

LUNDI SOOVITUSED
RAHVUSVÄHEMUSTE EFEKTIIVSEKS
OSALEMISEKS AVALIKUS ELUS
§ SELETUSKIRI

September 1999

LUNDI SOOVITUSED
RAHVUSVÄHEMUSTE EFEKTIIVSEKS
OSALEMISEKS AVALIKUS ELUS
§ SELETUSKIRI

September 1999

ISBN 90 – 7598905 – 9

Käesoleva brošüüri väljaandja on Rahvussuhete Fond. Väljaande kopeerimine ja levitamine on lubatud. Palume viidata allikale.

Project Unit
High Commissioner on National Minorities
Princessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel: +31 (0)70 312 5555
Fax: +31 (0)70 346 5213
E-mail: pu@hcnm.org

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
---------------------------	----------

LUNDI SOOVITUSED

I. ÜLDPÕHIMÕTTED	7
II. OSALUS OTSUSTAMISEL.....	8
A. Kokkulepped keskvalitsuse tasandil	
B. Valimised	
C. Kokkulepped piirkondlikul ja kohalikul tasandil	
D. Nõuandvad ja konsultatiivsed organid	
III. OMAVALITSUS.....	10
A. Mitteterritoriaalsed kokkulepped	
B. Territoriaalsed kokkulepped	
IV. GARANTIID	12
A. Põhiseaduslikud ja õiguslikud tagatised	
B. Õiguslikud kaitsevahendid	

SELETUSKIRI LUNDI SOOVITUSTE KOHTA

1. ÜLDPÕHIMÕTTED	15
II. OSALUS OTSUSTAMISEL.....	21
A. Kokkulepped keskvalitsuse tasandil	
B. Valimised	
C. Kokkulepped piirkondlikel ja kohalikel tasanditel	
D. Nõuandvad ja konsultatiivsed organid	
III. OMAVALITSUS.....	25
A. Mitteterritoriaalsed kokkulepped	
B. Territoriaalsed kokkulepped	
IV. GARANTIID	29
A. Põhiseaduslikud ja õiguslikud tagatised	
B. Õiguslikud kaitsevahendid	

SISSEJUHATUS

Helsingi Otsustega 1992. aasta juulist sätestas Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) Rahvusvähemuste Ülemkomissari ameti kui „võimalikult varajase konfliktide ennetamise vahendi”. Ülemkomissari mandaat kujunes suurel määral reaktsioonina olukorrale endises Jugoslaavias, mille kordumist kardeti mujal Euroopas, eriti demokraatiale üleminevais maades, ning mis võinuks õõnestada rahu ja heaolu, nagu neid oli kujutatud Pariisi Uue Euroopa Hartas, mille olid vastu võtnud riigipead ja valitsusjuhid novembris 1990.

Esimesel jaanuaril 1993 asus Max van der Stoel esimesena täitma OSCE Rahvusvähemuste Ülemkomissari (HCNM) kohuseid. Toetudes rikkalikule isiklikule kogemusele parlamendi liikmena, Hollandi välisministrina, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni alalise esindajana ja kauaaegse inimõiguste eest seisjana, pööras Max van der Stoel mitmetele erimeelsustele vähemuste ja keskvõimu vahel Euroopas, millel tema oli võimalus eskaleeruda. Töötades vaikselt diplomaatilisi kanaleid kasutades, on HCNM tegev olnud rohkem kui tosinas riigis, sealhulgas Albaania, Horvaatias, Eestis, Ungaris, Kasahstanis, Kõrgõzstanis, Lätis, endise Jugoslaavia vabariigis Makedoonias, Rumeenias, Slovakkias ja Ukrainas. Tema tegevus on eelkõige suunatud olukordadele, mis puudutavad inimesi, kes kuuluvad rahvusrühma, mis moodustab ühes riigis arvulise enamuse, kuid naaberriigis arvulise vähemuse, seega huvitades mõlema riigi valitsusi ning olles potentsiaalse riikidevahelise pinge, kui mitte konflikti, allikaks. Niisugused pinged on tegelikult paljus kujundanud Euroopa ajalugu.

Käsitledes rahvusvähemusi puudutavate pingete olemust, läheneb HCNM probleemidele sõltumatuna, erapooletuna ja koostööd tehes. Kuna HCNM ei ole järelevalveinstitutsioon, kasutab ta analüüsi raamistikuna ja alusena oma soovitudele neid rahvusvahelisi standardeid, mille asjaomased riigid on heaks kiitnud. Selles suhtes on tähtis meenutada kohustusi, mis OSCE kõik liikmesriigid on endale võtnud, eriti 1990. aasta Kopenhaageni Inimdimensioonikonverentsi Dokumendi IV osa, mis sätestab detailselt rahvusvähemusi puudutavad kohustused. Kõikide OSCE riikide suhtes on siduvad ka Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kohustused, mis on seotud inimõigustega, sealhulgas vähemuste õigustega, ning lisaks sellele on enamiku suhtes OSCE riikidest siduvad ka Euroopa Nõukogu standardid.

