljajäetuina.

Kuniks selliseid kokkuleppeid läbi arutatakse, ei saa Prantsusmaal ning Itaalias elavad moslemid seaduslikult tagatud olulisi usuõigusi kasutada. Mõned kohalikud võimud on püüdnud moslemi kogukondade vajadusi rahuldada vabal valikul, kuid on kogenud oma valijaskonna vastuseisu. Nii Prantsusmaal kui Itaalias on kohalik elanikkond olnud Islami pühamute ehitamise vastu.

Olemasolevad vähemuste usukogukondi käsitlevad riiklikud raamistikud on suure ning mitmekülgse moslemi elanikkonna tegeliku elu ja vajaduste jaoks sobimatud. See pole ka üllatus, kuna need töötati välja praegusest tunduvalt erinevates tingimustes põliste usukogukondade vajadusi arvestades. Mõned moslemid (ja mitte-moslemid) on nimetanud riigi lähenemist „post-koloniaalseks”, mille eesmärk pole mitte moslemite suurem kaasamine ühiskonnaellu, vaid hoopis nende kontroll. Riigid peaksid usukogukondade

<sup>115</sup> Šoti kirik on Šotimaa rahvuslik kirik; Walesis või Põhja-Iirimaal riigikirik puudub.

<sup>116</sup> Konkordaadi Itaalia Vabariigi ja Püha Tooli vahel ratifitseeris 1985. aasta märtsi Seadus 121/25, kokkuleppe ratifitseerimine ja ellurakendamine koos lisaprotokolliga kirjutati alla Roomas 18. veebruaril 1984 koos muudatustega luteri konkordaadis 11.veebruarist 1929.

<sup>117</sup> Luterlus, protestantism, judaism ja katoliiklus on 1905. aasta Combes'i seaduse kohaselt ametlikult tunnustatud usuvormid.

<sup>118</sup> Näiteks need Itaalia rühmitised, mis pole riigiga lepingut sõlminud ei saa suunata osa oma isiklikust tulumaksust kogukonnale, tulumaksust maha arvata kogukonnale tehtud annetusi, suunata õpetajaid usuõpetuse andmiseks riigikoolidesse, puududa töölt usupühade ajal jms.

elu reguleerivad raamistikud uuesti läbi vaatama, et selguks, kas need vastavad usuvähemuste praegustele vajadustele ja huvidele, ning vajadusel neid täiendama.

Prantsuse, Itaalia ja Suurbritannia moslemi kogukondade mitmekesisus tähendab ühtse „vähemuskeele” puudumist. Seega pole taotlused vähemuskeele kasutamiseks ja vähemuse keeles hariduse omandamiseks moslemi kogukonna jaoks tervikuna asjakohased, kui mõned konkreetset keelerühmad välja arvata. Moslemi kogukonnad Prantsusmaal ja Suurbritannias tunnistavad enamuse keele õppimise vajadust, aga samuti tähtsustavad nad araabia keele õppimist, islami õppe edendamist koolides ja moslemite osalust võrdselt teiste uskudega. Briti moslemid on rõhutanud, et riigikoolide õpetajatele peaks andma islamist algteadmisi, et nende töö mitmeusulises keskkonnas oleks efektiivsem. Koolistandardeid parandava uuenduspoliitika väljatöötamiseks oleks vaja tunnistada islami usu olulisust moslemi õpilaste identiteedile ja teha tihedamat koostööd moslemi kogukondadega.

Praegu toimub araabia keele õpe ning islami usuõpetus pärast koolitunde kas kodus või mošees. Mošeed suudavad sageli anda vaid algteadmisi araabia keelest ja islamist, kuna nende aeg ja vahendid on piiratud. Seetõttu puudub moslemi noorematel põlvkondadel võimalus end oma usuga täielikult siduda ning omandada piisavaid teadmisi islami ajaloost ja traditsioonidest. Puuduliku hariduse ja teadmistega noored moslemid jäävad hätta vestluses erinevaid ja tihti ka radikaalsemaid islami käsitlusi esindavate organisatsioonidega.

Araabia keele õpetamine kaasaja keelte õpetamise kontekstis riigikoolides annaks moslemi õpilastele ja lapsevanematele võimaluse oma huvisid ning oskusi arendada ning seoks araabia keelt kõneleva kogukonna ning kultuuri õpetuse ka õppeprogrammidesse. Nõudluse korral peaks koolid pakkuma araabia keele õppimise võimalust sarnaselt teiste Euroopa keeltega.

Nagu täheldatud, teab ühiskond islami traditsioonidest ja ajaloost väga vähe ning sallimatus moslemite vastu kujutab endast tõelist probleemi. Seda võimendavad meedias kasutusel olevad ülelihtsustatud ning stereotüüpsed ettekujutused islamist. Moslemite reageering meedia stereotüüpidele näib olevat piiratud. Valitsused ja meediaorganid peaks projektide kaudu toetama moslemite suuremat osalust meedias. Seal, kus taolised projektid juba edusamme kannavad, tuleb ühiselt leida ja edasi anda positiivseid praktilisi näiteid.

## 4. Seire ja hindamise tähtsus

*Poliitika lähtub vaid vähestest, kuid hinnata suudavad seda kõik.*<sup>119</sup>

### 4.1 Rahvusvaheliste organisatsioonide seire

Rahvusvahelise õiguse normidega on määratletud, et teatud inimõigused ja põhivabadused on võõrandamatud; seire ülesandeks on tagada, et rahvusvaheliste inimõiguslaste lepingutele ja konventsioonidele allakirjutanud riigid toimivad kooskõlas nendega. Viimasel aastakümnel on inimõiguste austamine olnud ka Euroopa Liidu poliitika proovikiviks. Inimõiguslased klauslid on lisatud Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahel sõlmitud kaubanduslepetesse ning loomulikult peetakse kandidaatriikide liikmeks saamise tingimuseks inim- ja vähemusõiguste austamist.

Samas pole mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid rahvusvaheliste organite kriitikale või seirele vastuvõtlikud olnud, mitmed on hilinevad oma inimõiguslaste aruannete esitamise ja rahvusvaheliste organitele. Ka Euroopa Liit pole suutnud veel oma inimõiguslaste nõudmisi selgelt väljendada ning kasutusele võtta meetmeid, et jälgida liikmesriikide vastavust inimõiguslaste normidega.<sup>120</sup> Neid olemasolevaid seiremehhanisme, mis sõltuvad liikmesriikide koostöövalmidusest, peaks rohkem toetama ja tugevdama.<sup>121</sup>

Mõned liikmesriigid on ennast kaitsvalt ja õigustades reageerinud rahvusvaheliste seireorganite inimõiguslaste kriitikale. Näiteks vastas Kreeka Rassismi ja Sallimatuse Vastu Võitlemise Euroopa Komisjoni (ECRI) 2000. aasta aruandele järgmiselt:

<sup>119</sup> Perikles, 430 e.m.a., tsiteeritud väljaandest K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies, Volume I*, London: Routledge, 1945, lk.7.

<sup>120</sup> Vt Euroopa Liidu inimõiguste kaitse seiremehhanismide puudulikkust käsitlev põhjalikum arutelu P. Alston ja J. H. H. Weiler, "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights", Alston, (toim.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

<sup>121</sup> Euroopa Liidu Rassismi ja Ksenofoobia Euroopa Seirekeskus (EUMC) asutati 1997. aastal Euroopa Liidu liikmesriikide ühiskonna ja meedia seisukohtade jälgimiseks rassiliste ja rahvusvähemuste suhtes. EUMC on andnud välja kasulikke aruanded erinevatel teemadel. Kuid organisatsioonid, mille informatsioonile EUMC oma aruannete koostamisel toetub, on sageli riiklikult rahastatud. Samuti peavad liikmesriigid EUMCi aasta-aruanded enne avaldamist ka heaks kiitma. Mainitud tegurid õnnestavad selgelt EUMCi sõltumatust ning kriitika avaldamist.

Aruanne on täis üldistusi ja järeldusi, millel enamjaolt puudub faktiline kate või mis põhinevad üksikutel juhtumitel, mida on tõlgendatud valesti (ja ülekohtuselt) kui reeglit, mitte kui erandit ja hälvet, mida nad tegelikult on.<sup>122</sup>

Saksa valitsus nentis, et ECRI järeldused rassismiprobleemidest olid „liialt laiahaardelised ning ei peegelda tegelikku olukorda Saksamaal,<sup>123</sup> ning pidas integratsiooni edendavate meetmete ebapiisavusele tähelepanu juhtivat kriitikat „vastuvõetamatuks”.<sup>124</sup> Prantsusmaa väljendas rahulolematust ECRI ilmse kahtlusega „Prantsuse vabariikluse mudelist ... mille juured peituvad kahe sajandi vanuses õiguslikus traditsioonis” ning välistas „igasuguse egalitaarsete põhimõtete „uuesti läbivaatamise”, millele meie Vabariik on rajatud.”<sup>125</sup>

Taani Inimõiguste Keskus on märkinud, et rahvusvaheliste organite kriitika kasvavale rassismile ja ksenofoobiale Taanis „lükati koheselt tagasi peaaegu ühehäälselt nii poliitikute kui ajakirjanduse poolt”, ning et:

Enamus poliitikutest ning ajakirjandusest ei teinud märkusi mitte sõnumile, vaid otsustas anda tuld sõnumitoojate, välisvaatlejate pihta. Sisu lahkamise asemel lükati kriitika tagasi kui ebateaduslik ning lohakas. Seeläbi vältisid nad vajadust suhtuda kriitiliselt küsimusse, kas aruandes esitatud pilt Taani suhtumisest pagulastesse ning immigrantidesse peegeldab ka Taani ühiskonna tegelikku olukorda.<sup>126</sup>

Ilmneb, et Euroopa Liidu kandidaatriigid on väliskriitika suhtes sama tundlikud. Pärast Euroopa Liidu 2001. aasta eduaruannete väljaandmist teatas Ungari endine peaminister Viktor Orbán, et „kui Ungari tahab Euroopa Liiduga ühineda, peab ta hambad kokku suruma ja kannatama, kui teised tema tegevust aruannetes hindavad. Meie riiklikke aruandeid ei kirjuta ning seetõttu on jäänud selgusetuks, miks on teistel vastupandamatu soov aruandeid meist kirjutada.”<sup>127</sup> Euroopa Liit peaks liikmeks pürgijatele selgitama, et põhivabaduste ja vähemusõiguste aruandlus jätkub ka pärast liitumist - parim viis selle tõsise sõnumi edastamiseks on algtada kõikides liikmesriikides tõeline ning põhjalik aruandlus.

Rahvusvahelised seireorganid – sealhulgas ka Euroopa Liit – peaks loomulikult püüdlema tasakaalustatud ning hästi informeeritud kriitika poole, milles saaksid valitsused oma tuge pakkuda laialdase teabekogumise ning -tagamise näol inimõiguslaste kohustuste

<sup>122</sup> Kreeka ametivõimude märkused ECRI Kreeka aruandele, 2001, lk.24.

<sup>123</sup> Saksa ametivõimude märkused ECRI teisele Saksamaa aruandele, 2000, lk.27.

<sup>124</sup> ECRI teine Saksamaa aruanne, 2000, lk.27.

<sup>125</sup> Prantsuse ametivõimude märkused ECRI Prantsusmaa aruandele, 2000, lk.24.

<sup>126</sup> Taani Inimõiguste Keskus, „Inimõigused Taanis”, 2001, lk.10.

<sup>127</sup> Raadio Vaba Euroopa/Raadio Vabaduse Uudised, 5. köide, nr 217, II osa, 15. November 2001.



järgimisest. Kaitsereaktsioon kriitikale annab kinnitust, et seire kui enesetäiendusvahend pole piisavat mõistmist leidnud. See väljendab soovimatust tunnistada, et vastavus inimõiguslastele normidele pole mitte liikmesriikide lõplik saavutus, vaid katkematu püüdlus. Praegusel viieteistkümnel liikmesriigil, kel on õigus määratleda Euroopa Liidu tulevane suurus ja vorm, lasub ka eriline kohustus anda eeskju, kuidas kriitikasse suhtuda ning seda konstruktiivselt kasutada.

## 4.2 Siseriiklik seire

Seire rolli ning tähtsuse väärtustamist näitab ka valitsuste valmisolek omaenda tegevust jälgida. Seire pakub ühiskondlike hüvede ja teenuste tagamiseks vajalikku teavet väga efektiivsel moel. Mõningal määral võib seiret vaadelda kui üht tähtsat konflikti ennetamise vahendit, kuna see varustab ametnikke informatsiooniga, milliste ühiskonnarühmadeni teenused ei jõua.

Vähemusõiguste kaitse seire aitab teenuste osutajatel tagada, et nende poliitika ei oleks kaudselt diskrimineeriv ning pakuks võrdset teenust kõigile. Monitooringuta oleks raske määratleda kaudset, sageli tahtmatut kogukondade diskrimineerimist või näha, kas ebavõrdsust vähendav poliitika on edukas või mitte. Efektiivseks monitooringuks on valitsustel vaja määratleda, milliseid kogukondi peab seadus kaitsma ja ametkonnad teenima, ning kuhu avalikud teenused peaksid jõudma.

Valitsuse roll kohalike ja regionaalsete võimustruktuuride toetamisel, mis ei ole ise suutnud vähemuskogukondi teenindada, on ka praktiliste juhtnõrde edastamisel ülimalt oluline. Niinimetatud „Majaka nõukogu skeem” (*Beacon Council Scheme*), mis on Suurbritannia kohalike omavalitsuste teenuste osutamise seiremehhanism, võiks anda eeskju ka teistele liikmesriikidele ja Euroopa Liidu struktuuridele. Skeem vaateleb, millistes valdkondades on kohalikud omavalitsused osutanud kõrgekvaliteedilist teenust; „Majaka” staatusega pärjatud nõukogudele eraldatakse abiraha toetamiseks hea praktika levitamist teistele kohalikele omavalitsustele.

## 4.3 Kodanikuühiskond

Kahjuks on valitsuste soov ning võime ennast kriitiliselt hinnata paratamatult mitmel moel piiratud. Üldiselt eeldatakse, et valitsused hindavad oma tegevust optimaalselt. Nende inimeste arvamus, kelle jaoks kaitsemeetmed ja teenused mõeldud on, annaks hinnangutele oma olulise panuse eeldusel, et kriitilised arvamused on teretulnud ning nende avaldamine ei vii negatiivsete tagajärgedeni.

Tingimustes, kus kodanikuühiskond ei suuda konstruktiivset kriitikat teha institutsionaalse suutmatuse, ressursside puudumise või sallimatu keskkonna mõjul, väheneb valitsuse soov reageerida ühiskonna vajadustele. Kuid ühiskonnal on vaja sellist valitsust, kes lisaks kriitika vastuvõtmisele, toetab ka kodanikuühendusi konstruktiivse analüüsi sõnastamisel ja läbiviimisel. Eriti oluline on see pärsitud hariduse ja koolitusvõimalustega vähemusrühmi puudutava tegevuskava puhul.

Kodanikuühenduste riikliku inim- ja vähemusõiguslase poliitika seire omab ka teistsuguseid eeliseid. Esiteks suudab see tõsta laiemat publiku teadlikkust riiklikest eesmärkidest ja algatustest, mis on tähtis, kuna ühiskondliku toetuse puudumine tõkestab sageli vastu võetud vähemuste kaitseprogrammide edukust (vt 2. osa). Laiemalt julgustab seire aga kodanikuühiskonna aktiivsemat suhtumist ning osalust – see on „kriitikakultuur”, mis julgustab ühiskonna liikmeid, ka vähemusi, vastutama endale suunatud seaduste, institutsioonide ja tegevuskavade kujundamise eest. Avatud ühiskonna iseloomulikuks tunnuseks ongi selle liikmete võimalus nautida täiel määral kriitika loomise ning edastamise õigust – eriti riikliku poliitika aadressil.

## 5. Soovitused

Soovitused igale liikmesriigile eraldi on esitatud riiklikes aruannetes. Siinkohal on märgitud vaid üldrakendatavad soovitused ning nõuanded Euroopa Liidule.

### *Soovitused kandidaat- ja liikmesriikidele:*

- Vastava poliitika puudumise korral kaaluda spetsiaalse riikliku programmi (või programmide) vastuvõtmist vähemkaitstud vähemuselanikkonna probleemide käsitlemiseks.
- Vaadata regulaarselt läbi koostöös vähemuste esindajatega olemasolevad vähemuskaitse ja integratsiooniprogrammid, et tagada nende põhjalikkus ning peegeldada vähemuste kasvavaid vajadusi ning huvisid võimalikult hästi.
- Kasutada programmide ülevaatamisel põhjalikke vähemuste olukorra uuringuid. Kui asjakohane informatsioon puudub, töötada välja vastavad mehhanismid andmete kogumiseks, mis vastavad isikuandmete kaitse nõudmistele.
- Kontrollida seaduste vastavust rassilise võrdõiguslikkuse ja tööhõive direktiividega.
- Luua võimalikult täiuslikud, seadusega sätestatud positiivsed kohustused võimuorganitele igasuguse diskrimineerimise kõrvaldamiseks nende tegevuses ning erinevate rahvuste, kultuuride, keelte ning usuliste vaadetega inimeste heade suhete ning võrdsete võimaluste edendamiseks.
- Vahendada vähemuste kaitse või integratsiooniprogrammide eesmärke ning taotlusi ka laiemale publikule, rõhutades nende sidusust Euroopa Liidu põhiväärtustega.
- Tagada vähemuskaitse programmidele selge poliitiline toetus ja nende efektiivne ellurakendamine usaldades piisavalt otsustusvõimu, inim- ja finantsressursse riiklikule koordineerimisele.
- Anda vähemuskaitse programmide eesmärke käsitlevat ekspertkoolitust selle elluraken-

damist jälgivatele kohalikele ja piirkonnaametnikele. Vastav koolitus peaks rõhutama ametnike positiivset kohustust võimaldada kõigile võrdne ligipääs kvaliteetteenustele.

- Vaadata uuesti läbi, kas usuvähemuste vajadusi reguleerivad raamistikud vastavad nende vajadustele ning huvidele; sellest lähtuvalt teha raamistike kaasajastamiseks muudatusi.
- Hõlbustada kodakondsuse saamist mitte-kodanikele; edendada mõistmist, et integratsioon on kahe-suunaline protsess.
- Arendada ning eelistada projekte, mis kaasavad vähemuste esindajaid mitte passiivsete riikliku toetuse saajatena, vaid aktiivsete otsustusprotsessis osalejatena.
- Soosida heade suhete arendamist ametkondade ja vähemuste kogukondade vahel, mis edendab vastastikuse usalduse tekkimist.
- Julgustada hästi põhjendatud, selgelt formuleeritud ning konstruktiivset kriitikat riikliku poliitika aadressil. Säilitada avatud suhtumine valitsusvaheliste organisatsioonide kui ka sõltumatute, valitsusväliste jälgijate kriitikasse, mis parandaks riiklikku poliitika efektiivsust ja tõhusust.

### ***Soovitused Euroopa Liidule:***

- Rõhutada, et vähemuste austamine ja kaitse on Euroopa Liidu põhiväärtus ja liikmeks-olemise pidev kohustus, tähendades üksikasjalike õigussätete vastuvõtmist Euroopa institutsioonide tasandil.
- Toonitada, et laiapõhjaline lähenemine vähemuskaitse küsimustele – hõlmates diskrimineerimise vältimist ning vähemusõiguste edendamist – on Euroopa Liidu liikmeksolemise kohustuse oluline osa.
- Tagada kõikide liikmesriikide rassilise võrdõiguslikkuse ja tööhõive direktiivide täielik järgimine; anda usuvähemuse diskrimineerimisküsimused rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi pädevusse ja toetada vajadusel uute direktiivide väljatöötamist, et tagada erinevatel põhjustel tunnustust mitte leidnud rühmadele põhilised inimõigused.
- Ergutada liikmesriikide vahelist dialoogi ühtsete mõistete „vähemus”, „vähemuskaitse”, „integratsioon” leidmiseks, julgustades võimalikult laiaulatuslikke ja kõikehõlmavaid definitsioone; sõnastada vastuvõetud definitsioonidega hõlmamata rühmade võrdse kohtlemise miinimumstandardid.

- Toetada liikmesriike efektiivse riikliku vähemuskaitse poliitika väljatöötamises; luua positiivne kohustus teenuste pakkumisel kõigi diskrimineerimisvormide kaotamiseks ning edendada erineva rassi, rahvuse ning usulise veendumisega inimeste võrdseid võimalusi ning häid suhteid.
- Tugevdada ning toetada Euroopa Liidu tasemel heade kogemuste tuvastamist ning levitamist vähemuskaitse tegevuskava rakendamisel.
- Eraldada toetust sobivate etnilist ja usulist kuuluvust tõendavate andmete kogumismeetodite väljatöötamiseks ja tagada samas eraelu ning isikuandmete kaitse; julgustada liikmesriike neid meetodeid kasutama vähemkaitstud vähemuste olukorra laiapõhjaliseks uurimiseks.
- Tugevdada olemasolevaid seiremehhanisme nagu Rassismi ja Ksenofoobia Euroopa Seirekeskus (EUMC) ja jõudukoguv inimõigusalaste ekspertide võrgustik ning luua uusi mehhanisme, mis tagaks jätkuvalt töö täieulatusliku inimõiguste austamise saavutamiseks.
- Toetada vähemuste organisatsioone, et need suudaksid aktiivselt jälgida nende hüvanguks loodud tegevuskavade toimimist.
- Liikmesriikide poliitikute ülesanne on taunida avalikult vähemusvastaseid meeleolusid läbi jõulise rassistlike väljendusvahendite hukkamõistu ning arendada mehhanisme vastutustundliku ühiskondliku arutelu julgustamiseks, toetades seejuures vähemuste osaluse suurendamise programme meediaorganisatsioonides.
- Vaadata üle kodanikuühendustele mõeldud Phare ning teiste rahastamisprogrammide taotluste ja haldamise protseduurid ning püüda saavutada nende maksimaalne lihtsus ja läbipaistvus; anda potentsiaalsetele taotlejatele riigisisest väljaõpet ning tuge.
- Suurendada üldsusele mõeldud Euroopa Liidu vähemuskaitse edendamiseks suunatud rahastamisvõimaluste teabe hulka ja kvaliteeti.



Riikliku programmi  
„Integratsioon Eesti ühiskonnas  
2000-2007” hinnang





# Sisukord

1. Kokkuvõte .....	67
2. Riiklik programm - taust .....	71
2.1. Käesoleva programmi taust .....	71
2.2. Programmi väljatöötamise protsess .....	72
2.3. Programmi sisu .....	75
2.4. Programmi juhtimine / rakendamine / hindamine .....	78
2.5. Programm ja avalikkus .....	80
2.6. Programm ja Euroopa Liit .....	82
3. Riiklik programm - rakendamine .....	85
3.1. Programmi sõnastatud eesmärgid .....	85
3.2. Riiklik programm ja diskrimineerimine .....	85
Diskrimineerimisvastane seadusandlus ja praktika .....	86
Sallivuse edendamine .....	89
3.2.1. Haridus .....	90
3.2.2. Tööhõive .....	94
3.2.3. Eluase ja muud hüved ning teenused .....	97
3.2.4. Tervishoid ja teised sotsiaalse kaitse vormid .....	97
3.2.5. Kriminaalõiguse süsteem .....	98
3.3. Kaitse rassilise vägivalda vastu .....	99
3.4. Vähemuste õiguste edendamine .....	100
3.4.1. Haridus .....	103
3.4.2. Keel .....	105
3.4.3. Osalus avalikus elus .....	106
3.4.4. Meedia .....	110
3.4.5. Kultuur .....	112
4. Hinnang programmile .....	115



# 1. Kokkuvõte

Käesolev programm „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007” (edaspidi Integratsiooniprogramm) on esimene programm, mis käsitleb Nõukogude Liidu perioodil Eestisse elama asunud rohkearvulise venelastest ja vene keelt kõnelevatest isikutest koosneva elanikkonna integratsiooni teemat.

Integratsiooniprogramm kujutab endast endast kahesuunalist protsessi, mis edendab vähemuste integratsiooni, kaitses samas nende selgelt eristuvat identiteeti. Vähemuste paremaks ühiskonda kaasamise vahendiks on valitud eesti keel ning seetõttu on valdav osa käesoleva programmi raames rahastatud ja elluviidud projekte seotud keele õpetamisega. Kuigi enda poolt prioriteetseks kuulutatud valdkondades toimib programm edukalt, tunnevad vähemuste esindajad muret selle pärast, et liiga vähe on korda saadetud õiguslikus ja poliitilises sfääris. Selgelt eristuvad vähemus- ja enamusgruppide arusaamad integratsiooniprotsessi eesmärkidest ja prioriteetidest, mis on vastastikku rahuldavate tulemuste saavutamiseks lahendustvajav probleem.

## *Taust*

Programmi väljatöötamisega kaasnes põhjalik poliitiline debatt, kuigi vähem võimalusi programmi varasemaid tööversioone kommenteerida anti valitsusvälistele ja vähemusgruppidele. Rahvastikuministri poolt 1997. aastal määratud komisjon valmistas aasta lõpuks ette integratsioonipoliitika kontseptsiooni eelnõu. Komisjoni poolt koostatud integratsioonipoliitika kontseptsiooni valitsusepoolse vastuvõtmise ja lõpliku integratsiooniprogrammi väljakuulutamise vahel rohkem kui kaks aastat hiljem ringlesid parlamendiliikmete seas, valitsusasutustes ja kohalikes omavalitsustes tööversioonid, mis said rohkesti vastukaja. Pärast kõiki neid diskussioone võeti integratsiooniprogrammi käesolev versioon vastu 14. märtsil 2000.

## *Juhtimine*

Integratsiooniprogrammi juhtimine ja koordineerimine on üldiselt olnud efektiivne ja tõhus. Rahvastikuminister vastutab kogu Integratsiooniprogrammi koordineerimise eest ning 10-liikmeline juhtkomitee jälgib programmi rakendamist ja võib sellesse sisse viia igasuguseid sisulisi muudatusi. Juhtkomitee eesotsas on rahvastikuküsimustega tegelev minister ja selle liikmeteks on 6 ministereeriumi<sup>1</sup>, Integratsiooni Sihtasutuse ning Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi esindajad. Integratsiooniprogrammi kohaselt

<sup>1</sup> Haridus-, Kultuuri-, Sise-, Sotsiaal-, Põllumajandus-, Kaitse- ja Rahandusministeerium.

vastutavad selle nelja alamprogrammi täitmise eest vastavad valitsusasutused. Vähem tähelepanu on pööratud programmi eesmärkide saavutamisele läbi kohalike ja piirkondlike omavalitsuste, kes võiksid olla olulisteks partneriteks koostöö parandamisel vähemusgruppidega.

### ***ELi toetus***

EL on toetanud keeleõppel põhinevaid integratsiooniprojekte 1990ndate keskpaigast alates ning on avaldanud Integratsiooniprogrammile oma regulaarsetes raportites tunnustust. Hoolimata hoiatustest, et palju tuleb veel ära teha just mittekodanike integratsiooni valdkonnas, näib EL toetavat programmi keele-keskset lähenemist. Euroopa Komisjon on ära märkinud vajadust tegeleda integratsiooni kõikide aspektidega ning ELi raha on suunatud regionaalarengu projektidesse, mis võiksid integratsiooniprotsessi ulatust laiendada. Samas viitab Komisjon vajadusele asetada enam rõhku integratsiooni õiguslikele ja poliitilistele aspektidele.

### ***Sisu ja programmi rakendamine***

Integratsiooniprogrammis käsitletakse integratsiooni kahe-suunalise protsessina. Programmi kohaselt on rahvusvähemustel võimalus säilitada oma identiteet, osaledes samas aktiivsemalt Eesti ühiskonnas ja suurendades oma lojaalsust Eesti riigile. Peamine vahend integratsiooni edendamiseks on eesti keele õpetamine, kuna ühist keelekeskkonda nähakse kui viisi vähemuste paremaks kaasamiseks ühiskonda ning võimalike ebavõrdsuste või pingete vähendamiseks. Vähemuste esindajad on väljendanud muret, et keelele keskendudes ei võeta arvesse teisi barjääre integratsioonile, millega Integratsiooniprogrammi kohaselt tuleks tegeleda lisaprogrammide raames.

Kuigi Integratsiooniprogramm ei käsitle diskrimineerimisega seotud küsimusi, sisaldab programm komponente, mis on suunatud sotsiaalse mõistmise ja sallivuse suurendamisele. Selline lähenemine üritab vältida diskrimineerimist tulevikus, kuid ei tegele reaalses elus esineva ebavõrdsusega. Üldiselt ei tunnista Eesti ühiskond laiemalt ega valitsuse poliitika diskrimineerimist kui probleemi; samas on võrdõiguslikkuse seaduse eelnõu hetkel väljatöötamisel.

Integratsiooniprogramm näeb eraldiseisvate etniliste identiteetide säilitamist kui integratsiooniprotsessi ühte keskset põhimõtet ning sisaldab endas mitmeid meetmeid selle põhimõtte edendamiseks erinevates valdkondades. Need küsimused on küll esmatähtsad vene keelt kõneleva kogukonna jaoks, kuid on vähem prioriteetsed ja halvemini rahastatud programmi rakendamisel. Kui riigi poolt finantseeritud põhiharidus vene keeles on laialt levinud, siis väiksemad vähemusgrupid on võidelnud vahendite eest toetamiseks kooliharidust omas emakeeles. Muret on tuntud ka venekeelse keskkooli jätkumise pärast. Programm tegeleb küll probleemidega, mis on kujunenud takistuseks kodakondsuse omandamisel, vähemusrahvuste kultuuriautonomias seaduse rakendamisel ning avalikus

elus osalemisel, kuid nende probleemide lahendamiseks on suunatud vähe rahalisi vahendeid ja mõningate vähemusgruppide esindajate poolt nõutud seadusandlikud reformid nendes valdkondades ei ole selgelt antud programmi ulatuses.<sup>2</sup>

### *Järeldused*

Integratsiooniprogramm määratleb Eesti venekeelse vähemuse integratsiooni kolm peamist valdkonda: keelelis-kommunikatiivne, õiguslik-poliitiline ja sotsiaal-majanduslik. Praktikas on aga programmi tegevusplaanides vaid keelelis-kommunikatiivne integratsioon täiel määral arendamist leidnud ning hariduse ja keelevaldkonna projektidele suunatakse kolm neljandikku kogu programmi rahadest.<sup>3</sup> Niisugune käsitus on kooskõlas Integratsiooniprogrammi prioriteetidega, lähtudes eeldusest, et vastavaid meetmeid õiguslik-poliitilise ja sotsiaal-majandusliku integratsiooni alal peaks rakendatama teiste riiklike programmide raames. Kuna väga vähesed teised riiklikud programmid sisaldavad selliseid meetmeid, siis praktikas on ellu viidud ainult integratsiooni üksikud dimensioonid.<sup>4</sup>

Kõikide vähemus- ja kodanikeühiskonna organisatsioonide esindajate üldine seisukoht on olnud see, et riikliku programmi koostamine ja rakendamine on isenesest tähelepanuväärne saavutus.<sup>5</sup> Programm on soodustanud märkimisväärselt nii eestlastest kui mitte-eestlastest elanikkonna hoiakute muutumist positiivsemaks rahvustevaheliste suhete mõistmisel ning ühiskonna integratsiooni vajaduse aktsepteerimisel. Programmi tekst ja valitsuse ametlikud seisukohad annavad tunnistust positiivsest lähenemisest, mis edendab sallivust, kultuurilist pluralismi ja etniliste erisuste säilitamist. Mis puudutab aga programmi elluviimist, siis tuntakse muret selle üle, et tugev rõhuasetus ühiskonna ühendamisele läbi eesti keele võib viia ühesuunalisema protsessini, kui seda programmi tekst ette näeb.

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsus, Riiklik programm „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007”, Tallinn, 2001, lk. 16. Vt. [www.riik.ee/saks/ikomisjon](http://www.riik.ee/saks/ikomisjon) (ühendus 15. aprill 2002). (Edaspidi Integratsiooniprogramm).

<sup>3</sup> Vt. Eesti Vabariigi Valitsus. Tegevusplaanid riikliku integratsiooniprogrammi alamprogrammidele aastateks 2000-2003; Tallinn, 2001. Vt. [www.riik.ee/saks/ikomisjon](http://www.riik.ee/saks/ikomisjon) (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>4</sup> Näiteks detailne tegevusplaan Riiklikuks Tööhõivekavaks Ida-Virumaa piirkonnale (heaks kiidetud valitsuse poolt 2001. a.) töötati välja 2002. aastal. Vt [http://www.mkm.ee/dokumendid/Ida-Virumaa\\_toohõive\\_programmi\\_rakenduskavad\\_2002.doc](http://www.mkm.ee/dokumendid/Ida-Virumaa_toohõive_programmi_rakenduskavad_2002.doc) (ühendus 23. november 2002).



## 2. Riiklik programm – taust

### 2.1 Käesoleva programmi taust

Eesti valitsuse 2000. aasta programm „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007” (edaspidi Integratsiooniprogramm) on esimene otseselt rahvusvähemuste Eesti ühiskonda integreerimise teemat käsitlev programm.<sup>6</sup> Perioodil, mis järgnes Eesti iseseisvaks kuulutamisele Nõukogude Liidust 1991. aastal, vaadeldi suurt osa venelasi ja venekeelset elanikkonda, kes olid Eestisse elama asunud nõukogude perioodil, kui välismaist kogukonda, kelle liikmed pidid taotlema elamisluba või läbima naturalisatsiooniprotsessi selleks, et saada taasiseseisvunud riigi kodanikeks. Kuni 1998. aastani keskendus Eesti valitsuse poliitika selle osa elanikkonna suhtes etnilise tasakaalu muutmisele, julgustades seejuures eriti re-emigratsiooni Venemaale.<sup>7</sup>

Ametlik muutus suhtumises venekeelsesesse vähemusse oli tingitud mitmest tegurist: akadeemilised uuringud, rahvusvaheliste organisatsioonide surve, rahvusvähemusi esindavate organisatsioonide tegevus ning Eesti valitsuse enda poliitiline initsiatiiv. Kõigepealt viis grupp väljapaistvaid sotsiolooge, kes said tuntuks kui „Vera” - grupp, 1996. aastal läbi seeria tööseminare, tuues kokku üle kahekümne eesti uurija, kes arutlesid integratsiooni ja vähemuste teemadel. Seda projekti rahastas Haridusministeerium ning projekti tulemused ja analüüsid avaldati kolmes väljaandes 1997–1998.<sup>8</sup> Uurimuse tulemusena soovitati algatada avalik arutelu vähemuste probleemidest ja riigi vähemus-

<sup>5</sup> Intervjuu A. Semjonoviga, Inimõiguste Teabekeskuse direktoriga, Tallinn, 27. märts 2002; intervjuu A. Laiusega, Jaan Tõnissoni Instituudi direktoriga, Tallinn, 9. aprill 2002; intervjuu Jaak Prozes'ga, Eestimaa Rahvuste Ühenduse presidendiga, Tallinn, 3. aprill 2002.

<sup>6</sup> Mõisted „etnilised vähemused”, „vene keelt kõnelevad inimesed” ning „mitte-estlased” käesolevas raportis viitavad suurele hulgale Eesti elanikest, kes pole etnilised eestlased ning kellest enamik kõnelevad esimese keelena vene keelt.

<sup>7</sup> Isamaaliidu juhi ja endise peaministrina (1992–1994, 1999–2002) väitis Mart Laar hiljuti oma artiklis, et kõik Eesti valitsused „toetasid koloniseeritud rahva remigratsiooni tagasi oma kodumaale”. Vt. Laar, M. Eesti lapsed või sissetõnu Venemaalt, *Eesti Päevaleht*, 22. märts 2002. Vt. <http://www.epl.ee/leht/artikkel.php?ID=199381> (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>8</sup> Järve, P. (toim.), Vene noored Eestis: sotsioloogiline mosaiik. *Projekti „Mitte-estli noorte integratsioon Eesti ühiskonnas” väljaanne*. VERA I. TÜ Kirjastus, Tartu, 1997; Heidmets, M. (toim.), Vene küsimus ja Eesti valikud. TPÜ Kirjastus, Tallinn, 1998; Lauristin, M. (toim.), *Mitmekultuuriline Eesti: väljakutse haridusele*. Projekti „Mitte-estli noorte integratsioon Eesti ühiskonnas” väljaanne. VERA II. TÜ Kirjastus, Tartu, 1998.

poliitikast ning peeti tarvilikuks täpse strateegia formuleerimist lahendamaks vähemuste kodakondsuse ja hariduse probleeme.<sup>9</sup>

Samuti kasutasid sellised valitsustevahelised organisatsioonid nagu OSCE, Euroopa Nõukogu, Euroopa Liit oma mõjuvõimu, suunates Eestit pöörama rohkem tähelepanu vähemuste olukorrale. Juunis ja juulis 1993. aastal sai välismaalaste seadus rahvusvahelise üldsuse kriitika osaliseks, nii nagu ka keeleseaduse ja kodakondsuse seaduse muudatused 1995. aastal.<sup>10</sup> Seepärast rahastasid nii Phare kui ka ÜRO Arenguprogramm kumbki 1997. aastal ekspertgrupi tööd arendamiseks välja strateegilist nägemust integratsioonist ja keeleõppest.

1997. aasta mais moodustati uus valitsus ja kabinet kaasas portfelliga ministri, kes oli vastutav rahvastiku ja vähemuste küsimuste eest. Uus minister kutsus ellu komisjoni integratsioonipoliitika üldpõhimõtete väljatöötamiseks. Komisjon valmistas ette strateegia esimesed versioonid, millest lõppkokkuvõttes kasvas välja Integratsiooniprogramm.

## 2.2 Programmi väljatöötamise protsess

Integratsioonistrateegia eelnõu väljatöötamise käigus kutsus valitsus erinevaid osapooli üles programmi esmast versiooni kommenteerima. Kuigi kõrgemal poliitilisel tasandil toimus sel teemal aktiivne keskustelu, on avaldatud mõningast kahtlust, kui suurel määral oli avalikkusel ja eriti kodanikeühenduste organisatsioonidel võimalik osaleda programmi väljatöötamise protsessis. Võrreldes esmase versiooniga muutus programmi lõppversioonis nägemus integratsioonistrateegiast kui vähemuste Eesti ühiskonda integreerimisest rohkem integratsiooni kui vastastikuse protsessi suunas, mis kutsub nii enamust kui vähemusi üles integratsiooniprotsessis osalema.

Rahvastikuministri poolt 1997. aastal moodustatud komisjon valmistas ette integratsioonipoliitika kontseptsiooni esimese variandi sama aasta lõpuks. Valitsus kinnitas nimetatud dokumendi 10. veebruaril 1998. aastal ja 10. juunil andis oma kooskõlastuse ka parlament. Komisjoni poolt koostatud integratsioonipoliitika kontseptsiooni valitsusepoolse vastuvõtmise ja lõpliku Integratsiooniprogrammi väljakuulutamise vahel rohkem

<sup>9</sup> Heidmets, M. Mitte-estli noorte integratsioon Eesti ühiskonda: arengurajad, raamatus Järve, P. (toim.). *Vene noored Eestis: sotsioloogiline mosaiik. Projekti „Mitte-estli noorte integratsioon Eesti ühiskonnas” väljaanne*. VERA I. TÜ Kirjastus, Tartu, 1997, lk. 345-347.

<sup>10</sup> Poleshchuk, V. *Advice Not Welcomed. Recommendations of the OSCE Commissioner to Estonia and Latvia and the response*. (Nõuanded pole teretulnud. OSCE Ülemkomissari Eestis ja Lätis soovitusel ja vastused sellele). Lit. VERLAG Münster-Hamburg-Berliin-London, 2001, lk. 42-43, 53-54, 56, 67. (Edaspidi Nõuanded pole teretulnud).



kui kaks aastat hiljem ringlesid parlamendiliikmete seas, valitsusasutustes ja kohalikes omavalitsustes tööversioonid. 2. märtsil 1999. aastal võttis valitsus vastu Tegevusplaani, mis määras ära ajakava Integratsiooniprogrammi koostamiseks. Käesoleva Integratsiooniprogrammi tekst võeti vastu 14. märtsil 2000. aastal.

Integratsiooniprogrammi eelnõu levitamise ajal 1999. aastal reageeriti sellele aktiivselt. Riikliku Integratsiooniprogrammi komitee sai rohkem kui 100 kirjalikku vastust, millised ülekaalukalt tervitasid Integratsiooniprogrammi käivitamist.<sup>11</sup> Samas väljendasid vastukajad suuresti lahkuminevaid vaateid selle kohta, kuidas ja millistel alustel tuleks integratsioon saavutada. Pärast seda debatti muudeti eelnõud, kuigi arvamuste erisuse tõttu ei olnud võimalik leida kõiki vaatenurki täielikult rahuldavat lahendust.

Keskerakonna parlamendifraktsioon tervitas küll programmi vastuvõtmise ideed, kuid ei nõustunud eelnõus sisalduva ettepanekuga muuta vene õppekeelega keskkoolid eesti-keelseteks. Kritiseeriti dokumendi väidetavat assimileerivat lähenemist, viidates sellele, et riiklik programm ei käsitle piisavalt eestlaste rolli integratsiooniprotsessis.<sup>12</sup> Kaks programmi ekspertkomisjoni vene keelt kõnelevat liiget astusid komisjonist tagasi, süüdistades programmi autoreid assimilatsioonipüüdlustes ja katses sulgeda kõik venekeelsed kesk- ja kõrgema taseme haridusasutused.<sup>13</sup> Riigikogu liige, ka venekeelset elanikkonda esindava Eestimaa Ühendatud Rahvapartei (EÜRП) liider, heitis Integratsiooniprogrammile ette selle liigset keele-kesksust ja seda, et programm ei käsitlenud tegelikke takistusi mitte-eestlaste integratsioonile: kodakondsuse puudumist, alaesindatust tööturul ja riigijuhtimises.<sup>14</sup> Riigikogu liige rõhutas, et selline tähtis programm, mis tegeleb nii laialdaste sotsiaalsete teemadega, nõuab laiemat ühiskondlikku konsensust. Seetõttu koostas EÜRП alternatiivse programmi kontseptsiooni, mis esitati valitsusele.<sup>15</sup>

Põhiliselt vene keelt kõneleva Narva Linnavolikogu liikmed kutsusid Integratsiooniprogrammi üles parandama riigikeele õppe efektiivsust ning ette valmistama muudatusi kodakondsuse seadusele, mis lihtsustaksid naturalisatsiooniprotsessi.<sup>16</sup> Üks parlamendisaadik kirjutas, et programmi eelnõu „... ei kajasta piisavalt mõlema, nii eesti kui

<sup>11</sup> Vabariigi Valitsus, Riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007” rakendamise 2000. aastal, Tallinn, 2001, lk. 3. (Edaspidi Valitsuse aruanne 2000), Vt. [www.riik.ee/saks/ikomisjon](http://www.riik.ee/saks/ikomisjon) (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>12</sup> Riigikogu Keskfraktsiooni kiri minister Katrin Saksale, No 87/3-8, 27. jaanuar 2000.

<sup>13</sup> *Novosti, Strana i stranniki* (Uudised, riik ja rändajad), *Molodjož Estonii*, 11. jaanuar 2000. Vt. <http://www.moles.ee/00/Jan/11/news.html> (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>14</sup> Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei kiri minister Katrin Saksale, No 4-10/112, 31. jaanuar 2000.

<sup>15</sup> Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsiooni kiri peaminister Mart Laarile, No 3-6/224, 8. märts 2000.

vene kogukonna arvamusi”. Ta rõhutas, et esmaseks prioriteediks ei peaks olema mitte keeleline, vaid õiguslik ja poliitiline integratsioon ning et Integratsiooniprogramm peaks viima seadusandluseni, mis võtaks arvesse Eesti ühiskonna paljurahvuselist iseloomu.<sup>17</sup>

Vastupidise seisukoha võttis valitsusliidu juhtiv Isamaaliidu fraktsioon, kes väljendas oma teravat rahulolematust programmi multikultuurse käsitlemise suhtes: „Eesti ei ole põhiseaduse kohaselt mitte mitmekultuuriline, vaid rahvusriik ning seadusandja ei ole kunagi võtnud vastu otsust teha mitmekultuurilisuse ideoloogiast Eesti arengumudelit”.<sup>18</sup> Koalitsioon oli ka selle vastu, et käsitleda mittekodanikke vähemuste liikmetena.

Nende diskussioonide tulemusel tekkinud peamine kontseptuaalne muutus oli seotud arusaamisega integratsioonist. Programmi esialgset kontseptsiooni kritiseerisid vähemuste esindajad, kes mõistsid seda kui eesti keele ja kultuuri privilegieeritud staatust mitmekultuurilises Eestis.<sup>19</sup> Sellist lähenemist korrigeeriti teksti viimases versioonis, muutes põhjalikult programmi kontseptuaalset alust. Kui 1999. aasta integratsioonipoliitika kontseptsioon nägi ette vähemuste integratsiooni Eesti *ühiskonda*, siis Integratsiooniprogramm on kontseptuaalselt üles ehitatud integratsioonile Eesti *ühiskonnas*, kus nii eestlased kui ka rahvusvähemused peavad astuma samme põhieesmärkide saavutamiseks.

Presidendi rahvusvähemuste ümarlaud ja rahvusvähemuste organisatsioonide ühendused<sup>20</sup> olid tähtsaks kanaliks programmi arutlustel ja arendamisel. Nagu nähtub Integratsiooniprogrammi väljatöötamise valitsuskomisjoni protokollidest, ei sisaldanud programmi esialgne versioon eraldi vähemuste identiteedi kaitse ja arendamisega tegelevat alamprogrammi. See alalõik lisati programmi hiljem ümarlaua ettepanekute põhjal valitsuskomisjonile.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Riigikogu liikme Sergei Ivanovi kiri minister Katrin Saksale, 31. jaanuar 2000.

<sup>18</sup> Riigikogu Isamaaliidu esimehe T. Sinisaare kiri „Isamaaliidu saadikurühma seisukoht riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007” suhtes”, 31. jaanuar 2000.

<sup>19</sup> A. Semjonov, *Estonia: Nation Building and Integration – Political and Legal Aspects* (Eesti – rahvusriigi rajamine ja integratsioon; poliitilised ja õiguslikud aspektid, raamatus Paul Kolstoe (toim.), *Nation Building – Integration and Ethnic Conflict in Estonia and Moldova (Rahvusriigi rajamine – integratsioon ja etniline konflikt Eestis ja Moldovas)*). USA: Rowman ja Littlefield, 2002. Vt. <<http://www.copri.dk/publications/WP/WP%202000/8-2000.doc>> (ühendus 29. september 2002).

<sup>20</sup> Ümarlaud loodi 1993. aastal presidendi institutsioonina. Põhikirja järgi on see foorum, mis käsitleb koos vähemusgruppide ja kodakondsuseta isikute esindajatega poliitilise ja avaliku elu, sealhulgas sotsiaalseid, etnilisi, majanduslikke ja sotsiaal-poliitilisi teemasid. Vt. <<http://www.president.ee/eng/institutsioonid/?gid=11437>>; Vt. ka Avatud Ühiskonna Instituut. ELiga liitumise protsessi monitooring „Vähemuste kaitse 2001”, lk. 208-209, (edaspidi ELiga liitumise seireprogramm „Vähemuste kaitse 2001”).

<sup>21</sup> Etniliste vähemuste Eesti ühiskonda integreerumise küsimustega tegeleva asjatundjate komisjoni istungi protokollid, istungid Nr. 2, 27. august 1999, Nr. 3, 14. oktoober 1999, Nr. 4, 1. november 1999.

Mõned kodanikeühenduste esindajad väljendasid muret selle üle, et dokumendi väljatöötamise käigus tehti vähe koostööd valitsusväliste organisatsioonidega.<sup>22</sup> Programmi tutvustati avalikkusele ja kodanikeühendustele alles 1999. aasta detsembri lõpus, kolm kuud enne selle heakskiitmist valitsuse poolt. Vähemuste esindajad kutsusid üles põhjalikumale arutelule enne dokumendi lõpliku versiooni vastuvõtmist.<sup>23</sup> Teiste kodanikuühiskonna ja vähemuste organisatsioonide esindajate hinnangul valitsusväliste organisatsioonidega küll konsulteeriti, kuid viimaste võimalus tegelikult dokumendi koostamisel kaasa rääkida oli piiratud.<sup>24</sup> Kuigi programmi väljatöötamise käigus ei konsulteeritud ametlikult Euroopa Komisjoniga, kajastub ELi ekspertide arvamus ELi Phare integratsiooniga seotud programmides.

## 2.3 Programmi sisu

Integratsiooniprogramm näeb ette protsessi, mille käigus rahvusvähemustel võimaldatakse säilitada oma identiteet, suurendades samas nende osalemist ühiskonnas ja lojaalsust Eesti riigile. Peamine vahend integratsiooni edendamiseks on programmi kohaselt eesti keele õpetamine, kuna ühist keelekeskkonda nähakse kui viisi vähemuste paremaks kaasamiseks ühiskonda; samas võib selline protsess aidata ka vähendada ebavõrdsust ja pingeid. Vähemuste esindajad on väljendanud muret, et keskendudes keelele ei võeta arvesse teisi barjääre integratsioonile või vähemuste kaitset nagu näiteks diskrimineerimise takistamist. Integratsiooniprogrammi kohaselt tuleks nende teemadega tegeleda lisaprogrammide raames.

Integratsiooniprogrammi väljakuulutatud eesmärkideks on anda etnilistele vähemustele võimalus oma eripäraste kultuuriliste ja etniliste joonte säilitamiseks ning samuti arendada vähemuste ja enamuse ühiseid ja jagatud väärtusi.<sup>25</sup> Programm mõistab „ühisosa” all demokraatlikke väärtusi, ühist teaberuumi ja eesti keele keskkonda ning ühiseid riiklikke institutsioone. Mõlemaid – nii eestlasi kui muulasi - kutsutakse üles osalema „kahepoolses” integratsiooniprotsessis.<sup>26</sup>

Programmi tekstis piiritletakse täpselt selle parameetrid: „vältimaks tegevuse võimalikku dubleerimist kontsentreerub riiklik programm põhiliselt meetmetele hariduse-, kultuuri-,

<sup>22</sup> Intervjuu A. Semjonoviga, Inimõiguste Teabekeskuse direktor, Tallinn, 27. märts 2002.

<sup>23</sup> Vt. Tolstikov, J. *Molodjezh Estonii*, 2. märts 2000; Sher, L. *Molodjezh Estonii*, 4. aprill 2000; Hint, M. *Den za Dnem*, 10. märts 2000.

<sup>24</sup> Intervjuu A. Laiusega, Jaan Tõnissoni Instituudi direktoriga, Tallinn, 9. aprillil 2002; intervjuu Jaak Prozes'iga, Eestimaa Rahvuste Ühenduse presidendiga, Tallinn, 3. aprill 2002.

<sup>25</sup> Vabariigi Valitsus, Riiklik programm „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007”, Tallinn, 2001, lk. 15. Vt. [www.riik.ee/saks/ikomisjon](http://www.riik.ee/saks/ikomisjon) (ühendus 15. aprill 2002). (Edaspidi Integratsiooniprogramm).

<sup>26</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 15.

meedia- ja seadusandluse valdkondades”.<sup>27</sup> Integratsiooniprogrammi esmaseks ja üliluslikumaks eesmärgiks on vähemuste keeleline integratsioon erinevates valdkondades. Integratsiooniprogrammi põhiargument on see, et eesti keele õpe on integratsiooni aluseks; programmi eesmärgid, kavandatavad tegevused ja rahastamine on määratletud lähtuvalt sellest arusaamast. Hariduse ja täiskasvanute keeleõppe alamprogrammid on otseselt pühendatud sellele eesmärgile, samuti sisaldavad ka „Ühiskonnapädevuse” alamprogrammi kavad ette keeleõpet. Vähemuste õiguste edendamist käsitletakse peamiselt „Etniliste vähemuste hariduse ja kultuuri” alamprogrammi kaudu. Mõned „Ühiskonnapädevuse” alamprogrammi aspektid viitavad samuti vähemuste õiguste kaitsele, toetades projekte suurendamiseks sallivust ja rohkendamaks võimalusi vähemuste osalemiseks avalikus elus.<sup>28</sup>

Keele-keskne käsitus ei ole aga saanud üleüldise heakskiidu osaliseks. 1999. aasta märtsis sõlmitud koalitsioonilepingut järgides ei võtnud ei valitsus ega Riigikogu Integratsiooniprogrammi koostamisel arvesse ametlikest seisukohtadest erinevaid lähenemisi kodakondsuse ja keelepoliitikale.<sup>29</sup>

Naturalisatsiooniprotseduur, mis võib olla raske ja koormav,<sup>30</sup> kujutab endast vähemuste seisukohalt integratsiooniprotsessi olulist dimensiooni, kuid Integratsiooniprogramm seda detailselt ei käsitle. Antud küsimus on aga eriti oluline seetõttu, et rahvusvähemusi defineeritakse Eesti seadusandluses kui „Eesti kodanikke, kes elavad Eesti territooriumil, omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga, erinevad eestlastest oma rahvusliku kuuluvuse, kultuurilise omapära, usu või keele poolest ja on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, usku või keelt, mis on aluseks nende ühisele eneseteadvusele.”<sup>31</sup> Kuigi Eesti riik kinnitab, et definitsioon vastab rahvusvahelistele nõuetele,<sup>32</sup> on seda kritiseeritud kui rahvusvähemuste tegelikku olukorda Eestis mitte-

<sup>27</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 11.

<sup>28</sup> Vt. missioonid I.4, IV.1-IV.6, Vabariigi Valitsuses, Riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2003” alamprogrammide tegevuskavad aastateks 2000-2003, Tallinn, 2001. Vt. [www.riik.ee/saks/ikomisjon](http://www.riik.ee/saks/ikomisjon) (ühendus 15.aprill 2002).

<sup>29</sup> Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonileping, 17. märts 1999. Intervjuu Katrin Saksaga, endise Rahvastikuminiistriiga, valitsuskomisjoni, mis töötab välja riikliku programmi 1999-2000, juhiga; Tallinn, 1. aprill 2002.

<sup>30</sup> Euroopa rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001, paragrahv 69; vt. ka ELiga liitumise seireprogramm „Vähemuste kaitse 2001”, lk. 180-182.

<sup>31</sup> Vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seadus, Riigi Teataja I, 1993/71/1001, artikkel 1. Mitteametlik tõlge inglise keelde. Vt. [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Estonia/Estonia\\_KultAut\\_English.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Estonia/Estonia_KultAut_English.htm) (ühendus 30. september 2002).

<sup>32</sup> Vt. Eesti riigi kommentaarid nõuandekomitee arvamusle rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni täitmise kohta Eestis. Tallinn, 2002, lk. 4. Vt. <<http://spunk.mfa.ee/ceesti/oigusloome/Konventsioonid/rahv.vahem.kommentaaris.pdf>> (edaspidi „Valitsuse kommentaarid FCNMI nõuandekomitee 2001.aasta arvamusle”).

kajastavat,<sup>33</sup> kuivõrd suurel osal mitte-eestlastest elanikest ei ole Eesti kodakondsust ning seega ei tunnista riik neid ametlikult kui rahvusvähemusi.<sup>34</sup>

Integratsiooniprogrammis ei käsitleta otseselt diskrimineerimist etnilistel alustel. Üldine diskrimineerimist käsitlev diskussioon on alanud Eesti ühiskonnas alles hiljuti ja praeguseks on ka vähe seadusandlikke akte, mis määratlevad või käsitlevad antud teemat.<sup>35</sup> On tõdetud, et rahvusvähemuste suhtelise olukorra kohta ühiskonnaelu mitmesugustes valdkondades on kogutud vähe andemid, mis piirab probleemide avastamise ja lahendamise võimalusi.<sup>36</sup>

Väljaspool Integratsiooniprogrammi ei eksisteeri teisi suuremahulisi vähemuste kaitse programme. Siiski on olemas mitmed regionaalsed arenguprojektid ja programmid, mida toetavad kohalikud omavalitsused<sup>37</sup>, saatkonnad<sup>38</sup> ja fondid<sup>39</sup>. Nii viib Sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform hetkel ellu Phare projekti, mis toetab inimressursi arengut Ida-Viru maakonnas ning Lõuna-Eestis läbi kutsehariduse ning -koolituse ja tööturul esinevate probleemide lahendamise efektiivsuse suurendamiseks nende regioonide sotsiaalsete partnerite koostöö parandamise kaudu.<sup>40</sup>

<sup>33</sup> Vt. Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, vastu võetud 14. septembril 2001, paragrahv 17. Vt. <<http://spunk.mfa.ee/eesti/oigusloome/Konventsioonid/2001cm159.pdf>> (ühendus 15. aprill 2002) (edaspidi FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001).

<sup>34</sup> FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001, paragrahv 18. Integratsiooniprogramm eristab Eestis kaua aega elanud rahvusvähemusi nendest, kes migreerusid siia pärast II maailmasõda. Mõiste „rahvusvähemus” tähistab programmi tekstis mõlemat kategooriat. Vt. Integratsiooniprogramm, lk. 37.

<sup>35</sup> Analüüs Eesti vastavusest rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooniga. Töögrupi hinnang, vastu võetud Presidendi rahvusvähemuste ümarlaua poolt, Tallinn, 19. veebruar 1999.

<sup>36</sup> Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon, II aruanne Eesti kohta, 22. juuni 2001, lk. 17-18 (edaspidi ECRI, II aruanne Eesti kohta).

<sup>37</sup> Ida-Viru maavalitsus on välja töötanud ja käivitanud Ida-Viru maakonna arengukava aastateks 1998-2003. Vt. Ida-Viru maavalitsus, Ida-Viru maakonna regionaalse arengukava põhijooned aastateks 1998-2003, Jõhvi, 1998. Vt. [http://www.ivmv.ee/arengukava/Ak\\_ik.pdf](http://www.ivmv.ee/arengukava/Ak_ik.pdf) (ühendus 15. aprill 2002). See sisaldab muuhulgas õpetamise kvaliteedi parandamist venekeelsetes koolides Ida-Virumaal.

<sup>38</sup> Põhilised välismaiseks rahastajaks on olnud Euroopa Komisjon, vt. Ida-Viru maavalitsus, EL-i välisvahendid Ida-Viru maakonnas. Ida-Viru maakonna regionaalse arengukava põhijooned aastateks 1998-2003, Jõhvi, 1998. Vt. <http://www.ivmv.ee/arengukava/el1999.html> (ühendus 15. aprill 2002). Lisaks sellele on projekte toetanud erinevad saatkonnad.

<sup>39</sup> Teiste hulgas on Avatud Eesti Fond tähelepanuväärselt toetanud integratsiooniga seotud projekte. Vt. Avatud Eesti Fondi Aastaraamatud 1994-1999. Vt. <http://www.oef.org.ee/english/publications/> (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>40</sup> Vt. <[http://www.sekr.ee/www/phare/en/phare\\_projects.html](http://www.sekr.ee/www/phare/en/phare_projects.html)> (ühendus 2. juuli 2002).

## 2.4 Programmi juhtimine / rakendamine / hindamine

Integratsiooniprogrammi juhtimine on osutunud küllaltki efektiivseks. Kui juhtkomitee tegeleb üldeelarve ja aruandlusega, siis erinevad ministriidumid vastutavad rahade kasutamise ja konkreetsete tegevuste elluviimise eest alamprogrammide raames. Programmi täitmist monitooritakse regulaarselt ja põhjalikult ning selle põhjal koostatud raportid on üldsusele kättesaadavad. Kuigi programmi täitmisel osalevate riigistruktuuride omavaheline koostöö näib sujuvat hästi, ei ole valitsusväliste organisatsioonide ja vähemusgruppide programmis osalemise tõhustamiseks eriti midagi ette võetud.

Rahvusküsimustega tegelev portfelliita minister vastutab kogu Integratsiooniprogrammi koordineerimise eest ning juhib 10-liikmelist juhtkomiteed, mis jälgib programmi rakendamist ja võib vajadusel sellesse muudatusi sisse viia. Juhtkomitee liikmeteks on Haridus-, Kultuuri-, Sise-, Sotsiaal-, Põllumajandus-, Kaitse- ja Rahandusministriidumide esindajad. 14. mail 2002. aastal muutis valitsus juhtkomitee koosseisu seoses muudatustega valitsuses ja ministriidumides.

Juhtkomitee koostab igal aastal Integratsiooniprogrammi üldeelarve. Programmi kohaselt vastutavad nelja alamprogrammi elluviimise eest vastavad riigiasutused. Vastavalt „Tegevusplaanis 2000–2003” prognoositud kulutustele ning juhtkomitee soovitudele määrab iga ministriidum oma aastaelarves konkreetsete summad programmi elluviimiseks. Määratud summad alluvad seejärel aastaelarve koostamise üldisele protseduurile, mis on ette nähtud riigieelarve seadusega.<sup>41</sup>

Programmi juhtkomitee ülesandeks on esitada valitsusele iga-aastane aruanne Integratsiooniprogrammi elluviimise kohta. Komitee võib omakorda nõuda, et riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused esitaksid talle selle ülesande täitmiseks vajalikud dokumendid. 15. mail 2001. aastal analüüsis valitsus esimest sellist aruannet, „Riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007” täitmine 2000. aastal”, mille esitas rahvastikuminister.<sup>42</sup> Aruanne analüüsib ühiskonna suhtumist integratsiooni, annab ülevaate märkimisväärtsetest arengutest ja vastuvõetud seadustest ning sisaldab laiaulatuslikku statistikat iga alamprogrammi kohta. Toetudes teaduslikule uurimistöele, meedia monitooringule ning programmis osalenud ministriidumide poolt koostatud aruannetele, järeldatakse raportis, et programm on edukas, kuigi ühiskonnas levinud hoiakute muutmise ning sallivuse suurendamise osas on veel palju ära teha.<sup>43</sup>

Nimetatud põhjalik aruanne näitab valitsuse imetlusväärtset järjekindlust programmi ja selle elluviimise sisemonitooringu korraldamisel. Samas pöörab hinnanguraport vähe

<sup>41</sup> Riigieelarve seadus, Riigi Teataja, RT 1999/55/584.

<sup>42</sup> Saadaval rahvastikuministri kantseleis (paberandjal ja CD-ROMil), Integratsiooni Sihtasutuses ning internetis ([www.riik.ee/saks/ikomisjon](http://www.riik.ee/saks/ikomisjon)).

tähelepanu programmi kitsaskohtadele venekeelse elanikkonna pilgu läbi. Kuigi raportis tunnistatakse naturalisatsiooniprotsendi suurendamise ning teiste integratsiooniga seotud õiguslike ja poliitiliste tegurite muutmise vajadust, ei viita raport võimalikule prioriteetide ümberhindamisele ressursside suunamiseks väljaspool keelevaldkonda jäävatesse projektidesse.

On märgitud, et mehhanismid kohalike omavalitsuste kaasamiseks programmi täitmisse puuduvad.<sup>44</sup> Kui Integratsiooniprogramm näeb ette, et kohalikud võimud töötavad välja oma integratsiooni edendavad programmid, siis eksisteerib selline programm ainult Tallinnas ning seda pole veel poliitiliste erimeelsuste tõttu ellu viima hakatud.<sup>45</sup> Regionaalseid erinevusi arvestades tuleks kohalikele algatustele rohkem tähelepanu pöörata. Olukord riigi vähemarenenud kirdeosas, kus enamus elanikkonnast on vene keelt kõnelev, erineb tunduvalt situatsioonist Tallinnas, mis on nii etniliselt segatum kui ka jõukam.

Integratsiooniprogramm näeb ette juhtkomitee juures ka ekspertkomisjoni moodustamist kindlustamaks juhatusele tagasisidet Integratsiooniprogrammi vastavuse kohta reaalses elus toimuvate integratsiooniprotsessidega. Ekspertkomisjoni peaksid kuuluma valitsusväliste organisatsioonide esindajad, kes tegelevad Integratsiooniprogrammis ettenähtud üld- ja meediamonitooringuga ning samuti integratsioonialaseid uuringuid teostavate teadus- asutuste esindajad.<sup>46</sup> Senini pole ekspertkomisjoni aga moodustatud. Valitsusväliste organisatsioonide osalemist programm rohkem üksikasjalikult ei käsitle. Euroopa rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee on samuti oma arvamuses Eesti meetmete kohta konventsiooni täitmiseks rõhutanud vajadust laiaulatuslike konsultatsioonide järele:

Eesti seadusandlus ei näe ette ametliku staatusega konsultatiivorganeid rahvusvähemuste esindajate osalusel. Pidades silmas rahvusvähemuste kaasamise tähtsust otsuste langetamise protsessi, nõuandekomitee on seisukohal, et Eesti peaks kaaluma niisuguste konsultatsiooniorganite loomist, mis kaasaksid ka selliseid väikesearvulisi vähemusi, kui seda on mustlased.<sup>47</sup>

Sellise organi loomine võiks suurendada usaldust valitsuse ja vähemuste kogukondade vahel, pakkudes Integratsiooniprogrammi meetmete ja tulemuste kohta informatsiooni selle otsesest allikast. Samuti oleks see organ kanaliks, mille kaudu vähemused saaksid väljendada oma probleeme ja soove valitsusele. Seni on selline informatsioonivahetus toimunud põhiliselt erinevatel seminaridel ja konverentsidel, samuti Presidendi ümarlaua kohtumistel.

<sup>44</sup> Eesti Inimõiguste Assotsiatsiooni kommentaarid käesoleva aruande eelnõule, ELiga liitumise seireprogrammi dokumentide hulgas (edaspidi EIA kommentaarid).

<sup>45</sup> EIA kommentaarid.

<sup>46</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 19

<sup>47</sup> Vt. FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001; paragrahv 58.

## 2.5 Programm ja avalikkus

Kuigi erinevad laialatuslikud Integratsiooniprogrammi tutvustavad kampaaniad on teadvustanud üldsust programmi olemasolust ning üldistest eesmärkidest, ei olda üldiselt tuttav programmi tegeliku sisuga.<sup>48</sup> Integratsiooniprogrammi vastuvõtmist tervitati üldiselt kui vajalikku sammu, kuigi enamuse ja vähemuse arusaamad sellest, kuidas integratsiooni saavutada, ei ühti.

Valitsus, valitsusvälised organisatsioonid ja avalikud institutsioonid on tutvustanud Integratsiooniprogrammi mitmesugustel avalikel seminaridel ja konverentsidel Eestis ja välismaal. Rahvusvahelise lugejaskonna tarvis on välja antud laialatuslikke materjale Integratsiooniprogrammi, selle elluviimise ja hindamise kohta. Integratsiooniprogrammi tekst ja teised materjalid, kaasa arvatud 2000. aasta rakendusaruanne on mitteametlikult kättesaadavad Rahvastikuminiistri büroo interneti kodulehekülgedel.<sup>49</sup>

1999. aastal Integratsiooniprogrammi raames käivitatud meediamonitooringu projekt (vt. paragrahv 3.2.) märkis, et sel aastal toimus etnilise ja integratsiooni teemalisi diskussioone nii eesti- kui ka venekeelses meedias varasemast enam. Etnilisi suhteid kajastavate teemade sagedasem käsitlemine oli põhjustatud sellistest erinevatest teguritest nagu mitmete seaduste muutmine,<sup>50</sup> venekeelsete noorte NATO-vastane protestiaktioon, kavandatud venekeelsete keskkoolide reform ning Integratsiooniprogrammi enda raames elluviidavad projektid.<sup>51</sup> 10% kõikidest eestikeelsetest ja 24% venekeelsetest integratsiooniteemalistest

<sup>48</sup> On tõdetud, et see on probleemiks kõikide riiklikku poliitikat käsitlevate dokumentide puhul. AEF-i ümarlaud, Tallinn, 6. juuni 2002. Selgitus: AEF korraldas ümarlauru 2002. a. juunis Eestis, et arutada käesoleva aruande esialgset versiooni. Osalenud ekspertide hulgas oli valitsuse, vähemusgruppide ning valitsusväliste organisatsioonide esindajaid.

<sup>49</sup> Vt. [www.riik.ee/saks/ikomisjon](http://www.riik.ee/saks/ikomisjon)

<sup>50</sup> Need seadused on kodakondsuse seaduse 1998. a. muudatus Eesti kodakondsuse taotlustingimuste lihtsustamisest kodakondsuseta vanemate lastele; 1999. a. augusti Vabariigi Valitsuse määrus, mis tuleneb keelseaduse määratlusest keelenõuete kohta peamiselt erasektoris töötajatele.

<sup>51</sup> Vt. Vihalemm, T. *The informative and identity-building significance of media: the case of Estonian Russophones* (Meedia informatiivne ja identiteete kujundav tähtsus: Eesti venelaste olukord), kogumikus Lauristin, M. ja Vetik, R. (toim.), *Integration in Estonian society: monitoring 2000 (Integratsioon Eesti ühiskonnas: 2000. a. monitooring)*, IISS, Tallinn, 2000, lk. 48.

Vt. <<http://www.meis.ee/eng/monitoring/Triin.rtf>> (ühendus 15. aprill 2002) ning Tammpuu, P. *The Treatment of Events, Subjects and Institutions Related to Integration in the Estonian and the Russian-speaking Press* (Integratsiooniga seotud sündmuste, teemade ja institutsioonide käsitlemine eesti- ja venekeelses pressis), kogumikus Lauristin, M. ja Vetik, R. (toim.), *Integration in Estonian society: monitoring 2000 (Integratsioon Eesti ühiskonnas: 2000. a. monitooring)*, IISS, Tallinn, 2000, lk. 56. Vt. <<http://www.meis.ee/eng/monitoring/Piia1.rtf>> (ühendus 15. aprill 2002).



kirjutistest 2000. aastal viitasid Integratsiooniprogrammile.<sup>52</sup> 2001. aasta kohta olid andmed samad.<sup>53</sup>

Sotsioloogiliste uuringute (Tallinn, 2001) põhjal on vähemalt pooled Tallinna elanikest Integratsiooniprogrammist teadlikud. Ligikaudu üks kolmandik eestlastest ja üks viiendik mitte-eestlastest hindab seda positiivselt ja umbes pooled kummastki rahvusrühmast näevad sellel nii positiivseid kui negatiivseid külgi. Samas oli ainult 3% nii eesti- kui venekeelsetest respondentidest tutvunud Integratsiooniprogrammi tekstiga,<sup>54</sup> milline näitaja on sama ka muude valitsuse dokumentide puhul.

Üldine avalikkuse hoiak on, et riikliku programmi vastuvõtmine ja rakendamine on juba iseenesest tähelepanuväärne saavutus. Valitsus hakkas esimest korda avalikult kõnelema integratsiooni edendamise tarvilikkusest alles 2000. aastal, viidates vajadusele kiirendada naturalisatsiooni, suurendada sallivust ja ühiskonna kultuurilise pluralismi teadvustamist ning parandada koostööd eesti- ja venekeelsete elanike vahel. Integratsiooniprogramm näib olevat positiivselt mõjutanud suhtumist integratsiooniga seotud probleemidesse.

Sellest hoolimata on eestlastel ja mitte-eestlastel jätkuvalt vastandlikud seisukohad integratsiooniprotsessi ja selle eesmärkide osas. Enamus eestlasi näeb integratsiooni eesmärgina mitte-eestlaste muutmist lojaalseteks kodanikeks ja selle lojaalsuse tõenduseks peetakse eesti keele oskust. Riigikeele õppimist nähakse seega pigem isikliku kohustusena. Enamusele mitte-eestlaste arvates peaks integratsioon algama olemasolevate seaduste ja normide muutmise pehmemate kodakondsuse- ja keelenõuete suunas, mis võimaldaks vähemustel muutuda lojaalseteks Eesti kodanikeks, säilitades samas oma etnilise ja kultuurilise identiteeti.<sup>55</sup>

Kodanikuühiskonna ja vähemusorganisatsioonide esindajad väljendavad sageli oma muret vähemuste ja valitsusväliste organisatsioonide ebapiisava kaasamise pärast Integrat-

<sup>52</sup> Kõuts, R. (toim.), *Integratsiooniprotsesside kajastumine Eesti ajakirjanduses aastal 2000. Projekti „Integratsiooni meediamonitoring” aruanne*, BAMR, Tartu, 2001. (Edaspidi Meediamonitoring 2001).

<sup>53</sup> Kõuts, R. Integratsiooniprotsesside kajastumine Eesti ajakirjanduses 2001. aastal. Projekti „Integratsiooni meediamonitoring” aruanne, BAMR, Tartu, 2002, lk. 11, vt. <http://www.meis.ee/trykised/meediamonitoring01.rtf> (ühendus 15. aprill 2002). (Edaspidi Meediamonitoring 2002).

<sup>54</sup> Semjonov, A. (toim.), *Integratsioon Tallinnas 2001*, LICHR, Tallinn, 2002, lk. 76-77.

<sup>55</sup> Kruusvall, J. *Understanding integration in Estonian society* (Integratsiooni mõistmine Eesti ühiskonnas, kogumikus Lauristin, M. ja Vetik, R. (toim.), *Integration in Estonian society: monitoring 2000 (Integratsioon Eesti ühiskonnas: monitoring 2000)*, IISS, Tallinn, 2000, lk. 19, 21. vt. <http://www.meis.ee/eng/monitoring/Juri.rtf> (ühendus 15. aprill 2002). Vt. ka Semjonov, A. (toim.), *Integratsioon Tallinnas 2001*, LICHR, Tallinn, 2002, lk. 76-77.

siooniprogrammi elluviimise koordineerimisse. See on suurema probleemi – kolmanda sektori tugevdamise - üks dimensioon, millele valitsus pole piisavalt tähelepanu pööranud.<sup>56</sup>

## 2.6 Programm ja Euroopa Liit

Alates 1990ndate keskpaigast on EL toetanud keeleõppel põhinevaid integratsiooniprojekte ning on avaldanud oma regulaarsetes raportites tunnustust Integratsiooniprogrammile. Hoolimata hoiatustest, et palju tuleb veel ära teha just mittekodanike integratsiooni valdkonnas, näib EL toetavat programmi keele-kesket lähenemist. Euroopa Komisjon on ära märkinud vajadust tegeleda integratsiooni kõikide aspektidega ning ELi raha on suunatud regionaalarengu projektidesse, mis võiksid integratsiooniprotsessi ulatust laiendada. Samas viitab Komisjon vajadusele asetada enam rõhku integratsiooni õiguslikele ja poliitilistele aspektidele.

Euroopa Komisjon on Phare programmi kaudu alates 1996. aastast toetanud põhiliselt eesti keele õpetamisele keskenduvald integratsiooniprojekte. Enne Integratsiooniprogrammi käivitumist elluviidud projektide hulgas oli „Keeleõpe 1996–1997”, mis visandas muukeelse elanikkonna eesti keele õppe 10–15-aasta plaani. Strateegia töötas välja ja võttis vastu Eesti valitsus 1998. aasta aprillis. Projekti teine ülesanne oli koordineerida erinevaid keeleõppe programme ja projekte, sealhulgas püüdlusi kaasata nendes projektidesse välisabi. Tegevus kulmineerus 1998. aastal laialulatuslike ja mitme rahastajaga programmidega, mida koordineerisid Haridusministeerium ja ÜRO Arenguprogramm ning mis vahetasid välja terve rea väiksemaid projekte, mida oli toetatud ajavahemikus 1993–1997. Lisaks eraldati 1,4 miljonit eurot projektile „Eesti keele õppe programm aastatel 1998–2000” ja Phare toetas 3,1 miljoni euroga käimasolevat projekti „Eesti etniliste vähemuste sotsiaalse integratsiooni ja keeleõppe programm 2001–2003”.

Haridusministeerium viimistles programme ning Integratsiooni Sihtasutus valis konkursi korras välja partnerid projektide elluviimiseks. Phare programmi juhtkomitee kontrollib rahade kulutamist tegevuste ja planeeritud eelarvete heakskiitmise kaudu.<sup>57</sup>

2000. a kevadel tellis ÜRO Arenguprogramm rahvusvaheliselt hindamiskomisjonilt vahehinnangu Euroopa Liidu Phare „Eesti keele õppe programmile 1998–2000”.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Intervjuud A. Laiusega, Jaan Tõnissoni Instituudi direktoriga, Tallinn, 9. aprill 2002 ning Jaak Prozes'iga, Eestimaa Rahvuste Ühenduse presidendiga, Tallinn, 3. aprill 2002.

<sup>57</sup> Komitee koosneb rahvastiku ministri, haridus-, rahandusministeeriumide, parlamendi, akadeemiliste ja uurimisasutuste, vähemusorganisatsioonide esindajatest.

<sup>58</sup> Vt. Hopkins, M., Elenurm, T., Feldman, G. Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, Tallinn, mai 2000. Vt. <http://www.meis.ee/eng/hinnang-eng.rtf> (ühendus 15. aprill 2002). (Edaspidi Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne).

Põhijäreldused Phare projekti suhtes on positiivsed ning märgitakse, et nii ÜRO Arenguprogrammi koordineeriv roll kui Integratsiooni Sihtasutuse töö on taganud üldise tulemuslikkuse.<sup>59</sup> Kui keelelaagrid ja teised samalaadsed programmid olid erakordselt populaarsed noorte hulgas ja neid soovitati laiendada, siis komisjon hindas täiskasvanute keeleõppe projekte vähem edukaiks ning soovitas vanemaealise vähemuselanikkonna puhul enam keskenduda majanduslikele ja sotsiaal-kultuurilistele projektidele.<sup>60</sup> Hinnangus märgiti, et tulevikus peaks keelega seotud tegevus üle kasvama muudeks üldisemateks integratsiooniga seotud algatusteks.

Mitmel puhul märgiti hindamisraportis, et „programmi sihtgruppidel” on vähe võimalusi teha oma ettepanekuid programmi kohta ning soovitati, et projekti juhtkomiteesse võetaks uus liige, kelle ülesandeks oleks seista mitte-eestlaste vajaduste eest.<sup>61</sup>

„Eduaruandes 2000” tervitas Euroopa Komisjon Integratsiooniprogrammi vastuvõtmist valitsuse poolt. 2001. aasta eduaruandes kirjeldas EL Integratsiooniprogrammi rakenduskeemi ja tegevusplaanides ettenähtud tegevuskulusid (225 miljonit krooni ehk 14,4 miljonit eurot<sup>62</sup> perioodiks 2000–2003). Programmi elluviimise järgmiste sammude kohta öeldakse raportis:

Eesti valitsusel on vajalik jätkuvalt kaasata piisavaid ressursse ja pöörata tähelepanu Integratsiooniprogrammi kõikide elementide täitmisele. See kehtib eriti vajaduse kohta kindlustada Eesti elanikkonna kõiki sektoreid hõlmav kõrgem teadlikkus ja kaasatus integratsiooniprotsessi.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, lk.4.

<sup>60</sup> Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, lk.6.

<sup>61</sup> Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, lk.7.

<sup>62</sup> Arvutatud kursiga 15,64 EEK = 1 EUR.

<sup>63</sup> Euroopa Komisjon, Eduraport, Brüssel 2000, lk. 23.



## 3. Riiklik programm – rakendamine

### 3.1 Programmi sõnastatud eesmärgid

Integratsiooniprogrammi kestvuseks on kavandatud periood 2000-2007. aasta. Lisaks eesmärkidele, mis tuleb saavutada selle ajavahemiku raames, on mõningad eesmärgid määratletud „pikaajalistena” ja need on kavatsus täita alles pärast 2007. aastat. Antud eesmärgid on järgmised: eesti keele keskkonnas ühise teaberuumi loomine kultuurilise mitmekesisuse ja sallivuse tingimustes; õiguslik ja poliitiline integratsioon, kasvatades lojaalset elanikkonda ja vähendades Eesti kodakondsust mitteomavate ja kodakondsuseta isikute arvu; kõigi Eesti ühiskonna liikmete majandusliku konkurentsivõime ja sotsiaalse mobiilsuse kasv.

Programmi peamised eesmärgid on lühiajalised ja peavad olema saavutatud aastaks 2007. Nad on jagatud nelja alamprogrammi, mille kavandatud eesmärgid on järgmised:

- Haridus: põhikooli lõpetajad on ühiskondlikult ja kultuuriliselt pädevad ning võimelised osalema laiemalt Eesti ühiskonnas ning valdavad eesti keelt kesktasemel; keskkooli lõpetajad valdavad eesti keelt igapäevaseks eluks ja tööks tarvilikul tasemel ning on võimelised jätkama õpinguid eesti keeles.
- Etniliste vähemuste haridus ja kultuur: etnilistel vähemustel on võimalik omandada haridust emakeeles ja säilitada oma kultuuri.
- Täiskasvanute eesti keele õpe: mitte-eestlastest täiskasvanutele on loodud võimalused parandada oma eesti keele oskust ja tõsta oma sotsiaal-kultuurilist pädevust.
- Ühiskonnapädevus: üksikisikud osalevad aktiivselt kodanikuühiskonna arendamises; eestlaste ja mitte-eestlaste hoiakud on riikliku programmi põhieesmärkide saavutamist toetavad; erivajadustega isikute võimalused integreerumiseks on suurenenud.<sup>64</sup>

### 3.2 Riiklik programm ja diskrimineerimine

Integratsiooniprogramm ei käsitle diskrimineerimisega seotud küsimusi ja isegi kohati esinevat ebavõrdsusest ei mainita. Programm sisaldab aga olulisi komponente, mis on suunatud mõistmise ja sallivuse suurendamisele ühiskonnas, kuid mis ei tegele realses elus esineva ebavõrdsusega, vaid üritavad vältida diskrimineerimist tulevikus. Üldiselt ei

<sup>64</sup> Integratsiooniprogramm, lk.16.

tunnista Eesti ühiskond ega valitsus diskrimineerimist kui probleemi, olgugi et võrdõiguslikkuse seaduse eelnõu on väljatöötamisel.

Integratsiooniprogrammis viidatakse küll barjääridele, mis takistavad mitte-eestlaste täielikku osalemist ühiskonnas, kuid nende hulgas ei mainita diskrimineerimist.<sup>65</sup> Põhiliste takistustena ühiskonnas osalemisele nähakse Eesti kodakondsuse puudumist, vähest riigikeele oskus ning eestlaste hulgas domineerivat hoiakut, et „mitte-eestlased on probleemiks”. Integratsiooniprogrammis väidetakse, et neid takistusi saab kõrvaldada etniliste vähemuste hulgas keeleoskuse parandamisega ja Eesti kodanike arvu suurendamisega,<sup>66</sup> kuid ei soovitata meetmeid vastavate keelenõudeid reguleerivate õigusaktide muutmiseks.

### ***Diskrimineerimisvastane seadusandlus ja praktika***

Eesti Vabariigi põhiseadus sisaldab sätteid, mis keelavad diskrimineerimise rassi ja rahvuse põhjal.<sup>67</sup> Diskrimineerimisvastaseid sätteid leidub ka kriminaalkoodeksis ning töölepingu seaduses.

Eestis ei ole välja kujunenud üksmeelset seisukohta diskrimineerimise esinemise osas ühiskonnaelu üheski sektors. Samas kui mõnede vähemusorganisatsioonide esindajad ei näe diskrimineerimises vähemuste jaoks probleemi<sup>68</sup>, näitavad integratsiooniteemalised küsitlused, et suur hulk vähemusi viitavad diskrimineerivale kohtlemisele etnilisuse ja eriti keelekasutuse põhjal kui olulisele tegurile. Inimõiguste Teabekeskus on koostanud ulatusliku loetelu seadusesätetest, mis panevad aluse ebaõiglasele kohtlemisele ning mis põhiliselt on seotud keelekasutusega.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Integratsiooniprogramm, lk.12.

<sup>66</sup> Integratsiooniprogramm, lk.14.

<sup>67</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus, RT, 1992, 26, 349, artikkel 9: „Põhiseaduses loetletud kõigi ja igaihe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.”; Artikkel 12: „Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.”

<sup>68</sup> Intervjuu Jaak Prozes'iga, Eestimaa Rahvuste Ühenduse presidendiga, Tallinn, 3. aprill 2002.

<sup>69</sup> Vt. Inimõiguste Teabekeskus, *LICHR Recommendations to the participants in the seminar „Recent amendments to the Estonian legislation in the light of the international standards on minority rights”* (LICHR soovitusel seminarist „Hiljutised muudatused Eesti seadusandluses vähemuste õiguste rahvusvaheliste normide valguses” osavõtjatele), kogumikus *Problems and trends in the integration process of Estonian society. Workshop, 12.05.2000. Collection of presentations and materials (Eesti ühiskonna integratsiooniprotsessi probleemid ja suunad. Seminar, 12.05.2000, Ettekannete ja materjalide kogumik)*, Tallinn, 2000. 2000. a. registreeris LICHR kaebusi ja abipalveid 473 Eestis elavalt etniliselt venelaselt. Vt. Avatud Ühiskonna Instituut, ELga liitumise protsessi monitoorimine: vähemuste kaitse, 2001. Lk. 189. Vt. <http://www.eumap.org/reports/content/10/233> (ühendus 15.aprill 2002).

Vastuses rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee tähelepanekutele viitas Eesti valitsus 2001. aasta septembris sellele, et võrdõiguslikkuse seadus on Justiitsministeeriumis ettevalmistamisel.<sup>70</sup> Eelnõu tegeleb nii otseste kui varjatud diskrimineerimise vormidega ning katab selliseid valdkondi nagu tööhõive, haridus, tööttingimused, ametialastesse organisatsioonidesse kuulumine, sotsiaalkindlustus, tervishoid ning avalike teenuste kättesaadavus.<sup>71</sup> See tähelepanuväärne samm viib tõenäoliselt Eesti seadusandluse kooskõlla „Rassilise võrdsuse direktiiviga”, mille Eesti peab sisse viima oma riiklikku seadusandluse kui osa *acquis communautaire*'st.<sup>72</sup> Direktiivis ettenähtud järelvalve institutsioon on juba loodud Õiguskantsleri büroo juurde, mis võtab vastu kaebusi diskrimineerimise kohta ja mille kohuseks on nii asetleidva diskrimineerimise kohene lõpetamine kui diskrimineeritute õiguste kaitsmine.<sup>73</sup> Justiitsministeerium on palunud mõningatel valitsusvälistel organisatsioonidel, kes on pädevad vähemuste kaitse teemadel, seaduse eelnõud kommenteerida.

Valitsus ja Riigikogu on muutnud mõningaid seadusi, mida oli alust pidada diskrimineerivaiks ja välistavaiks venekeelsete elanike suhtes. Nende seas on Riigikogu ja kohalike omavalitsuste valimiste seaduse muudatus, mis võeti Riigikogu poolt vastu 21. novembril 2001. aastal ja mis kaotab keelenõuded riiklikel ja kohalikel valimistel kandideerijatele, viies sellisel moel seaduse kooskõlla rahvusvaheliste normide ja standarditega, eriti ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 25.<sup>74</sup> Kuna aga nõuded kasutada eesti keelt töökeelena isegi kohalike volikogude istungitel on endiselt üsna karmid, siis kandidaatidele keelenõuete kaotamine ei paranda realselt nende osalemisvõimalust.<sup>75</sup>

Eelmisel aastal tekitas mitte-estlaste kogukonnas suurt muret keeleoskuse tunnistuste küsimus, kuid hetkel arutluselolevate seadusemuudatustega lubatakse probleem lahendada. Uus tunnistuste süsteem hakkas kehtima 1999. aastal ning kuigi eelnevalt väljastatud tunnistuste aegumise tähtaega ei määratletud, sätestas 1999. a. keeleseaduse ja riiklike

<sup>70</sup> Valitsuse kommentaarid FCNMI nõuandekomitee 2001. a. arvamusele, lk. 5.

<sup>71</sup> Justiitsministeerium, Võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seadus. Eelnõu 24.04.02.

<sup>72</sup> Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv võrdse kohtlemise printsiipide rakendamisest individidele sõltumata nende rassilisest või etnilisest päritolust (OJ L 180, 19/07/2000).

<sup>73</sup> Valitsuse kommentaarid FCNMI nõuandekomitee 2001. a. arvamusele, lk. 5.

<sup>74</sup> Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee väljendas samuti muret eesti keele oskuse nõude üle oma arvamuses Eesti kohta 14. septembril 2001. Komitee väitis, et „need nõuded on negatiivse mõjuga rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste efektiivsele kaasamisele ning ei ole vastavuses raamkonventsiooni artikliga 15. Vt. FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001; paragrahv 54.

<sup>75</sup> Vt. Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise rahvusvahelise konventsiooni artikli 9 kohta esitatud aruanne, Eesti, 2002. a. veebruar, lk. 27. Vt. <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fa6627fccbb3a493c1256b900484c42?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fa6627fccbb3a493c1256b900484c42?Opendocument)> (ühendus 6. august 2002).

maksude seaduse muutmise seadus vanade tunnistuste aegumistähtjaks 2002. a. juuli.<sup>76</sup> Vanade tunnistuste omanikelt oleks seega nõutud uue eksami sooritamist. Seda muudatuste sätet kritiseerisid tugevalt nii paljud venekeelse kogukonna esindajad kui ka välismaised eksperdid.<sup>77</sup> Kui venekeelset elanikkonda esindavad parteid pooldasid tunnistuste väljavahetamist ilma lisaksamit sooritamata, siis mõned etniliste eestlaste esindajad olid automaatse pikendamise vastu.<sup>78</sup> 2002. a. aprillis esitas valitsus parlamendile vastuvõtmiseks keeleseaduse muutmise seaduse ja keeleseaduse ja riiklike maksude seaduse muutmise seaduse artikli 6 kustutamise eelnõu. 5. juunil 2002 Riigikogu poolt heakskiidetud seaduse muutmise seaduse kohaselt pikendatakse vanade tunnistuste kehtivusaega kuni 1. jaanuarini 2004.

Eesti kodakondsuse saamise tingimusi on samuti teravalt kritiseeritud nii rahvusvaheliselt kui ka kohalike vähemuste esindajate poolt.<sup>79</sup> Integratsiooniprogrammi vastuvõtmisest alates on naturalisatsiooniprotsent tegelikult langenud, mida tunnistab ka valitsuse „Aruanne programmi täitmise kohta 2001. aastal”.<sup>80</sup> Kuigi mõningaid samme kodakondsuse saamise tingimuste leevendamiseks on astutud, näitab olukord, kus edukate taotlejate arv väheneb ja kodakondsuseta isikute arv püsib suur, et valitsus peaks üle vaatama nii õiguslikud protseduurid kui ka inimeste motiveerituse naturalisatsiooni korras kodakondsust saada. Hiljuti tegi üks partei ettepaneku, et kaua-aegsetel elanikel peaks olema võimalus saada kodakondsus pärast kodanikuõpetuse kursuse läbimist – ettepanek, mille teised parteid maha kandsid kui valimiste-eelse propaganda.<sup>81</sup>

Mitte-eestlaste arusaamine diskrimineerimisest ja ebavõrdsusest on Integratsiooniprogrammi kontekstis eriti oluline. Kuigi programmi tekstis on diskrimineerimist mainitud vaid möödaminnes, on sellest arusaamist jälgitud kodanikuühenduste poolt. Ühe uuringu järgi, mis viidi läbi Tallinnas 2001. aastal, on 15% eestlastest ja 37% mitte-eestlastest viimase kahe aasta jooksul kas diskrimineerimist isiklikult kogunud või kuulnud teiste poolt

<sup>76</sup> Vt. Keeleseaduse ja riiklike maksude seaduse muutmise seadus, Riigi Teataja, RT I 1999, 16, 275.

<sup>77</sup> Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee väitis oma arvamuses Eesti kohta, et ”viimased muudatused, mis puudutavad nõutavaid keeletasemeid peavad ellu rakendatama ilma takistusteta nendele indiviididele, kes on juba sooritanud vajalikud keeletestid ja omandanud tunnistused eelmiste normide alusel”. Vt. FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001; paragrahv 60.

<sup>78</sup> Vt. Kalamees, K. Selgub keeletunnistuste kehtivusaja pikendamine, Eesti Päevaleht, 2. aprill 2002. Vt. <http://www.epl.ee/leht/artikkel.php?ID=200321> (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>79</sup> Vt. näiteks ECRI, II aruanne Eesti kohta, lk. 8; V. Poleshchuk, *Advice Not Welcomed* (Nõuanded pole teretulnud), lk. 51-65.

<sup>80</sup> Riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007” täitmine 2000. aastal, lk. 66.

<sup>81</sup> Vt. RFE/RL, *Newsline*, 15. juuli 2002, *Estonia's Res Publica Proposes Easier Citizenship for Russians* (Eesti partei Res Publica teeb ettepaneku venelaste kodakondsuse saamise korda kergendada).



kogetud diskrimineerimisest.<sup>82</sup> Vastavalt respondentide hinnangule rikutakse eestlaste õigusi kõige rohkem töösuhetes ja suhetes riigiametnikega, samal ajal kui vähemused nimetavad sellele lisaks diskrimineerivat kohtlemist ka elamislubade ja kodakondsuse taotlemise protsessis. Uuringu tulemuste põhjal leiab üle 40% mitte-eestlastest, et Eestis esineb diskrimineerimist etnilistel alustel, samal ajal kui 46% väidab olevat kogenud ebavõrdset kohtlemist riigiametnike poolt seoses ebapiisava keeleoskusega. Küsitluse vastused näitavad, et etnilisel ja keelel põhinev diskrimineerimine leiab aset ka töökohtades, kuid ei ole nii sagedane kui ametlikus või juhtimissfääris.<sup>83</sup> Uurimuse järgi on kõige haavatavamad kodakondsuseta isikud, kes leiavad, et neid diskrimineeritakse tugevamini nii töökohtades kui avalikus elus.

Samal ajal näitavad integratsiooniuringud, et enamus eestlastest ei nõustu seisukohaga, et vähemuste olukord on nende omast halvem ja eestlaste arvates ei kannata vähemused ebavõrdse kohtlemise pärast.<sup>84</sup> Seega peab programmi eesmärk „tõhustada teadlikkust mitmekultuurilisusest ja toetada (kohanemist) mitmekultuurilise Eestiga”<sup>85</sup> ennekõike keskenduma etniliste eestlaste teadlikkuse tõstmisele selles valdkonnas.

### *Sallivuse edendamine*

Integratsiooniprogramm ei käsitle diskrimineerimisega seotud küsimusi, kuid ta sisaldab meetmeid, mis aitavad edendada sallivust ning vähendada negatiivseid etnilisi stereotüüpseid arusaamu ühiskonnas ja meedias. Selle integratsiooniprotsessi dimensiooni eesmärgiks on jõuda nii vähemus- kui enamusgruppideni soodustamaks programmi tekstis märgitud „kahesuunalist” integratsiooni. Sellest hoolimata on mõned vähemuste õiguste kaitsjad väitnud, et programm nõuab mitte-eestlastelt rohkem vastutulekut kui Eesti riigilt või enamuse ühiskonnalt ning et kahesuunalise protsessi lubadusest pole kinni peetud.

Integratsiooniprogrammi raames loodud meediamonitooringu programmi<sup>86</sup> tulemuste analüüsi kohaselt on vene- ja eestikeelses pressis hakanud tekkima mõned ühised valdkonnad, kuna mõlemas on suurenenud rahvusgruppe käsitleva ja mõlemale poolele

<sup>82</sup> Semjonov, A. (toim.), *Integratsioon Tallinnas 2001*, LICHR, Tallinn, 2002, lk. 53, 54, 88.

<sup>83</sup> Semjonov, A. (toim.), *Integratsioon Tallinnas 2001*, Tallinn, 2002, lk. 53, 54, 88.

<sup>84</sup> Kruusvall, J. *Understanding integration in Estonian society* (Integratsiooni mõistmine Eesti ühiskonnas), kogumikus Lauristin, M. ja Vetik, R. (toim.), *Integration in Estonian society: monitoring 2000 (Integratsioon Eesti ühiskonnas: 2000. a. monitooring)*, IISS, Tallinn, 2000, lk. 18, 27. vt. <http://www.meis.ee/eng/monitoring/Juri.rtf> (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>85</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 41.

<sup>86</sup> Integratsiooniprogrammi raames ette nähtud meediamonitooringu kohaselt tuleb analüüsida meedias esitatavate integratsiooni, rahvussuhete, kodakondsuse ja keeleteemade ning rahvusvähemuste kultuuri ja poliitika teemade sagedust ja sisu. Programmi raames on jälgitud kõiki vene- ja eestikeelseid ajalehti alates projekti käivitumisest 1999. aastal ja sealt edasi 2000. aastast televisioonisaateid ja 2001. aastast venekeelseid avalik-õigusliku raadio saateid.

olulise informatsiooni osa. Nende teemade arendus on muutunud nii eesti- kui muukeelses meedias sarnasemaks. Kuna ajakirjanikud ja toimetajad on muutunud teadlikumaks stereotüüpidest ja negatiivsete tüpaažide loomisest, on pressi keel ja sisu muutunud neutraalsemaks, mis on positiivne areng võrreldes eelmise perioodiga, mil uuringute kohaselt olid nii eesti- kui venekeelses meedias ülekaalus vastastikused negatiivsed stereotüübid.<sup>87</sup> Integratsiooni Sihtasutus rahastas ka uusi televisiooniprogramme eesmärgiga tõsta venekeelsete vaatajate huvi kohaliku suunitlusega saadete vastu.<sup>88</sup>

Integratsiooniprogramm algatas kaks ulatuslikku sallivuse edendamise kampaaniat ning oluliselt suurendati ka teiste projektide, näiteks täiskasvanute keeleõppe, avalikustamist. Mitmekultuurilisust edendavad kampaaniad „Palju toredaid inimesi” 1999. aastal ja „Sõprus algab naerusest” 2000. aastal said vastavalt 41,935 eurot ja 76,774 eurot. Kodakondsuse ja keeleõppe toetusreklamid, sealhulgas „Seo lahti” kampaania, said üldsummas 174,052 eurot aastatel 1999-2001.<sup>89</sup>

Varem ei olnud Eestis laialdaselt kasutatud sotsiaalset reklaami ja sellele reageeriti vastuoluliselt. Kriitika pani kõige sagedamini kahtluse alla niisuguste kampaaniate kasulikkuse, väites, et raha võiks kulutada paremini ja praktilisemalt.<sup>90</sup> Eriti vähemuste esindajad on viidanud vajadusele konkreetsete sammude järele Integratsiooniprogrammis sätestatud poliitilises, õiguslikus ja sotsiaalvaldkonnas täiendamaks käimasolevaid projekte keeleõppe ja hariduse vallas.

### 3.2.1 Haridus

Integratsiooniprogramm tunnistab tõsiasi, et mõned võimalused on vähemustele välistatud eesti keele oskuse puudumise tõttu,<sup>91</sup> kuid ei käsitle eraldi diskrimineerimist

<sup>87</sup> Vetik, R. *Interethnic Relations in Estonia 1988-1998. Doctoral dissertation*, (Rahvustevahelised suhted Eestis 1988–1998, doktoridissertatsioon). Tampere ülikool, Tampere, 1999. Vt ka Raudsepp, M. Rahvusküsimus ajakirjanduse peeglis, kogumikus Heidmets, M. (toim.), *Vene küsimus ja Eesti valikud*. TPÜ Kirjastus, Tallinn, 1998, p. 113-135.

<sup>88</sup> Avaliku kommunikatsiooni programm „Integreeruv Eesti”, Lõpparuanne, Hill and Knowlton, lk. 13.

<sup>89</sup> Integratsiooni Sihtasutus, Projekti „Muulaste Eesti ühiskonda integreerimise riikliku programmi teotuse” lõpparuanne, Tallinn, 2001; Integratsiooni Sihtasutus, *Integratsiooni Sihtasutuse Aastaraamat 2000*, Tallinn, 2001; <<http://www.meis.ee/eng/aastaraamat>> (ühendus 15. aprill 2002); Integratsiooni Sihtasutus, *Integratsiooni Sihtasutuse Aastaraamat 2001*, Tallinn, 2002, käsikiri.

<sup>90</sup> Peresild, O. Sotsiaalreklaam integreeruva ühiskonna kontekstis; Kõuts, R. (toim.), *Integratsiooni-protsesside kajastumine Eesti ajakirjanduses aastal 2001. Projekti „Integratsiooni meediamonitoring” aruanne*, BAMR, Tartu, 2002.

<sup>91</sup> Integratsiooniprogramm, lk.12.

hariduse valdkonnas. Murettekitavaks vähemuste hariduse puhul on üldiselt emakeelse hariduse kvaliteet ja kättesaadavus (vt. paragrahv 3.3.1), mis mõjutab vähemuste osalemise võimalust tööhöives, sotsiaalkindlustussüsteemis, ühiskondlikus ja poliitilises elus.

Programmi keskendumine eesti keele õpetamisele venekeelsetes koolides ja eriti kavandatud venekeelsete koolide üleminek eestikeelsele õppele pärast 2007. aastat, põhjustas muret Eesti venekeelse kogukonna mõningate esindajate hulgas. FCNMI nõuandekomitee on samuti väljendanud kahtlusi nende plaanide suhtes, väites et „tema arvates on oluline, et sellistes algatustes osalemine (keelekümbluse programmides) on ka edaspidi täiesti vabatahtlik ja et otsus eraldada märkimisväärseid vahendeid nendele kavadele ei vähenda asjakohastes piirkondades vähemuskeelse hariduse kättesaadavust ega taset”.<sup>92</sup>

Integratsiooniprogrammi alamprogramm „Haridus” rõhutab, et eesti keele oskus on keskse tähtsusega integratsiooni jaoks kõikides valdkondades. Konkreetsed haridusprojektid on koondunud nii alamprogrammi „Haridus” kui ka „Täiskasvanute eesti keele õpe” alla. Kokku suunati nendele komponentidele 2000. aastal üle 75% kogu programmi rahadest.<sup>93</sup> Samal aastal viidi läbi kaks keeleõppega seotud projekti, mis parandavad mitte-eestlaste väljajaateid peale hariduse ka tööhöive valdkonnas.

### **Keelelaagrid ja perede vahetusprojektid**

Keelelaagrid pakkusid venekeelsetele noortele võimalust intensiivsemaks eesti keele õppeks puhkekeskkonnas. Perede vahetusprogrammi rammes elasid venekeelsed lapsed kuu aega eestikeelsetes võõrustajaperedes, võimaldades sügavat omavahelist kultuurilist läbikäimist.

Integratsiooni Sihtasutus vastutas projektikonkursside ettevalmistuse eest. Tegevuste lõppedes hindas neid Eesti Keelelaagri ja Pereuuringute Nõukogu. Nõukokku kuulusid rahastajate, Haridusministeeriumi, Keeleinspektsiooni ja laagri nõukogu esindajad, samuti ühe vene kooli eesti keele õpetaja ja üks mitte-eestlasest üliõpilane. Projektis osalejatel paluti anda oma hinnang keelelaagrite tegevusele eesmärgiga arvestada seda tulevaste laagrite ja keeleõppevariantide kavandamisel.

2000–2001. aastatel viidi ellu kokku 72 projekti, millest 45 olid keelelaagri- ja 27 perede vahetusprojektid. Neis osales 3500 noort, sealhulgas umbes 2700 vähemuste esindajat.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> Vt. FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001, paragrahv 54.

<sup>93</sup> Valitsuse aruanne, lk. 86.

<sup>94</sup> Neid projekte toetasid Põllumajandusministeerium (238 159 EEK), ja mitmed Integratsiooni Sihtasutuse fondid (2 493 280 EEK Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogramm; 2 125 888 EEK EL Phare Eesti keele õppe programm), kogusummas 5 857 327 EEK (€ 374 350). Vt. Feldman, G., Kuldjärv, M., Vares, O. Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti „Toetus riiklikule integratsiooniprogrammile” lõpphinnangu aruanne, Tallinn, oktoober 2001, lk. 18-19. (Edaspidi Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang).

Elavast huvist nende projektide vastu annab tunnistust osalejate suur arv. Venekeelses osalejad on eriti hinnanud perede vahetusprojektist saadud kogemusi. Eesti lastel ei olnud samalaadset võimalust elada vene perekondades, kuigi Integratsiooniprogramm näeb ette ka sellesuunalist vahetust.

Vastavalt meediamonitooringu aruandele olid keelelaagrid ja perede vahetusprojektid kõige sagedamini mainitud tegevused nii eesti- kui ka venekeelses massimeedias Eestis 2001. aastal.<sup>95</sup> Nii eesti- kui venekeelne meedia kajastas neid projekte positiivselt, kuigi venekeelne meedia hindas perede vahetusprojekte kõrgemalt kui nende eestikeelses kolleegid.<sup>96</sup> Neist projektidest teavitati avalikkust pressiteadete kaudu, samuti oli Integratsiooni Sihtasutuse koduleheküljel üleval põhiinformatsioon nende projektide kohta, kuigi enamuses eesti keeles.<sup>97</sup>

Rahvusvaheline hindamismeeskond tegi projektile nii vahe- kui lõpparuande. Komisjon märkis, et suurem tähelepanu pööramine perede vahetusprogrammi monitooringule võiks kindlustada integratsioonieesmärkide saavutamise.<sup>98</sup> Esimese hinnangu teinud komisjoni ei kaasatud vähemuste esindajaid, kuid üks kolmest lõpphinnangu koostajast oli vähemuse esindaja. See muutus peegeldab ehk vahearuaande autorite enda soovitusi, et projektide koostamisel tuleks rohkem arvestada nende arvamusega, kellele projektid on suunatud.<sup>99</sup>

### Täiskasvanute keeleõppe projekt *InterEst*

Projekt, mille eesmärgiks on toetada täiskasvanute eesti keele õpet, algatati 1999. aastal, enne Integratsiooniprogrammi vastuvõtmist.<sup>100</sup> Projekti esimesed etapid viidi läbi peamiselt vene keelt kõnelevates regioonides Kirde-Eestis ja Tallinnas, kuid hiljem laienes projekt kõikidele Eesti piirkondadele. Täiskasvanutele, kes on edukalt lõpetanud kursused, maksab riik õppekulutused osaliselt tagasi.

Keeleõpet pakkuvatele firmadele korraldatakse koolitusi, et hoida neid kursis keele-eksami nõuetega. Ligi 120 õpetajat osales 2000. aastal koolituskursustel ja neile anti ka metoodilised juhendid, testide käsiraamatud ning harjutuste vihikud, mis on välja antud Phare „Eesti keele õppe programmi” teotusel. 2000. a. lõpuks olid keeleõppekursuse läbinud 4800 mitte-eestlasest õpilast, kellest üks kolmandik sooritas tasemeeksami ning neile maksti tagasi osa kursuse maksumusest.

<sup>95</sup> Kõuts, R., Projekti „Integratsiooni meediamonitooring” aruanne 2002, lk. 11.

<sup>96</sup> Kõuts, R., Projekti „Integratsiooni meediamonitooring” aruanne 2002, lk. 11.

<sup>97</sup> Sihtasutuse interneti koduleheküljel on informatsiooni ka inglise ja vene keeles <http://www.meis.ee/eng/index.html>.

<sup>98</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpparuanne, lk. 18.

<sup>99</sup> Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, lk. 19.

<sup>100</sup> Projekti üldine eelarve on 3 106307 EEK (€ 198528), mis tuleb Integratsiooni Sihtasutuse riigieelarvelistest (171 307 EEK) ja välisabi vahenditest (EEK 2 935 000).

Asjatundate grupp, kes vastutas keeleõppe kulude tagasimaksmise süsteemi väljatöötamise eest, koosnes vähemusgruppide esindajaist, samuti riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikest, keelefirmade ja valitsusväliste organisatsioonide esindajaist.

Vastavalt 2000. aasta märtsis läbiviidud uuringule<sup>101</sup> oli umbes 79% venekeelsetest respondentidest *InterEsti* tutvustavast kampaaniast teadlikud. Vaid ligi 11% vastanutest viitas, et nad ei vaja eesti keele lisaõpet. Samal ajal ei olnud nende protsent, kes planeerisid oma keeleoskust parandada, eriti suur – umbes 33% kõikidest küsitletutest. 48% respondentidest teatas, et nemad ei kavatse minna keelekursustele. Regionaalselt oli sellise vastuse andnute protsent kõrgeim valdavalt venekeelses Narvas – 61 % – mis peegeldab reaalselt olukorda, kus paljud vene keelt kõnelevad inimesed elavad endiselt ükskeelses keskkonnas. Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI) on soovitanud, et keele õpetamiseks tehtavaid pingutusi tuleks kahekordistada piirkondades, kus inimeste igapäevane kokkupuude eesti keelega on endiselt minimaalne.<sup>102</sup>

Meediamonitooringust 2001 selgub, et eestikeelne meedia kajastas *InterEsti* projekti positiivsemalt kui venekeelne meedia.<sup>103</sup> Mis puutub keelelaagritesse ja pere vahetusprojektidesse, siis mõlema tulemused avalikustati pressiteadete vahendusel ja informatsioon tagasimaksete skeemi kohta on saadaval Integratsiooni Sihtasutuse interneti koduleheküljel.<sup>104</sup>

Seegi kord hinnati projekti nii vahe- kui lõpparuannete käigus rahvusvaheliste meeskondade poolt Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti raames.

Keeleõppe reklaami kampaaniad olid üsna edukad, kuivõrd kampaania käigus ja vahetult pärast kampaaniat suurenes järsult inimeste arv, kes panid end kirja keelekursustele.<sup>105</sup> Viimane niisugustest kampaaniatest, „Seo lahti”, oli kavandatud „šoki-efektina”, kujutades suutropiga inimesi. Kampaania, mida juhtis ja mille viis ellu puhtalt venekeelne meeskond, ületas ootused ja tõi keelekursustele seitsme kuu jooksul 6500 inimest (kuigi kursustel osalemise kasv võis olla ka seotud keeletunnistuste kehtivuse lõppemisega<sup>106</sup>). Integratsiooni Sihtasutuse töötaja väljendas tüüpilist reaktsiooni sellele kampaaniale: „need plakatid on vastikud ja mina isiklikult vihkan neid, kuid nad osutasid erakordselt efektiivseteks, nii et mina kui koordinaator olen tulemustega täiesti rahul.”<sup>107</sup>

<sup>101</sup> OÜ SaarPoll, Interest kampaania mõju uuring, Tallinn, 2000.

<sup>102</sup> ECRI, II aruanne Eesti kohta, lk. 9.

<sup>103</sup> Meediamonitooring 2002, lk. 100, 105.

<sup>104</sup> <http://www.meis.ee/eng/index.html>

<sup>105</sup> Intervjuu Integratsiooni Sihtasutuse eksperdi H. Hinsbergiga, Tallinn, 28. märts 2002.

<sup>106</sup> AÜI ümarlaud, Tallinn, juuni 2002.

<sup>107</sup> Intervjuu Integratsiooni Sihtasutuse eksperdi H. Hinsbergiga, Tallinn, 28. märts 2002.

### 3.2.2 Töehõive

Nii nagu ka hariduse puhul, ei näe Integratsiooniprogramm diskrimineerimist töehõive valdkonnas eestlaste ja mitte-eestlaste vahelise ebavõrdsuse põhjusena. Eesti keele oskus on tingimuseks töö saamisel teatud erialadel, nii avalikus kui erasektoris, ning see on kaudselt seotud töö saamisega väljaspool vene keelt kõnelevaid piirkondi. Programm keskendub taas eesti keele õppele kui vahendile, mis suurendab võimalusi tööd leida, kuigi mõned seadusesätted omakorda piiravad nende võimalusi, kes ei valda eesti keelt.

Mitte-eestlaste ebavõrdset positsiooni tööturul mõjutavad mitmed tegurid, sealhulgas struktuursed muutused Eesti tööturul nõukogude-tüüpi tootmissüsteemist loobumisel; regionaalse arengu ebavõrdsus, mis on eriti mõjutanud Kirde-Eestit; vähemuste Eesti kodakondsuse puudumine ning ebapiisav riigikeele oskus. Seetõttu on raske fikseerida, mil määral on töehõive ebavõrdsus tingitud diskrimineerimisest, mis on igal alusel ametlikult keelatud 1992. aasta töölepingu seadusega.<sup>108</sup> Eesti Töövaidluskomisjoni ei ole esitatud kaebusi töehõivega seotud diskrimineerimisjuhtumitest. Samuti ei ole Riiklik Tööinspeksioon tuvastanud diskrimineerimist töökohtades.<sup>109</sup>

Keeleseadus nõuab eesti keele oskust mõningate erasektori ametite puhul, kui see on „õigustatud avalikes huvides”.<sup>110</sup> ECRI 2001. aasta aruandes Eesti kohta märgitakse, et need nõuded on suhteliselt ebamäärased ja selle seaduse rakendamine võib viia isikute diskrimineerimiseni, sest „tööandjad võivad mõnikord eelistada võtta tööle eesti keelt emakeelena rääkivaid isikuid või isegi vallandada eesti keelt mitteoskavaid töötajaid.”<sup>111</sup> Kohalikud vaatlejad on murelikult juhtinud tähelepanu sarnastele asjaoludele.<sup>112</sup> Keeleseaduse muudatused, mis on hetkel Haridus- ja Justiitsministeeriumide poolt välja töötamisel, sisaldavad sätteid, mille eesmärgiks on tagada, et iga ameti jaoks nõutav keeleoskuse tase vastaks tegelikule vajadusele.<sup>113</sup>

Integratsiooniprogrammi raames on rakendatud vähe projekte, mille eesmärgiks on ebavõrdsuse vähendamine töehõive valdkonnas ja need keskenduvad põhiliselt keele-

<sup>108</sup> Töölepingu seadus, Riigi Teataja, RT, 1992, 15/16/241, artikkel 10. Vt. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?dok=X1056K5&keel=en> (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>109</sup> Poleshchuk, V. *Legal Analysis of National and European Anti-Discrimination Legislation: Estonia* (Euroopa ja rahvuslike diskrimineerimisvastaste õigusaktide juriidiline analüüs: Eesti), European Roma Rights Centre; Interights; Migration Policy Group. Brüssel, 2002, lk. 18.

<sup>110</sup> Keeleseadus, muudatused avaldatud RT I 2000, 51, 326. Artikkel 2. Kehtib *inter alia* ametite puhul, mis on seotud avaliku korra, tervishoiu, tarbijakaitse ning tööohutusega.

<sup>111</sup> ECRI II aruanne Eesti kohta, lk. 9.

<sup>112</sup> Vt. European Centre for Minority Issues, *Social Dimension of Integration in Estonia and Minority Education in Latvia* (Integratsiooni sotsiaalne dimensioon Eestis ja vähemuste haridus Lätis), detsember 2001, lk. 5.

<sup>113</sup> Intervjuu haridusminister Mailis Rand'iga, Tallinn, 4. aprill 2002.

dimensioonile. Töötajate keeleoskusi parandades loodetakse suurendada tööjõu paindlikkust ja mobiilsust vähemuste hulgas, andes vene keelt kõnelevatele inimestele rohkem võimalusi töötada väljaspool teatud tööstusharusid, kus nad traditsiooniliselt on töötanud.

Eesti Ametiühingute Kesknõukogu (edaspidi EAKN) esindaja tunnistas venekeelsete inimeste ebavõrdset seisundit tööturul, kuid ei pannud seda mitte etnilise diskrimineerimise, vaid nõukogude ajal venekeelseid töötajaid enim hõivanud majandustegevuste hääbumise arvele.<sup>114</sup> Nii ei pea ametiühingud vajalikuks rõhutada tööpuuduse etnilist dimensiooni. Seal, kus pärast erastamist on suured ettevõtted tööd jätkanud, domineerivad ikka veel venekeelsed töötajad ja nende ametiühingute organisatsioonid on palju tugevamad kui eesti töötajate omad. Kui keskmiselt hõlmavad ametiühingud Eestis 12–15% töötajatest, siis Ida-Viru maakonna ametiühingute liikmed üksinda moodustavad neljandiku EAKNi liikmeskonnast. Ametiühingu esindaja tunnistas ka seda, et mõned välismaistele (lääne) firmadele kuuluvad tehased kasutavad sageli tööliste palkamisel ebaseaduslikke ajutisi töölepinguid, mis jätavad tööliste ilma sotsiaalsetest garantiidest, juhul kui ettevõtte restruktureeritakse või suletakse.<sup>115</sup> Jällegi osutuvad venekeelsed töötajad, eriti naised, ebasoodsamas olukorras olevateks. Vaatamata sellele, et Eesti tööpoliitika on olnud märkimisväärse kontrolli all seoses EL liitumisprotsessiga, ei ole Eesti ratifitseerinud neid Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioone (eriti 111 konventsiooni), mille järgi peaks suurenema Eesti tööturul võrdsete võimaluste põhimõtte tegelik rakendamine.<sup>116</sup>

Eesti Statistikaameti poolt 2000. aastal tööjõu kohta väljastatud andmed võimaldavad teha mitmeid järeldusi vähemuste tööhõive kohta. Mitte-estlased osalevad kõikides majandussfäärides ning nende roll mitmes majandussektoris on eriti oluline. Samas on vähemused alaesindatud riigi- ja eraettevõtete kõrgematel tasemetel, eriti avalikus sektoris ja riigikaitstes ning sotsiaalkindlustusvaldkonnas.<sup>117</sup>

Tööjõu rahvuslik jagunemine sisaldab tähelepanuväärseid sotsiaalse ebavõrdsuse elemente. Seega on mõned poliitikud märkinud vajadust muuta programmi nii, et keskenduda senisest enam kavandatavates integratsioonimeetmetes integratsiooni sotsiaalsetele

<sup>114</sup> Intervjuu hr. Harry Taliga, Eesti Ametiühingute Kesknõukogu (EAKN) sotsiaalsekretäriaga, Tallinn, 9. aprill 2002.

<sup>115</sup> Intervjuu hr. Harry Taliga, Tallinn, 9. aprill 2002.

<sup>116</sup> Vt. *Monitoring the EU Accession Process: Equal Opportunities for Women and Men in Estonia* (EL-ga liitumise protsessi monitooring: võrdsed võimalused naistele ja meestele Eestis), Avatud Ühiskonna Instituut, Budapest 2002 (avaldamisel). Vt. <<http://www.eonet.ro>>.

<sup>117</sup> 2,6% kõikidest töötavatest etnilistest venelastest töötab nendes sektorites võrreldes 7,7% eestlaste ja 14,4% üldarvust. Eestlaste hulgas on tööandjaid 3,3% (7,7% füüsilisest isikust ettevõtjaid) ning mitte-estlaste hulgas 2,5% (2,8% füüsilisest isikust ettevõtjad). Eesti Statistikaamet, Tööjõud 2000, Tallinn, 2001, lk. 163, 165, 167.

aspektidele.<sup>118</sup> FCNMI nõuandekomitee märkis ministrite komitee järelduste ja soovitude ettepanekus, et „alles on jäänud puudused, mis on seotud rahvusvähemuste hulka kuulvate isikute efektiivse osalusega majanduselusel, eriti seoses nende ligipääsuga tööturule” ja „soovitab, et Eesti järgiks otsustavalt püüdlusi vähendamaks selliseid puudusi.”<sup>119</sup> Kuigi töö leidmise võimaluste suurendamisel on keeleõppel oluline osa, on see siiski ainult tööturu ebaõrdsuse üks aspekt. Ühendades keeleõpet teiste meetmetega nagu näiteks ametikoolitus, suurendatakse programmi kui terviku efektiivsust ning seda eriti eakamate mitte-eestlaste puhul, kelle jaoks olemasolevad integratsioonimeetmed on olnud vähem atraktiivsed.<sup>120</sup>

Projektid, mis on käivitatud Integratsiooniprogrammi raames tööhõive sfääris:

### Tööjõu vahetus

2000. aasta kevadel viidi ellu mitmeid 2–3-nädalasi tööjõu mobiilsuse projekte.<sup>121</sup> Politseiametnikud Ida-Viru maakonnast, meditsiinipersonal Kohtla-Järvelt ja raamatukogutöötajad Sillamäelt määrati töökohtadele Eestimaa erinevatesse piirkondadesse (Saare-, Lääne-, Võru-, Põlva- ja Viljandi maakondadesse). Projektis osalejad elasid eesti peredes ja tegid oma iga päevast tööd eestikeelses keskkonnas. Projekti eesmärgiks oli lihtsustada mitte-eestlaste eesti keele omandamist ning soodustada kultuurilist vahetust etniliste gruppide vahel. Need eesmärgid on omakorda mõeldud vähemuste suuremaks tööjõu mobiilsuse edendamiseks.

Projekti efektiivsuse hindamisel analüüsis ekspertgrupp, mis koosnes vähemuste ja valitsusväliste organisatsioonide esindajatest, riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnikest, aruandeid ning vestles projektis osalenute ja tööandjatega. Kolmeliikmeline hindamiskomisjon, milles osales ka üks vähemuse esindaja, valmistas ette lõpliku hindamisaruande.

Projektid said mõningase tagasihoidliku meedia tähelepanu osaliseks, kuid suhtumine oli sealjuures soodne nii eesti- kui venekeelses meedias. Projekti avalikustamine toimus läbi pressiteadete ja Integratsiooni Sihtasutuse interneti kodulehekülje.

Üle 60 inimese on saanud keeleõpet ja spetsiaalset praktilist õpet vahetusprojekti raames. Hindamiskomisjoni arvates oli projekt hästi korraldatud ning efektiivselt juhitud. Samas

<sup>118</sup> Intervjuu endise rahvastikuministri K. Saksaga, Tallinn, 1. aprill 2002, ja hr. Tiit Sepaga, Siseministeeriumi asekancleriga, Tallinn, 1. aprill 2002.

<sup>119</sup> FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001, lk. 24.

<sup>120</sup> Vt. Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahehindamine, lk. 15.

<sup>121</sup> Projekti üldmaksumus oli 744 000 EEKi (€ 47 550), mis kaeti Integratsiooni Sihtasutuse välisabi rahadega.



märkisid hindajad, et projekti peamine nõrkus oli ametlike mehhanismide puudumine selleks, et osalejad saaksid säilitada ja arendada eesti keelt pärast valdavalt venekeelsesse keskkonda tagasipöördumist.<sup>122</sup> Ei ole selge ka see, kas piisav arv töökohti väljaspool Ida-Viru maakonda on ikka tulevikus saadaval neile, kes on projektis osalenud ning kas need inimesed sooviksid ja kas neil oleks võimalik antud võimalusi kasutada.<sup>123</sup> Seetõttu tuleks ehk üle vaadata laiaulatusliku töötajate üle-Eestilise mobiilsuse stimuleerimise eesmärk või meetodid, kuna on vähe tõenäoline, et selline võimalus tegelikult ka tekib.

#### **Ida-Viru maakonna ametnike koolitus**

Valdavalt venekeelse Ida-Virumaa avaliku sektori ametnikele pakuti kahepäevast koolituskursust konfliktide haldamisest osana kogu piirkonnale mõeldud pädevuskoolitusest.<sup>124</sup> Hinnangus leiti, et koolitajatel „näis puuduvat tasakaalustatud arusaam õpetatavate töötingimuste kohta” ja et projekt ei olnud seega nii kasulik, kui loodeti.<sup>125</sup>

### **3.2.3 Eluase ja muud hüved ning teenused**

Mõningad sellised sotsiaalsed tegurid nagu sissetulek ja töökoht, mis on sageli tihedas seoses rahvusega, soodustavad ebavõrdsust elamispinna omamise osas. Pärast erastamisreforme on 90% eluasemeist eravalduses. Ühe uuringu andmeil võis seoses kodakondsuse puudumisega olla vähemustel olnud piiratud võimalus mõjutada privatiseerimisprotsessi ja nad on seega sattunud eluaseme hankimise osas ebasoodsasse olukorda.<sup>126</sup>

Integratsiooniprogramm viitab vaid lühidalt elamispinna probleemidele kui ühele eesmärgile, millega tuleb tegeleda ühiskonnapädevuse alamprogrammi raames.<sup>127</sup> Selle probleemiga seoses ei ole aga seni midagi ette võetud.

### **3.2.4 Tervishoid ja teised sotsiaalse kaitse vormid**

Sotsiaalse kaitse süsteem rajaneb põhimõttel, et riiklikku toetust saavad kõik riigis seaduslikult elavad isikud vaatamata sellele, kas neil on kodakondsus või mitte. Tervishoiuteenuste kallinemine, inimressursside puudus ning järjest suurema osa teenuste pakkumine erasektori poolt on probleemiks kogu ühiskonnale. Vähemusi mõjutavad sageli

<sup>122</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk. 26.

<sup>123</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk. 26.

<sup>124</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk. 25.

<sup>125</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk. 25.

<sup>126</sup> Vt. ELiga liitumise seireprogramm „Vähemuste kaitse 2001”, lk. 203.

<sup>127</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 59.

sellised tegurid ebaproportsionaalselt rohkem, sest nende esindajaid on selliste riskigruppide hulgas nagu mahajäänud piirkondade elanikud, töötud ja vaesed, suhteliselt palju.<sup>128</sup> Isikud, kes ei ole saanud elamisluba pärast Eesti taasiseseisvumist 1991. aastal, on eriti raskes olukorras.

„Ühiskonnapädevuse” alamprogrammi raames viitab Integratsiooniprogramm etniliste vähemuste hulgas eksisteerivatele sotsiaalsete riskigruppide probleemidele.<sup>129</sup> Alamprogrammi eesmärkide hulgas on vähemuste ilma vanemliku hooleta lastele hoolduse ja soodsa keskkonna garanteerimine, perekondade nõustamine ning puuetega mitte-eestlastele sotsiaalsete teenuste kindlustamine. Siiski on rakendatud väheseid meetmeid nende eesmärkide elluviimiseks. Riskirühma kuuluvad noored on olnud mõnedes keelelaagrites ja perede vahetusprojektides eriliseks sihtgrupiks ning neile on võimaldatud nõustamist ja koolivälisist tegevust.<sup>130</sup>

### 3.2.5 Kriminaalõiguse süsteem

Integratsiooniprogramm ei tegele kriminaalõiguse süsteemiga. Valitsusvälised organisatsioonid või vähemuste grupid ei ole täheldanud ulatuslikku diskrimineerimist selles sfääris. Kui mitte-eestlasi on proportsionaalselt rohkem vangide hulgas, siis etnilistel eestlastel on kaks korda suurem tõenäosus saada tingimisi karistatud kui etnilistel vähemustel.<sup>131</sup>

Eestis ei ole üldist statistikat vähemuste esindatusest politseis ning Politseiamet suutis anda andmeid ainult Tallinna ja Narva kohta 2001. aasta alguse seisuga. Ligikaudu 50% Tallinna ja 94% Narva politseinikest on lõpetanud venekeelse kooli või ülikooli, kuid enamus nendest (91%) valdavad vabalt eesti keelt.<sup>132</sup> ECRI aruandes on märgitud, et meetmed on tarvitusele võetud tagamaks, et politseinikeks saada soovivad vähemuste esindajad ei oleks ebasoodsamas olukorras seetõttu, et eesti keel on nende teine keel.<sup>133</sup>

<sup>128</sup> ECRI, II aruanne Eesti kohta, lk. 9.

<sup>129</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 59.

<sup>130</sup> Valitsuse aruanne, 2000, lk. 19.

<sup>131</sup> European Centre for Minority Issues, *Social Dimension of Integration in Estonia and Minority Education in Latvia* (Integratsiooni sotsiaalne dimensioon Eestis ja vähemuste haridus Lätis), detsember 2001, lk. 9.

<sup>132</sup> Intervjuu N. Veber'iga, Politseiameti pressisekretäriaga, Tallinn, 7. aprill 2002.

<sup>133</sup> ECRI, II aruanne Eesti kohta, lk. 18.

### 3.3 Kaitse rassilise vägivalda vastu

Integratsiooniprogramm ei analüüsi ega anna oma tekstis soovitusi rassilisel pinnal toimepandud vägivalda suhtes, kuigi ta toob välja rahvuste-vahelise konflikti võimalused:

„On vajalik tunnista, et integratsioon ei välista vastuolusid ja konflikte, kuna sotsiaalne harmoneerumine ja erinevuste säilitamine on sageli konfliktid protsessid. Selles mõttes on avatus ja sallivus erinevuste suhtes üks põhilisi väljakutseid Eesti ühiskonnale tulevikuks.”<sup>134</sup>

Integratsiooniprogrammi üldine käsitlus on seetõttu keskendunud pigem sallivuse edendamisele kui rassiliselt motiveeritud vägivalda suhtes eriliste meetmete välja pakkimisele (vt. peatükk 3.2).

Vägivalda rassilisel pinnal käsitletakse üldiselt mitmes õigusaktis, sealhulgas ka Eesti põhiseaduses. Viimastel aastatel on leidnud aset mitmed vägivaldajuhtumid, mida saab seostada rahvuste-vaheliste probleemiga, nende hulgas Paldiski sündmused Eesti Kaitsejõudude ja kohalike elanike vahel 23.–24. augustil 2001<sup>135</sup>, juhtumid Tallinnas (Lasnamäel ja Õismäel) ning Ida-Virumaal eesti- ja venekeelsete koolilaste vahel oktoobris-novembris 2001.<sup>136</sup> Valitsus mõistis kõik need juhtumid avalikult hukka ning Tallinnas viidi juhtumite uurimiseks läbi avalik uurimine. Ikkagi on veel palju lahkavamusi selle suhtes, kas tegemist oli rahvuste-vaheliste pingetega või tulenesid need muudest põhjustest.

Elanikkonnas pole ühest seisukohta rassilise vägivalda mõju kohta. Ühelt poolt viitavad Integratsiooniprogrammi 2000. aasta üldmonitooringu<sup>137</sup> tulemused sellele, et vaid seitse protsenti eestlastest ja mitte-eestlastest vastajatest on isiklikult läbi elanud mitte-vägivaldseid, etnilistel baasil toimunud konflikte. Siiski on rohkem kui kolmandik eestikeelsetest vastanutest ja peaaegu pool mitte-eestlastest vastanutest väitnud, et nad on olnud etniliste konfliktide tunnistajaks üsna sageli.<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 14.

<sup>135</sup> Kõuts, R., Projekti „Integratsiooni meediamonitooring” aruanne 2002, lk. 29.

<sup>136</sup> Kõuts, R., Projekti „Integratsiooni meediamonitooring” aruanne 2002, lk.79-80.

<sup>137</sup> Üldmonitooring viidi läbi Integratsiooni Sihtasutuse korraldusel analüüsima Integratsiooniprogrammi mõju ühiskonnas.

<sup>138</sup> Pettai, I. *Tolerance of Estonians and non-Estonians* (Eestlaste sallivus ja mitte-eestlased), kogumikus Lauristin, M. ja Vetik, R. (toim.), *Integration in Estonian society: monitoring 2000* (Integratsioon Eesti ühiskonda: monitooring 2000), RASI, Tallinn, 2000, lk. 8. Vt. <http://www.meis.ee/eng/monitoring/Iris.rtf> (ühendus 15.aprill 2002). (edaspidi „Eestlaste sallivus ja mitte-eestlased”).

Konfliktsituatsioonid on kõige tõenäolisemad tekkima nii eestlaste kui mitte-eestlaste seas eelkõige avalikes kohtades ning meedia vahendusel. Kui eestlased mainisid rahvuslike konfliktide tekkekohtadena tänavaid ning poode, siis mitte-eestlased tajusid konfliktide tekkimist ka valitsusasutustes.<sup>139</sup> Siiski on eestlaste ning mitte-eestlaste mainitud konfliktid ning tülitamised eelkõige esinenud verbaalsete solvangukena. Kuna nii eestlased kui vähemused mainivad vaid väga spetsiifilisi etniliste konfliktide näited, järeldeb üks autoritest, et üldine arvamus on, et vaenulikkus ja diskrimineerivad hoiakud ei ole kogu ühiskonda läbivad.<sup>140</sup>

Võttes arvesse üldiselt rahumeelsed suhted etniliste gruppide vahel Eestis, on mitmed vähemuste organisatsioonid väljendanud muret viimaste ülalmainitud vägivaldsemate sündmuste suhtes. Erinevate lähenemisviiside mitmekülgne analüüs viidi läbi projekti „Meedia monitooring 2001” kaudu.<sup>141</sup> Paldiski juhtumi puhul kirjeldati nii eesti- kui venekeelses meedias sündmuse ühtemoodi. Samas olid arvamusel sündmuse põhjuste kohta üsna erinevad. Rohkem kui venekeelne meedia, määratles eestikeelne press, et juhtumi taga on igapäevaelu seigad – alkoholihoobes olek ja kontrollimatu käitumine. Mõlemad – nii eesti- kui venekeelne meedia – süüdistasid Eesti Kaitsejõude ebaõnnestumises tagada ranged käitumisreeglid. Peale kõige muu tõi nii eesti- kui venekeelne meedia üldisel tasandil välja Integratsiooniprogrammi negatiivsete faktoritena tema ebaefektiivsuse ja detailsuse puudumise, mis soodustasid taoliste juhtumite toimumist tingivate tingimuste teket.<sup>142</sup>

### 3.4 Vähemuste õiguste edendamine

Integratsiooniprogramm tunnustab ühe integratsiooni läbiva printsiibina erinevate etniliste gruppide identiteedi säilitamise ning täpsustab mitmed meetmed, mida võiks kasutada erinevates tegevusvaldkondades, et antud printsiipi paremini kasutada. Kuigi nende tegevusvaldkondade probleemid on venekeelsele kogukonnale esmatähtsad, on nende prioriteetsust vähendatud programmi tegeliku rakendamise käigus. Riigi poolt rahastatud põhiharidus on laialdaselt kättesaadav vene keeles, kuid väiksemad vähemuste grupid on pidanud pingutama, et leida võimalusi emakeelse õpetuse saamiseks. On tõstatunud mure ka venekeelse keskkariduse jätkuva kättesaadavuse üle. Programm toob küll välja takistused kodakondsuse omandamisel, vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seaduse rakendamisel ning muud takistused avalikus elus osalemises, kuid nende rahastamine on jätkuvalt

<sup>139</sup> Petrai, I. Eestlaste sallivus ja mitte-eestlased, lk.8.

<sup>140</sup> Petrai, I. Eestlaste sallivus ja mitte-eestlased, lk.8.

<sup>141</sup> Kõuts, R., Projekti „Integratsiooni meediamonitooring” aruanne 2002, lk. 29-40.

<sup>142</sup> Kõuts, R., Projekti „Integratsiooni meediamonitooring” aruanne 2002, lk. 39.

ebapiisav. Seadusandlikud reformid, mis on välja pakutud mõningate vähemuste esindajate poolt, on sõnaselgelt jäetud Programmi kohaldamisalast väljapoole ning Programmi raames on nendest juhitud mitte süstemaatiliselt vaid pigem *ad hoc* põhimõttel.

Integratsiooniprogrammi põhiprintsiibiks on etniliste vähemuste kultuuriliste õiguste tunnustamine. Programm määratleb „etniliste erisuste säilitamise võimaluse” kui sotsiaalsete tingimuste loomist, mille puhul inividid, kes on huvitatud oma etnilise identiteedi säilitamisest ja arendamisest võivad seda teha.<sup>143</sup> Sellele eesmärgile on peamiselt suunatud alamprogramm „Etniliste vähemuste haridus ja kultuur”, mis koosneb kolmest osast:

- Kultuurilise pluralismi ja sallivuse teadlikkuse tõstmine elanikkonna hulgas;
- Eesti riigi ja vähemuste organisatsioonide vahelise koostöö edendamine;
- Etniliste vähemuste identiteedi kaitsmine ja edendamine keele, hariduse ning kultuurilise arengu kaudu.<sup>144</sup>

Alamprogramm pakuti välja alles Presidendi ümarlaua ettepanekust tulenevalt,<sup>145</sup> vähemuste organisatsioonid on aga pidevalt esile tõstnud integratsiooni selle dimensiooni tähtsust. Siiski on riigi investering nendes alamprogrammides olnud tunduvalt madalam, kui keeleprojektidele. Aastal 2000 rahastati alamprogrammi 1 „Haridus” kokku rohkem kui 36 miljoni Eesti krooniga (umbes 2,3 miljonit eurot), alamprogrammi 2 „Etniliste vähemuste haridus ja kultuur” kokku vaid 3,5 miljoni Eesti krooniga (umbes 226 000 eurot).<sup>146</sup> Samuti on väljatöötatud projektide arv suurem hariduse ja täiskasvanute keeleõpe komponentide raames. Suurem osa eraldatud rahast alamprogrammi 2 „Etniliste vähemuste haridus ja kultuur” raames on läinud etniliste vähemuste kultuuriorganisatsioonide toetuseks, sealhulgas ka pühapäevakoolidele.

Eestis on väga erinev elanikkond: esindatud on 142 rahvust ning kokku kõneldakse 109 emakeelt.<sup>147</sup> Siiski peab 97% elanikkonnast kas vene või eesti keelt oma emakeeleks ja vaid 2% nimetab ülejäänut 107 keelt oma esimeseks keeleks. Vene keel on esimeseks keeleks 27,7 % elanikkonnast.

<sup>143</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 15.

<sup>144</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 37-42.

<sup>145</sup> Vt. peatükk 2.2

<sup>146</sup> Valitsuse aruanne 2000, lk. 21-41

<sup>147</sup> Eesti Statistikaamet 2000. Rahvastikuloendus, II, lk.13-14. Tallinn, 2001.

Tabel 1

Eesti vähemuste elanikkonna jagamine emakeele järgi.

Rahvus	Elanikkond kokku	Emakeelena kasutamise %		
		Rahvuskeel	Eesti keel	Vene keel
Venelased	351,178	98.2	1.4	-
Ukrainlased	29,012	41.1	0.2	56.8
Valgevenelased	17,241	28.7	0.0	69.7
Soomlased	11,837	38.5	31.3	29.8
Tatarlased	2,582	47.6	0.0	50.1
Lätlased	2,330	53.3	8.9	36.9
Poolakad	2,193	24.6	6.1	61.0
Juudid	2,145	5.8	11.6	80.6
Leedulased	2,116	54.2	0.9	40.1
Muud	19,199	25,8	6,2	30,6

Allikas: Rahvaloendus, II, 2001: 151.

Pikaajaliseks probleemiks on olnud vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus, mis võeti Riigikogu poolt vastu 1993. aastal, et võimaldada rahvusvähemustel kaitsta ja edendada oma etnilist kuuluvust.<sup>148</sup> Vastavalt seadusele on sakslastel, venelastel, rootslastel ja teistel, vähemalt 3000 liikmega Eestis elaval rahvusrühmal, õigus moodustada kultuuriomavalitsusi, mis võivad tegeleda oma emakeele, etnilise kuuluvustunde, kultuuritraditsioonide ja religiooni säilitamisega.<sup>149</sup>

Nii enam kui vähemused on tõstatanud sellega seoses erinevaid probleeme, mistõttu seaduse rakendumine on edasi lükkunud. Vähemuste esindajad on esitanud süüdistusi, et seaduse kontseptuaalne käsitus on vähemuste elu „privatiseeriv”, kus vastutus emakeelse õpetuse ja kultuuritegevuse eest on riigilt üle antud vähemuste organisatsioonidele. Mõned vaatlejad on samuti märkinud, et selline paralleelseid institutsioone toetav strateegia võib potentsiaalselt viia territoriaalse autonoomia tekkele Kirde-Eestis ja kogu riigi föderali-

<sup>148</sup> Vt. [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Estonia/Estonia\\_KultAut\\_English.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Estonia/Estonia_KultAut_English.htm) (ühendus 2.oktoober 2002)

<sup>149</sup> Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus, 1993, paragrahv 5 (1): Vähemusrahvuse kultuuriomavalitsuse põhieesmärgiks on emakeelse õppe korraldamine ja järelevalve selleks ettenähtud varade kasutamise üle, vähemusrahvuse kultuuriasutuste moodustamine ja nende tegevuse korraldamine, samuti rahvuslike kultuuriürituste korraldamine ning vähemusrahvuse kultuuri ja hariduse edendamiseks fondide, stipendiumide ja preemiate asutamine ning määramine.

seerimisele. Praktiliselt on vaid venelased, ukrainlased, valgevenelased ja soomlased piisavalt arvukad vastamaks praegustele künnise-nõuetele. Peale selle on mõned vaatlejad märkinud, et seadus peaks laienema ka mitte-kodanikele.<sup>150</sup> Veelgi enam, seadus ei fikseeri riigipoolseid kohustusi nende institutsioonide rahastamiseks. On tehtud ettepanekuid seaduse täiendamiseks, et parandada seaduses olevad puudused ja lüngad, kuid siiani ei ole ükski ettepanek saavutanud konsensust.<sup>151</sup>

Integratsiooniprogramm tunnistab vajadust seadus üle vaadata sellelt seisukohalt, et see oleks suuremas vastavuses oma kultuurilise identiteedi säilitamisest huvitatud vähemuste vajadustega ning vähendada bürokraatlikke tõkkeid, mis takistavad gruppe kultuuri-autonoomia loomisel.<sup>152</sup> Praegune paigalseis tuleneb koordineeriva organi puudumisest,<sup>153</sup> mis algataks seaduse muudatuse eelnõu koostamise. Samuti on Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee soovitanud, et Eesti valitsus püüaks mõningal määral muuta vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadust.<sup>154</sup> Oma soovi lahendada vähemuse elanikkonna hetkeprobleeme saab valitsus näidata pöörates mainitud teemale rohkem tähelepanu läbi Integratsiooniprogrammi, mis omakorda aitaks kasvatada usaldust programmi enda vastu.

### 3.4.1 Haridus

Riigi poolt rahastatavat haridust on võimalik saada põhi- ja keskhariduse tasandil nii eesti kui vene keeles. Kuna teiste vähemusrahvuste keelte kõnelejate arv on väga väike (vt. ülaltoodud tabelit) on just õppekava-välised pühapäevakoolid olnud põhilised kanalid, mille kaudu on arendatud nende vähemusrahvuste keelte ja kultuuri õpetamist.

On täheldatud, et kuigi eelkoolid ei ole kohustuslikud ning on tasulised<sup>155</sup>, on seadusega õigus eestikeelsele eelkooli haridusele; niisugune tingimus aga ei ole kehtiv õpilastele, kelle emakeeleks ei ole eesti keel.<sup>156</sup> 2000/2001. õppeaastal oli Eestis 100 vene õppekeelega kooli ja 19 kakskeelse õppega (suuremas osas venekeelset) kooli.

<sup>150</sup> Vt. CERD, ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee kokkuvõtavad soovitused, 19.aprill 2000. Vt.

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.304.Add.98.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.304.Add.98.En?Opendocument) (ühendus 15.aprill 2002).

<sup>151</sup> ECRI, II aruanne Eesti kohta, lk. 10.

<sup>152</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 40.

<sup>153</sup> Võimalik, et kultuuri- või rahvastikuminister.

<sup>154</sup> FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001, lk. 20.

<sup>155</sup> ERCI, II aruanne Eesti kohta, lk. 17.

<sup>156</sup> ELga liitumise seireprogramm, Vähemuste kaitse, 2001, lk. 196-197.

26. märtsil 2002. aastal võttis Riigikogu vastu muudatuse põhikooli ja gümnaasiumiseaduse peatükkides 3 ja 9, millega lubati venekeelse hariduse andmist munitsipaalomandis olevates venekeelsetes gümnaasiumites ka pärast aastat 2007. See oli pika debati tulemuseks, mis peeti riigi- ja munitsipaalomandis olevate venekeelsete gümnaasiumite reformimise teemadel.<sup>157</sup> Isegi Presidendi vähemrahvuste ümarlaud arutas teemat oma kohtumistel aastatel 2001 ja 2002. Mainitud muudatus puudutab põhiliselt venekeelseid gümnaasiume Tallinna ja Kirde-Eestis.<sup>158</sup> Siiski on tulnud teateid, et võimalused venekeelse hariduse saamiseks vähenevad, kuna venekeelsete õpilaste arv väheneb ja see puudutab eriti piirkondi, kus rahvastik on omavahel segunenud.<sup>159</sup> Samuti on probleemiks, et antud säte lubab koolidel taotleda eestikeelsele õppele üleminekuperioodi ajapikendust esialgu kohalikelt võimuorganitelt ning hiljem riigi võimuorganitelt. Käesolev lähenemine ei võimalda pakkuda stabiilset institutsionaalset raamistikku venekeelsele õppele gümnaasiumites, kuna ajapikendused sõltuvad pigem võimuorganite heast tahtest kui seaduslikust garantiist.

Väiksemate vähemusrühmade emakeelne õpetus on piirdunud peamiselt kooliväliste programmidega, kuigi on tehtud katseid avada erakooli, mille edukus on osutunud küsitavaks väikese õpilaste osaluse ja rahastamise puudumise tõttu.<sup>160</sup> Vähemuste hulgas on pidevalt arutletud vajaduse üle parandada pühapäevakoolide õpetamise taset ja tingimusi, millest paljud on pidevalt on tegevusi vähendanud rahaliste vahendite vähesuse tõttu.<sup>161</sup>

Haridusministeerium ja etniliste vähemuste üleriigilised ühendused töötavad praegu välja mudelit õppekava-väliseks keeleõppeks vähemuste keeltes. Lisaks sellele on Haridusministeerium pakkunud võimalust arendada emakeelset haridust huvikoolide vormis (eraõiguslikud koolivälised institutsioonid).

<sup>157</sup> Venekeelse hariduse andmise vähendamise koolides tekitas muret ka ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komiteele (CERD). Vt. CERD, ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee kokkuvõtvad soovitusel, 19. aprill 2000.

<sup>158</sup> Riigikogu liige Mihhail Stalnuhhin arvas esialgselt, et see puudutab ümber kolmekümmet Kirde-Eesti gümnaasiumi. „Gümnaasiumites säilivad venekeelsed klassid”, ETA. Internetiportaali Delfi, 26. märts 2002. a. <http://www.delfi.ee/archive/article.php?id=3342594&ndate=1017093600&categoryid=120> (ühendus 15. aprill 2002)

<sup>159</sup> Näiteks on kohalikud võimuorganid otsustanud mitte jätkata venekeelse hariduse andmist Rāpina keskkoolis, Molodjezh Estonii, 12. juuni 2002. a.

<sup>160</sup> Esimene etniline üldkool, mis taasavati Tallinnas oli 1990. aastal Juudi Kool Tallinnas, 1999. aastal käis seal 12 klassis 260 õpilast. Ajutiselt tegutses Tallinna 48. Keskkoolis ka üks ukraina klass. Vt. Eesti Valitsus, aruanne „Integreerimine Eestis 1997-2000”, Tallinn, 2001. Vt. [http://www.meis.ee/eng/rtf/report\\_integrating\\_estonia.rtf](http://www.meis.ee/eng/rtf/report_integrating_estonia.rtf) (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>161</sup> AÜI ümarlaud, Tallinn, juuni 2002.



Teine jätkuv tegevussuund puudutab põhikooli ja gümnaasiumide seaduse 2. peatükki, mille järgi nähakse ette vähemustest õpilastele emakeelseks õppeks tingimuste loomist eestikeelsetes koolides, eesmärgiga säilitada nende etniline identiteet. Selle sätte esialgse versiooni pakkus välja 2. aprillil 2002 välja Presidendi ümarlaud.<sup>162</sup> Valitsus kiitis selle määruse heaks 2. juulil 2002.

Olgugi, et Integratsiooniprogramm väljendab kavatsust arendada teadlikkust Eestist kui multikultuursest riigist<sup>163</sup>, on avaldatud muret, et selline lähenemine ei ole küllaldaselt väljendatud õppekava põhimõtetes. Vähemuste organisatsioonid on rõhutanud õppekava muutmise tähtsust kõrghariduse institutsioonides, arvestamaks Eesti kultuuride mitmekesisust ning parandamaks tõlgete kvaliteeti nii eesti keelest vene keelde kui ka vastupidi (eriti kehtib see õpikute kohta).<sup>164</sup>

### 3.4.2 Keel

Integratsiooniprogramm ei määratle prioriteete ning eesmärke, mis puudutavad niisuguseid teemasid nagu keele kasutamine riigiasutustes, avalikud sildid, nimed ja eesnimed ning juriidiline tegevus, kuigi just need teemad on eriti vaidlusi tekitavad. 1995. aasta keeleseadus reguleerib muu, kui eesti keele kasutamise avalikus sektoris ja kuigi seadust on muudetud võttes arvesse kohalikku ning rahvusvahelist kriitikat, arvatakse ikkagi, et seaduse meetmed ületavad tema eesmärke.

Mõned seaduse piirangud on esile kutsunud avaliku vaidluse. Näiteks esitas Narva kohalik omavalitsus augustis 2001 avaliku kirja, milles avaldas oma vastuseisu OSCE missiooni planeeritud sulgemisele, tuues ära põhiargumentina vene keele kasutamise piirangud kohalike omavalitsuste istungitel. Avalikus vastuses sellele on märgitud, et vähemuskeele kasutamine on keeleseaduse järgi lubatud nendes kohalikes omavalitsustes, kus üle poole elanikest kuulub etnilisse vähemusse ning garanteeritud peab olema ka riigikeele kasutamise võimalikkus. Keeleinspeksioon kinnitab, et mainitud teine nõue ei ole Narvas seni veel täidetud.<sup>165</sup>

<sup>162</sup> Käesolevat eelnõu versiooni toetas Eestimaa Rahvuste Ühendus. Intervjuu hr. Jaak Prozes'ga, Eestimaa Rahvuste Ühenduse presidendiga, Tallinn, 3. aprillil 2002. Teisalt kritiseeris seda Rahvusvaheline Rahvuskultuuride Ühenduste Liit „Lüüra”.

<sup>163</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 12

<sup>164</sup> Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi põhiseisukohad. Lisa Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsiooni kirjale peaminister Mart Laarile, No. 3-6/224, 8.märts 2002 (edaspidi „lisa EÜRP kirjale peaminister Laarile”).

<sup>165</sup> Eestis elavate venelaste keeleline kompetents ja kommunikatiivne võimekus, lk.11.

Valitsus kinnitab, et 2002. aasta alguses muudetud keeleteadus lubab isikutele, kes ei ole võimelised ametnikega suhtlema eesti keeles, kasutada „osapoolte kokkuleppel võõrkeelt, mis on ametnikele või töötajatele arusaadav”<sup>166</sup>. See muudatus viidi küll seadusesse sisse, et kajastada juba tegelikkuses toimuvat protsessi. Muudatus lubab kõikidel riigi ja omavalitsuse organitel aktsepteerida nii kirjaliku kui suulise kommunikatsiooni vahendina peale eesti keele ka teisi keeli ning see on lubatud kõikjal, mitte ainult regioonides, kus vähemused moodustavad üle poole elanikkonnast.<sup>167</sup>

Teine teema on olnud keeleteaduse paragrahvis 23 sisalduv nõue, et avalikud sildid, viidad, kuulutused, teadaanded ja reklaam peavad olema eestikeelsed. Oma ettepanekutes peaministrile pakkus Eestimaa Ühendatud Rahvapartei välja idee, et rahvusvähemuste keelt võiks kasutada avaliku informatsiooni edastamisel regioonides, kus mitte-eestlased moodustavad vähemalt 25% kohalikust elanikkonnast.<sup>168</sup> Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee märkis samuti, et

[paragrahv 23] on nii laiaulatuslik, et ta takistab rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste rakendamist, eriti seetõttu, et termin „avalik” sisaldab antud kontekstis samuti laia informatsiooni skaalat, mida pakuvad eraisikud, ja selle tõttu, et eesti keele kasutamise kohustust tõlgendatakse kui vähemuste keelte täiendava kasutamise välistamist.<sup>169</sup>

Eesti valitsus on kinnitanud, et alates keeleteaduse muudatuste sisseviimisest aastal 2000 on eesti keelest erinevate keelte kasutamise piirangud vastuvõetavates raamides avaliku julgeoleku, avaliku korra, avaliku halduse, tervishoiu, tervisekaitse, tarbijakaitse ning töökaitse valdkondades.<sup>170</sup>

### 3.4.3 Osalus avalikus elus

Integratsiooniprogrammi põhieesmärgiks on vähendada kodakondsuseta isikute arvu ning suurendada Eesti riigile lojaalse elanikkonna arvu vähemuste seas. Fakt, et paljud vene keelt kõnelevad elanikud on siiani kodakondsuseta isikud või elavad Eestis ilma elamisooa, kitsendab eesmärgi saavutamise võimalikkust. Takistused, mis on tekkinud elamislubade staatuse õigusliku regulatsiooniga on vähendanud vene keelt kõneleva elanikkonna võimalust osa võtta avalikust elust, eriti just kohalikul tasandil. Lisaks on avaliku teenistuse

<sup>166</sup> Valitsuse kommentaarid FCNMI nõuandekomitee 2001. aasta arvamusele, lk. 5.

<sup>167</sup> Keeleteadus, paragrahv 8 (1),(2),(4).

<sup>168</sup> Lisa EÜRП kirjale peaminister Laarile

<sup>169</sup> FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001, paragrahv 43, lk. 12.

<sup>170</sup> Valitsuse kommentaarid FCNMI nõuandekomitee 2001. aasta arvamusele, lk. 11-12.

keelenõuded, kuni nende tühistamiseni 2002. aasta alguses, kitsendanud vene keelt kõnelevate isikute õigust kandideerida erinevatele kohtadele.<sup>171</sup>

Integratsiooniprogramm annab vaid nende riigi ja vähemuste vahelise koostöö probleemide ja eesmärkide kirjelduse, mis on seotud etnilise identiteedi edendamisega. Vähemuste osalemist valimistel ja otsuste langetamisel kohalikul, regionaalsel ja üleriigilisel tasandil, esindatust avalikus/tsiviilteenistuses ei ole veel laialdasemalt analüüsitud.

Võttes arvesse mitte-eestlaste osakaalu hääleõiguslikust rahvastikust, on nad alaesindatud nii parlamendis kui ka kohalikes omavalitsustes.<sup>172</sup> Esimest korda pärast 1992. aastat kaasati valitusse 2002. aastal mitte-eestlasest minister. Sellest hoolimata oli 2001. aastal venekeelsetest isikutest kohtunikke vaid 9% kõikidest kohtunikest ning ametnike vaid 6% siseministeeriumi ametnikest<sup>173</sup>. Justiitsministeeriumis ja Haridusministeeriumis ei olnud üldse venekeelseid ametnike.<sup>174</sup>

Mitte-eestlaste osalustase Eesti avalikus ja poliitilises elus on järjekindlalt langenud. Mittekodanike osalus kohalikel valimistel on muutunud järgnevalt: 52,6% 1993. aastal, 85% 1996. aastal ning 43% 1999. aastal. Mainitud muutus kajastab osaliselt üldist valimistrendi: kodanike osalustase on samuti langenud 60% 1993. aastal 49% 1999. aastal.<sup>175</sup>

Kaks projekti sisaldavad endas komponente, millede eesmärgiks on tõsta vähemuste osalustaset avalikus elus.

### **Kodakondsus- ja Migratsiooniameti hindamine ja tegevusalad**

Kuna ainult kodanikel on õigus osaleda aktiivselt poliitikas, mängivad tähtsat rolli vähemuste avalikus elus osalemise edendamisel projektid, mis tegelevad kodakondsusküsimustega tegelevate ametite tegevusvõime tugevdamisega. Üks selline projekt

<sup>171</sup> Vt. peatükk 3.2.

<sup>172</sup> Vt. BNS Valimised – <http://valimised.bns.ee/>. Kohalik esindatus arutati interneti andmete põhjal: Kohaliku omavalitsuse volikogude valimine (1999 aasta kohalike omavalitsuste valimiste tulemused maakondade järgi). Vt. <http://www.vvk.ee/k99/tulemus.stm>, (ühendus 15. aprill 2002).

<sup>173</sup> Arvutatud siseministeeriumi interneti lehekülje „Ametnike haridus” järgi. Vt. [http://www.sisemin.gov.ee/ministeerium/ametnike\\_haridus.htm](http://www.sisemin.gov.ee/ministeerium/ametnike_haridus.htm) (ühendus 15.aprill 2002). Kinnitatud intervjuus Maia Burlaka’ga, Siseministeeriumi pressisekretäriaga, Tallinn, 24.märts 2002.

<sup>174</sup> Arvutatud justiitsministeeriumi interneti lehekülje järgi. Vt. <http://www.just.ee> (ühendus 15.aprill 2002) ja <http://www.hm.ee> (ühendus 24.mai 2002).

<sup>175</sup> Eesti riiklik valimiskomisjon, Valimised ja referendumid Eestis 1989-1999. Vt. <http://www.vvk.ee/english/overview.html#lgce99> (ühendus 15.aprill 2002).

kogusummas 39,383 eurot viidi läbi Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti raames ajavahemikul november 1998 kuni november 2001. Seda koordineerisid täielikult eestlased ja see sisaldas järgmisi tegevusi:

- Kodakondsus- ja migratsiooniameti (KMA) tegevuse analüüs: kaks eestlasest sotsioloogi vaatasid läbi KMA kohta käivad arvamused ja kaebused, millest avaldus, et KMA-s oli tõsisemid probleeme teenindamise ja klientide informeerimisega.<sup>176</sup>
- Koolituskursused: 250 riigiametnikule õpetati klienditeenindust, vene keelt kui võõrkeelt, arendati juhtimisoskusi ja arusaamist integratsiooniprotsessist. Ülejäänud 250 teenistuja õpet finantseeris KMA. Koolituse korraldamiseks sõlmiti lepingud erafirmadega, kes valiti välja pakkumisprotsessi käigus. Koolituskursusele järgnenud analüüs näitas, et kasulikuks osutus eelnevalt hästi kavandatud osalejate tagasiside formaat, mis andis hea ettekujutuse sellest, missuguseid teemasid võtta tulevastesse koolituskursustesse.<sup>177</sup>
- Venekeelne kodakondsuse alane informatsioon: 2000. aasta veebruaris trükiti 10,000 kakskeelset teabelehte, mis kajastasid KMA erinevaid osakondi ja nende tegevust. 2001.a veebruaris trükiti ja levitati veel 10,000 teabelehte, mis selgitasid endistele nõukogude sõjaväehvitseridele, kuidas saada elamisloa pikendust. Lisaks trükiti augustis-septembris 2001 veel 9 teabelehte tiraaži, milles tutvustati erinevate isikutõendavate dokumentide omandamiseks vajalikke reegleid.
- Elukoha legaliseerimise olukord: KMA viis läbi projekti „Illegaalselt Eesti Vabariigis elavate isikute pensionite ja sotsiaalsete toetuste saajate informeerimine ja legaliseerimine”. Projekti sihtgrupiks oli 3,024 inimest, kellest 81% on nüüdseks omandanud vajalikud dokumendid ning ülejäänud on seda saamas.

Nende initsiatiivide kajastamine meedias piirdus vaid teatega, et projekte viiakse läbi. Kakskeelsetele teabelehtede tagasiside oli positiivne. Regulaarsetes tagasiside kokkuvõtetes märgiti, et sõbralik, kliendile orienteeritud teenindus oli tähtis, kuna KMA oli tihti täita oluline osa integratsiooniprotsessis nii eestlaste ja mitte-eestlaste hulgas.<sup>178</sup> Mitteametlikes vestlustes nõustuvad paljud mitte-eestlased, et KMA töötajad on muutunud palju lahkemaks ja professionaalsemateks võrreldes 1990. aastate esimese poolega - kliendid ootavad vähem, dokumentide väljastamisaeg on lühem ja KMA kontorites on saadaval rohkem informatsiooni.

### **Toetus Presidendi rahvusvähemuste ümarlauale**

Institutsioon, mis loodi 1993. aastal, on mõeldud konsultatsioonifoorumina erinevate vähemuste huvidesse puutuvates küsimustes Eesti vähemusgruppide ning Presidendi vahel. Alamprojekti eelarve 1999. aasta oktoobrist 2001. aasta novembrini oli 13,811 eurot ning

<sup>176</sup> Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, lk. 36-37.

<sup>177</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk. 28.

<sup>178</sup> Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, lk. 37.

rahastati seda Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projektist. Integratsiooni-programmi esialgset varianti arutati ümarlauas ning mõned muudatused viidi sisse vähemuste esindajate ettepanekute põhjal. Ümarlaud on lubanud ka õigeaegset informatsiooni edastamist integratsiooniprogrammi rahastamiskonkursside kohta.<sup>179</sup>

Ümarlaua töö tulemusi on laialdaselt arutatud meedias ja temasse on üldiselt suhtunud positiivselt, eriti vähemuste õiguste juriidiliste algatuste suhtes, mis on alguse saanud sellelt foorumilt. Kuid siiski on ära märgitud, et ümarlaud on vaid nõuandev organ, tema mõju on vaid nii tugev, kui palju täidesaatvad organid otsustavad ümarlaua soovitusi järgida.<sup>180</sup>

Ümarlaual on oma interneti lehekülj (<http://www.president.ee/eng/intitutsioonid>), kust võib leida enamuse Eesti vähemuste õigusi puudutavaid rahvusvahelisi aruandeid. Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi lõpparuandes märgitakse, et ümarlaud on

„efektiivselt ehitanud silla vene- ja eesti liidrite vahel seadusandlikes organites ja Eesti valitsuses ... Lisaks, tehes õiguslikke ja poliitilisi ettepanekuid, organiseerides konverentse, lisab Ümarlaud seaduslikkust integratsioonile, kuna ta tagab venekeelsete inimeste huvide eestkoste kõige kõrgemal valitsemise tasemel.”<sup>181</sup>

Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee palus hiljuti tungivalt Eesti valitsusel tõsta ümarlaua mõju, märkides et

„ümarlaua efektiivsust on võimalik parandada ... kui vastavad ametkonnad konsulteeriksid pidevamalt selle organiga tegeledes teemadega, mis kuuluvad ümarlaua pädevusse.”<sup>182</sup>

Projektide, mille eesmärgiks on suurendada avalikust elust osavõttu, tulemusi analüüsitakse regulaarsetes aruannetes, kaasa arvatud Integratsiooni Sihtasutuse aastaaruandes. Aruanded on koostatud erinevate rahvuste esindajatest koosnevate hindamiskomisjonide poolt. Sellele vaatamata rajaneb hindamiskomisjoni töö suuresti dokumentatsioonil, mille on ette valmistanud Integratsiooni Sihtasutuse töötajad, kelle hulgas ei ole vähemuste esindajaid.

Integratsiooni Sihtasutuse juhataja sõnul on kavandatud projektid kokkuvõttes olnud edukad. Juhataja peab projektide edukuse aluseks sihtasutuse hoolikat projektide valikuprotsessi, mis põhineb avalikul konkursil. Sellele vaatamata tunnistab ta, et

<sup>179</sup> Integratsiooni Sihtasutus, projekti „Mitte-estlaste Eesti ühiskonda integreerimise riikliku programmi toetamine” lõpparuanne, Tallinn, 2001, lk. 27.

<sup>180</sup> ECRI, II aruanne Eesti kohta, lk.12.

<sup>181</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk. 29.

<sup>182</sup> FCNMI nõuandekomitee, Arvamus Eesti kohta, 2001, paragrahv 57, lk.15.

projektide koordinaatorid hindavad ennast mõnevõrra kõrgemalt kui Integratsiooni Sihtasutuse juhtkond.<sup>183</sup>

Üldiselt on planeeritud, et mitte-eestlaste avalikus elus osaluse tõstmiseks suunatud tegevus jätkub 2002–2003. aastal. 2002. aastaks on KMA-le kavandatud eraldada 16,125 eurot õppematerjalide ettevalmistamiseks venekeelsetele koolidele, kus noortel on võimalus sooritada kombineeritud eesti keele- ja kodakondsuse eksam.<sup>184</sup> Ka Presidendi ümarlauale on ette näha toetust, kuid selle kasutamine sõltub peamiselt ümarlaua enda programmist.

### 3.4.4 Meedia

Integratsiooniprogramm üritab saavutada oma eesmärgid arendades üldist kultuuriruumi läbi meedia, *inter alia*. Ühe osana alamprogrammi „Ühiskonnapädevus” raames määratleb programm konkreetsemad tegevused integratsiooni edendamiseks läbi meedia, mille eesmärgiks on integratsiooniga seotud informatsiooni võimaldamine laiale publikule ja integratsiooni puudutavate uudsete ideede tekkele kaasa aitamine.

2002. aastal koosnes venekeelne meedia 12 ajalehest, mõnest perioodilisest vabaaja- ja ajaviite väljaandest, avalik-õiguslikust raadiojaamast (edastab ka igakuiseid raadiosaateid teistes vähemuste keeltes), neljast regionaalsest era-raadiojaamast, mitmest regionaalse levikuga kaabeltelevisiooni kanalitest ja valiksaadetest eestikeelsetes avalik-õiguslikus ning eratelevisiooni kanalitel.<sup>185</sup> Kõige populaarsem internetiportaal, kus arutletakse rahvuslike probleemide üle, tegutseb kahes keeles.<sup>186</sup> Umbes 56 protsenti venekeelsetest elanikest loevad vähemalt kord nädalas mõnda kohalikku venekeelset ajalehte, samas kui 88 protsenti teatavad, et nad kuulavad regulaarselt kohalikke venekeelseid raadiojaamu. Rohkem kui 80 protsenti vaatavad iga päev Venemaa televisioonikanaleid.<sup>187</sup>

Integratsiooniprogrammi raames loodud meediaprojektid langevad nelja laia kategooriasse: meedia monitooringu projekt, televisiooni- ja raadiosaated, sotsiaalse sallivuse edendamine

<sup>183</sup> Intervjuu M. Luik'iga, Integratsiooni Sihtasutuse direktoriga, Tallinn, 08.aprill 2002.

<sup>184</sup> Intervjuu M. Luik'iga, Integratsiooni Sihtasutuse direktoriga, Tallinn, 08.aprill 2002.

<sup>185</sup> Baltic Media Book, *Tallinn-Riga-Vilnius: Baltic Media Facts*, 1999. („Balti meedia kogumik”). Vt. ka Vihalemm, T. „*The Informative and Identity Building Significance of Media: The Case of Estonian Russophones*” (Meedia informatiivne ja identiteete kujundav tähtsus: Eesti venelaste olukord), kogumikus Lauristin, M., Vetik, R. (toim.) *Integration of Estonian Society. monitoring 2000* (Integratsioon Eesti ühiskonnas: 2000 aasta monitooring), RASI, Tallinn, 2000, lk. 44-48.

<sup>186</sup> DELFI, <http://www.delfi.ee>.

<sup>187</sup> Integratsiooni Sihtasutus, projekti „Mitte-eestlaste Eesti ühiskonda integreerimise riikliku programmi toetamine” lõpparuanne, Tallinn, 2001, lk. 40.

kampaaniad ning ajakirjanike koolitus. Kahte esimest käsitletakse peatükis 3.2, teised kaks projekti, mille sihtmärgiks on soodustada vähemuste meedia arengut, on kirjeldatud alljärgnevalt.<sup>188</sup>

### **Ajakirjanike koolitus**

Alamprogrammi „Ühiskonnapädevus” üks osa seab eesmärgiks edendada avalikkuse teadlikkust integratsiooni küsimustes ja vähendada etniliste stereotüüpide kasutamine meedias. Selle raames viidi ellu projektid, mis kavandati venekeelse meedia professionaalse taseme tõstmiseks ja ajakirjanike võimekuse edendamiseks.

Aastatel 1999–2001 korraldati rida põhiliselt kogunud vene ajakirjanike poolt organiseeritud ja juhitud seminare. 1999. aastal toimus viis kursust (neist kolm Kirde-Eestis), süstemaatiline koolitus Eesti Televisiooni venekeelsete saadete toimetuses aastatel 1999–2000 ning lisaks viis seminari 2001. aastal. Igast üritusest võttis osa 15–20 ajakirjanikku ja kokku osales umbes 50–60 ajakirjanikku.<sup>189</sup> Seminare viisid läbi Integratsiooni Sihtasutus, venekeelsed toimetajad Eesti Televisioonist, eratelevisioonikanal Kanal 2, Tartu Ülikooli Narva Kolledž ning Tallinna Pedagoogikauilikool. Eeldati, et ajakirjanikud muutuvad vastuvõtlikumaks laiale Eestiga seotud temaatikale ja paraneb kutsealastest tehnikatest arusaam.

Hindamiskomisjon järeldas, et projekt oli „strateegiliselt tähtis seoses riikliku programmi eesmärgiga suunata venekeelse elanikkonna tähelepanu ümber Vene Föderatsiooni meediast Eesti poole” ja „kasulik õhutamaks etnilisi piire ületavat meedia koostööd üle kogu Eesti.”<sup>190</sup>

### **Toetus ajalehtedele**

Samuti rahastati Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti kaudu venekeelset vahelehte, mis ilmus Õpetajate Lehe kaasandena. Venekeelsed artiklid sisaldasid kooliga seotud õigusaktide tõlkeid ning teisi kooli ja haridusega seotud teemasid eesti ajalehtedest. Ülejäänud artiklid olid pühendatud spetsiifilistele venekeelsete koolide probleemidele.<sup>191</sup>

<sup>188</sup> Meediaprojektide rahastamise kolm põhiallikat: Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekt 270,000 euroga ajavahemikus 1998 - 2001, Phare toetus 209,870 eurot aastatel 1999-2001 ja Eesti riigi toetus umbes 115,000 euro ulatuses 2000.aastal. Vt. Integratsiooni Sihtasutus, Integratsiooni Sihtasutuse aastaraamat 2000, Tallinn, 2001, <http://www.meis.ee/eng/aastaraamat> (ühendus 15.aprill 2002).

<sup>189</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projektist eraldati mainitud seminaridele 18,477 eurot ajavahemikul 1998-2001. Integratsiooni Sihtasutus, projekti „Mitte-eestlaste Eesti ühiskonda integreerimise riikliku programmi toetamine” lõpparuanne, Tallinn, 2001.

<sup>190</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk. 32.

<sup>191</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk.31.

Valitsus ise on olnud kriitiline oma meedialaste pingutuste suhtes. Oma 2000. aasta tegevusaruandes täheldab valitsus, et „venekeelse meedia potentsiaal niisugusel alal nagu [...] integratsioon [...] jääb suuresti kasutamata sõltuvalt väikesest programmide vaatajaskonnast. Selle põhjuseks on venekeelse meedia alafinantseerimine ning tema isoleerimine oma vaatajaskonnast.”<sup>192</sup> Tulevikus on näha, kas taoliste projektide jätkuv rahastamine aitab kaasa meedia potentsiaali realiseerimisele.

### 3.4.5 Kultuur

Integratsiooniprogramm määratleb kindlalt, et Eesti on multikultuurne ühiskond, kusjuures küll selline, kus eesti kultuur omab riigi suhtes erilist staatust.<sup>193</sup> Kuigi programm pakub vähemustele võimalusi oma kultuuri arendamiseks, on alamprogrammi „Etniliste vähemuste haridus ja kultuur” rahastamine tunduvalt väiksem hariduse ning täiskasvanute keele õppe alamprogrammidest.<sup>194</sup> Integratsiooniprogramm toob välja, et

rahvusvähemuste hariduse ja kultuurielu puhul lasub algatus ja vastutus rahvusvähemusel endal kultuuriomavalitsuste tegevuse kaudu ning riik on eeskätt vastavaid võimalusi loovas ja toetavas rollis.<sup>195</sup>

Kuna vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seaduse rakendamine ei ole veel alanud on vähemuste kultuuritegevustele mõeldud rahaeraldised jätkuvalt valitsuse järelevalve all.

2000 aastal rahastati Kultuuriministeeriumi eelarvest 89 projekti, millest 43 esitati vene seltsidest ja kunstiringidest, 8 ukraina seltsidest, 6 valgevene seltsidest ning 32 teistest etnilistest ühendustest.<sup>196</sup> Integratsiooni Sihtasutuse riigieelarvelistest vahenditest rahastati 24 projekti ning 27 projekti rahastati välisabi kaudu.<sup>197</sup>

Meedia monitooringu aruanne 2001. aasta kohta näitas, et kultuuriseltside poolt algatatud projektid pakkusid võrdselt huvi nii eesti- kui venekeelsele meediale. Hindamiskomisjonid põhisoovituseks oli niisuguste meetmete tarvitusele võtmise, mis kindlustaks ka niisuguste

<sup>192</sup> Valitsuse aruanne, lk. 64.

<sup>193</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 15.

<sup>194</sup> Valitsuse aruanne 2000, lk. 21-41.

<sup>195</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 40.

<sup>196</sup> Vt. Eesti Vabariigi Valitsus. Tegevusplaanid riikliku integratsiooniprogrammi alamprogrammidele aastateks 2000-2003, Tallinn, 2001.

<sup>197</sup> Kokku rahastati programmi 2,748,300 Eesti krooni ulatuses (175,648 eurot), millest 1,540,000 Eesti krooni kultuuriministeeriumi vahenditest, 663,3000 Integratsiooni Sihtasutuse vahenditest ning 545,000 välisabi vahenditest (Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekt „Toetus riiklikule integratsiooniprogrammile”).



vähemuste organisatsioonide osaluse, kes oma väiksuse või kogenumatuse tõttu ei ostutu rahastatuks või on muude katuseorganisatsioonide kaitse all.<sup>198</sup>

Mitmed vähemuste grupid, kodanikeühenduste organisatsioonid ning Venemaa poliitilised parteid on korduvalt avaldanud huvi nende unikaalse kultuuri arendamise ja kaitsmise vastu. Nende hulgas on ka Eestimaa Rahvuste Ühendus avaldanud arvamust kultuuri-probleemide üle oma ettepanekus rahvastikuministrile, milles on välja toodud:

- kultuuriseltside rahapuudusest tulenevad tehnilis-administratiivsed probleemid seoses ürituste korraldamise ja tegevustega (ruumide, ehitiste üür ja elektri- ning muud kulud);
- oma kogukonnale ja laiemale üldsusele oma kultuuri ja keele tutvustamiseks vajaminevate vahendite puudus (arvutid ja interneti ühendus);
- pühapäevakoolide arendamiseks ning vähemuste (suve)koolide loomiseks vajaminevate vahendite puudus;
- emakeeles välja antavate ajakirjade, televisiooniprogrammide ja raadiosaadete arendamiseks vajaminevate vahendite puudus.<sup>199</sup>

Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsioon esitas 8. märtsil 2000. aastal peaministrile ettepaneku nn. alternatiivse Integratsiooniprogrammi välja töötamiseks, et rõhutada etniliste vähemuste kultuuride tajutavat madalat sotsiaalset tunnustust. Ettepanekus väideti, et tähtis on suurendada nende ametnike arvu, kes töötavad kultuuriprojektidega ning rahastada etniliste vähemuste kultuuride arengut. Ettepanekuga soovitati veel toetada etniliste vähemuste kultuuripärandit läbi filmide, arhiivi ning etniliste vähemuste kultuurisündmuste.<sup>200</sup> Siiski ei saanud mainitud ettepanek piisavalt avalikku tähelepanu ning edaspidised arutelud jäid ära.

Mõned vähemuste esindajad on tõstatanud probleemi Eesti riigi ja etniliste vähemuste koostöö taseme üle, milles väljendub mure vähemuste vähesest osalusest ministeeriumite ning Integratsiooni Sihtasutuse tegevuskavades. Vähemuste esindajad on samuti väitnud, et riik on välja näidanud vähe huvi niisuguste ametite loomiseks, mis kergendaksid igapäevast suhtlust vähemuste organisatsioonidega.<sup>201</sup>

<sup>198</sup> Põhjamaade/ÜK/ÜRO Arenguprogrammi projekti lõpphinnang, lk. 23.

<sup>199</sup> Vt. Eestimaa Rahvuste Ühenduse presidendi J. Prozesi kiri Katrin Saksale, 19. jaanuar 2001, No. 708.

<sup>200</sup> Lisa EÜRP kirjast peaminister Laarile.

<sup>201</sup> Intervjuu Jaak Prozes'ga, Eestimaa Rahvuste Ühenduse presidendiga, Tallinn, 3. aprill 2002. a.



## 4. Hinnang programmile

Integratsiooniprogramm määratleb Eesti venekeelse vähemuse integratsiooni kolm peamist valdkonda: keelelis-kommunikatiivne, õiguslik-poliitiline ja sotsiaal-majanduslik. Praktikas on aga vaid keelelis-kommunikatiivne valdkond Integratsiooniprogrammi tegevuskavades täielikult välja arendatud, mis väljendub selles, et hariduse ning keelesektoritele määratakse kolm neljandikku Integratsiooniprogrammi rahalistest vahenditest.<sup>202</sup> Niisugune käsitlus järgib Integratsiooniprogrammi prioriteete, lähtudes eeldusest, et vastavad meetmed õiguslik-poliitilise ja sotsiaal-majandusliku integratsiooni alal peaksid teostuma muude valitsusprogrammide ja arengukavade raames. Siiski toetab praegu vaid Eesti Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus läbi Eesti Regionaalarengu Agentuuri konkreetseid projekte, mis on suunatud Kirde-Eesti majandusliku olukorra parandamiseks.<sup>203</sup> Ükski teine strateegia või arengukava ei sisalda konkreetset tegevuskava taolisteks täiendavateks meetmeteks ning seetõttu on integratsioon praktikas teostunud vaid osadel valitud aladel.<sup>204</sup>

Kõikide vähemuste esindajate ning kodanikuühenduste organisatsioonide ühine arvamus on, et Integratsiooniprogrammi välja töötamine ning rakendamine on juba isenesest oluline saavutus.<sup>205</sup> See on samm edasi nii eestikeelse ja muukeelse kogukondade suhtumise muutmise, rahvuste-vaheliste suhete positiivsema mõistmise kui ka sotsiaalse integratsiooni vajalikkuse suurema aktsepteerimise suunas. Programmi tekst ning valitsuse ametlikud seisukohad peegeldavad strateegia pooldavat ning ennetavat lähenemist leplikkuse edendamise, kultuurilise pluralismi ning etniliste erinevuste säilitamise alal. Siiski säilivad rakendamise juures küsimused kas ühiskonna tugeva unifitseerimise tulemusena läbi eesti keele on protsess rohkem ühepoolsem, kui programm lubab.

<sup>202</sup> Vt. Eesti Vabariigi Valitsus. Tegevusplaanid riikliku integratsiooniprogrammi alamprogrammidele aastateks 2000-2003; Tallinn, 2001.

<sup>203</sup> Vt. Eesti Regionaalarengu agentuuri interneti lehekülg, Tööstuspiirkondade toetatud projektid 2001. Vt. [http://www.erda.ee/toostuspiirkondade/toetatud\\_projektid2001.doc](http://www.erda.ee/toostuspiirkondade/toetatud_projektid2001.doc) (ühendus 15. aprill 2002)

<sup>204</sup> Ida-Virumaa piirkonna riikliku tööhõiveprogrammi (heaks kiidetud valitsuse poolt 2001) jaoks töötati vastav tegevusplaan välja 2002. aastal. Vt [http://www.mkm.ee/dokumendid/Ida-Virumaa\\_toohõive\\_programmi\\_rakendusavad\\_2002.doc](http://www.mkm.ee/dokumendid/Ida-Virumaa_toohõive_programmi_rakendusavad_2002.doc) (ühendus 23. november 2002).

<sup>205</sup> Intervjuud A. Semjonoviga, Inimõiguste Õiguskeskuse direktoriga, Tallinn, 27. märts 2002; A. Laiusega, Jaan Tõnissoni Instituudi direktoriga, Tallinn, 9. aprill 2002; Jaak Prozes'ga, Eestimaa Rahvuste Ühenduse presidendiga, Tallinn, 3. aprill 2002.a.

Vähemuste kogukond on välja toonud mitmed teemad, millest on Integratsiooniprogrammi rakendamisel mööda vaadatud. Nendes sisaldub väiksemate etniliste vähemuste emakeele õpetamine ning vähem kaitstud gruppide, nagu vähemusse kuuluvad töötud ja riskigrupi noored, sotsiaalse staatuse parandamine. Esitatud on juba täiendatud ettepanek vähemuste keelte kasutamiseks avalikus sfääris, naturalisatsiooniprotsessi kiirendamiseks ja sotsiaal-majandusliku olukorra parandamiseks ülekaalukalt vene keelt kõnelevates Eesti regioonides.<sup>206</sup>

Valitsus on astunud samme, mis on suunatud vähemusi enim puudutavate õiguslike probleemide lahendamiseks: viimastel aastatel on mitmeid muudatusi sisse viidud keeleseadusesse, välismaalaste seadusesse, kodakondsuse seadusesse ning valitsuse on oma aktidega reguleerinud mitmeid vastavaid valdkondi. Kuigi need reformid on esmartahtsad Integratsiooniprogrammi eesmärkide saavutamiseks, välistab programm selgelt seadusandluse alase tegevuskava lisamise oma tegevustesse.<sup>207</sup> Seetõttu on seaduste muudatuste eelnõud välja töötatud erinevate ministriumite poolt ning rohkem *ad hoc* printsiibi järgi, ülevaatliku kava puudumiseta ja ilma omavahelise kooskõlastamiseta.<sup>208</sup> Seepärast sõltub Integratsiooniprogrammi alamprogrammide ja projektide tulevane areng pigem heast tahtest kui hästi planeeritud ja omavahel kooskõlastatud strateegiast. Tugevalt politiseeritud keskkond, mida reguleerivad mainitud seadusandlikud aktid<sup>209</sup> on takistanud laiaulatuslikuma arengustrateegia ettevalmistamist. Võttes arvesse ülalmainitud olusid ei ole veel saavutatud laiaulatuslikku integratsiooniprobleemide käsitlemist nii, et oleks koondatud kõigi kolme valdkonna meetmed.

Rohkem on tarvis jõupingutusi avalikkuse konsensuse saavutamiseks integratsiooniprotsessi mõistmisel, kuna nii vähemuse kui enamuse nägemused integratsioonist ning selle saavutamiseks on erinevad. Kuigi puuduvad eriarvamused Integratsiooniprogrammi põhieesmärkide üle, on arvamused erinevad programmi alamprogrammide eesmärkide ja meetmete kohta. On kriitikuid, kes väidavad, et kõik alamprogrammid peaksid tegelema eranditult eesti keele õpetamisega mitte-eesti lastele, noortele ja täiskasvanutele ning parandama kodanikuõpetust mitte-eesti koolides. See käsitlus soodustab vähemuste etnilise identiteedi kaitse ja edendamiseks toetuste ära jätmist, mis antud käsitluse järgi tuleks korraldada etniliste vähemuste endi poolt nende valitsusmeetmete kaudu, mis jäävad

<sup>206</sup> Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsiooni kiri peaminister Mart Laarile, No. 3-6/224, 8. märts 2000.

<sup>207</sup> Integratsiooniprogramm, lk. 16.

<sup>208</sup> Näiteks nägi programm ette kombineeritud kodakondsuse ning põhi- ja keskkooli kodanikuõpetuse eksami sooritamist, mis oleks teinud kodakondsuse kättesaadavamaks noortele. Vastav rahvastikuministri ettepanek ja Valitsuse otsus (11. detsember 1999) jäi Sise- ning Haridusministeeriumi toetuseta ja mainitud eksam viidi sisse alles 2002. aastal.

<sup>209</sup> Kodakondsuse seadus, keeleseadus ja välismaalaste seadus.

Integratsiooniprogrammist välja.<sup>210</sup> Teisalt on vähemuste esindajad kritiseerinud Integratsiooniprogrammi just tema liigse kontsentreerituse pärast eesti keele õppele jättes välja integratsiooni teised aspektid.

Programmi juhtimine ning koordineerimine valitsuse tasemel toimib hästi. Ükski avaldatud Integratsiooniprogrammi aruanne ega hindamisraport pole ette heitnud tõsiseid rahastamise efektiivsuse ja läbipaistvusega seotud probleeme: vastupidi, programmi töötajate tööd on hinnatud kõrgelt. Kuid siiski on mõned hinnangud tõstatanud probleemi, milleks on olnud väiksem töötajate arv kui oleks vajalik keeruliste projektide ja programmide ellurakendamiseks.<sup>211</sup> Mitmed vähemusorganisatsioonide ja kodanikeühiskonna organisatsioonide esindajad on viidanud informatsiooni ebapiisavale kättesaadavusele projektide pakkumiste ja konkursside tulemuste kohta.<sup>212</sup> Pealegi on täheldatud, et kuigi mõned kohalikud programmid on edasi arendatud vastavalt Integratsiooniprogrammile, oleks vaja tasakaalustatud ühtset lähenemist pöörates rohkem tähelepanu kohalikele algatustele.<sup>213</sup>

Valitsuse aruanne Integratsiooniprogrammi rakendamise kohta 2000. aastal avaldati internetis ja CD-ROMil juunis 2001. Kuigi aruandes analüüsiti detailselt mitmeid rakendamise erinevaid külgi, ei ole aruande eesmärk teha ettepanekuid programmi rakendamise edaspidiseks parandamiseks ja täiustamiseks. Alates Integratsiooniprogrammi käivitamisest märtsis 2000. aastal pole siiani läbi viidud programmi üldist hinnangut. Programm ise näeb ette, et tellitakse programmi tulemuslikkuse ja tõhususe hinnang, kuid senini on hinnatud vaid Integratsiooniprogrammi raames rakendatud mitmeid välisabi projekte.

Valitsus ei organiseerinud Integratsiooniprogrammi väljatöötamise käigus laiaulatuslikku diskussiooni tema eesmärkide ja tegevuste üle, kuna nii vähemuste kui enamuse kogukonnad eelistasid konkreetsete projektide ning nendest üksikisikutele tulenevate hüvede tutvustamist pikaajalistele ning abstraktsetele debattidele teadlaste ja ekspertide vahel. Samas võib praegust integratsioonipoliitikast ühise arusaama puudumist pidada just selle põhjuseks, et puudus igasugune sisuline avalik debatt dokumendi koostamise ajal. Võimuorganite poolt läbiviidav riikliku programmi avalik diskussioon võiks olla tõhusaks meetodiks elanikkonna hulgas konsensusse saavutamiseks mõistmaks terminit „integratsioon”.<sup>214</sup>

<sup>210</sup> Riigikogu Isamaaliidu esimehe T.Sinisaare kiri Isamaaliidu saadikurühma seisukoha kohta riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007” suhtes, 31. jaanuar 2000.

<sup>211</sup> Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, lk. 4.

<sup>212</sup> Eesti sotsiaalse integratsiooni projektide vahearuanne, lk. 4.

<sup>213</sup> EIA kommentaarid.

<sup>214</sup> Vt. Kruusvall, J. *Understanding integration in Estonian society* (Integratsiooni mõistmine Eesti ühiskonnas) kogumikus Lauristin, M. ja Vetik, R. (toim.), *Integration in Estonian society: monitoring 2000* (Integratsioon Eesti ühiskonnas: monitooring 2000), RASI, Tallinn, 2000, lk. 19-21.



## 5. Soovitused

Üldised soovitused kõikidele integratsiooniga seotud institutsioonidele:

- Edendada integratsiooniprojekte kohalikul tasandil, aidates kaasa ja aktiveerides regionaalsete ja omavalitsuse taseme alamprogrammide rakendamist, abistamaks vähemusgruppe oma niši leidmisel kohalikul ja kogukonna tasandil.

Soovitused valitsusele:

- Tõhustada seadusandlikke ja administratiivseid meetmeid vähendamaks mittekodanike arvu ja tehes naturaliseerimisprotsessi enam kättesaadavamaks kodakondsuseta isikutele;
- Välja töötada kõikehõlmavamad meetmed aktiveerimaks mitte-eestlaste kaasamist Eesti avalikku ellu, arendada edasi riigi, kohalike omavalitsuste ning vähemuste koostöölaseid suhteid;
- Üle vaadata ning muuta vähemusrühvuste kultuuriautonoomia seadus tema rakendamise intensiivistamiseks.

Soovitused Integratsiooni Sihtasutusele ja riiklikele institutsioonidele, kes vastutavad Integratsiooniprogrammi rakendamise eest:

- Arendada avalikkuse teadlikkust rassilise ja etnilise diskrimineerimise ning vägivalda suhtes ja võtta tarvitusele meetmed, mis on suunatud selliste nähtuste tõkestamiseks ja likvideerimiseks;
- Kaaluda valitsuse ja valitsusväliste institutsioonide vahelise ühise organi loomist tugevdamiseks koostööd Integratsiooniprogrammi rakendamisel ja hindamisel.