Rohkem kui kuueaastase intensiivse tegevuse vältel on HCNM määratlenud korduvalt esile kerkivad küsimused ja teemad, mis said tema tähelepanu osaks

mitmetes riikides, kus ta tegutses. Nende hulka kuuluvad rahvusvähemuste hariduse ja keelekasutuse küsimused, eriti need, millel on suur tähtsus rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste identiteedi säilitamisel ja arendamisel. Et saavutada rahvusvähemuste õiguste asjakohane ja järjepidev rakendamine OSCE territooriumil, palus HCNM Rahvussuhete Fondi – 1993. aastal asutatud valitsusväline organisatsioon, mis toetab HCNM-i teatud tegevustega – moodustada kaks rahvusvaheliselt tunnustatud sõltumatute ekspertide rühma, kes töötaksid välja kaks soovituste kogu: **Haagi soovitused rahvusvähemuste õiguste kohta haridusele** (1996) ja **Oslo soovitused rahvusvähemuste keeleliste õiguste kohta** (1998). Mõlemad soovituste kogud on hiljem paljudes riikides poliitika- ja seadusetegijate pädevust suurendanud. Soovitused on tasuta saadaval mitmes keeles Rahvussuhete Fondis.

Kolmandaks korduvaks teemaks, mis kajastub paljudes HCNM-i tööga seonduvates olukordades, on rahvusvähemuste efektiivne osalemine riigivalitsuse töös. Et teada saada nimetatud teema tahkude ja nendest omandatud kogemuste tähendust OSCE riikide jaoks ning võimaldada riikidel omavahel kogemusi jagada, kutsusid HCNM ja OSCE Demokraatlike Asutuste ja Inimõiguste Büroo kokku kõikide OSCE riikide ja asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonide konverentsi pealkirja all: „Valitsemine ja osavõtt: erinevuste integreerumine”, mis toimus Šveitsi Konföderatsioonis 18.-20. oktoobrini 1998. aastal Locarnos. Konverentsi lõpus välja jagatud eesistuja aruandes võeti kokku konverentsi teemad ning märgiti ära „soov järgnevatiks konkreetseteks tegevusteks, sealhulgas erinevate kontseptsioonide ja vähemusrahvuste efektiivse osalusega seadusliku valitsusmehhanismi üksikasjalikum väljatöötamine, mis soodustab erinevuste integreerumist riigis”. Selle tulemusena palus HCNM moodustada Rahvussuhete Fondil koostöös Raol Wallenbergi Inimõiguste ja Humanitaarõiguse Instituudiga rahvusvaheliselt tunnustatud sõltumatute ekspertide rühma, mis töötaks välja soovitused ja visandaks alternatiivid, mis on kooskõlas asjakohaste rahvusvaheliste standarditega.

Eespool nimetatud initsiatiivi tulemuseks on **Lundi soovitused rahvusvähemuste efektiivseks osalemiseks avalikus elus**, millele anti nimi Rootsi linna järgi, kus eksperdid kohtusid viimast korda ja viisid soovituste koostamise lõpule. Ekspertide seas olid vastavale rahvusvahelisele õigusele spetsialiseerunud õigusteadlased, põhiseadusliku korra ja valimissüsteemidega tegelevad poliitikateadlased ning rahvusvähemuste küsimusi tundvad sotsioloogid. Täpsemalt olid Raoul Wallenbergi Instituudi rektori professor Gudmundur Alfredssoni juhatusel ekspertideks:

Professor Gudmundur Alfredsson (Island), Raol Wallenbergi Inimõiguste ja Humanitaarseaduse Instituudi rektor, Lundi Ülikool; Professor Vernon Bogdanor (Briti), valitsuse professor, Oxfordi Ülikool; Professor Vojin Dimitrijevi (Jugoslaavia), Belgradi Inimõiguste Keskuse direktor; Doktor Asbjørn Eide (Norra), Norra Inimõiguste Instituudi vanem teaduslik töötaja; Professor Yash Ghai (Keenia), Sir YK Pao avaliku õiguse professor, Hong Kongi Ülikool; Professor Hurst Hannum (Ameerika), rahvusvahelise õiguse professor, Fletcheri Õiguse ja Diplomaatia Kool, Tufts'i Ülikool; Peter Harris (Lõuna-Aafrika), Rahvusvahelise Demokraatia ja Valimisabi Instituudi vastutav töötaja; Doktor Hans-Joachim Heintze (Saksamaa), Rahutagamisõiguse ja Rahvusvahelise Humanitaarõiguse Instituut, Bochumi Ruhri Ülikool; Professor Ruth Lapidoth (Iisrael), rahvusvahelise õiguse professor ja Euroopa Õpingute Instituudi akadeemilise komitee president, Jerusalemma Heebrea Ülikool; Professor Rein Müllerson (Eesti), rahvusvahelise õiguse õppetool, King's College, Londoni Ülikool; Doktor Sarlotta Pufflerova (Slovakkia), direktor, Kodanike ja Rahvusvähemuste Sihtasutus/Rahvusvähemuste Õiguste Rühm; Professor Steven Ratner (Ameerika), rahvusvahelise õiguse professor, Texase Ülikool; Doktor Andrew Reynolds (Briti), valitsuse abiprofessor, Notre Dame Ülikool; Miquel Strubell (Hispaania ja Briti), Kataloonia Sotsiaal-Lingvistilise Instituudi rektor, Kataloonia valitsus; Professor Markku Suksi (Soome), avaliku õiguse professor, Åbo Akademi Ülikool; Professor Danilo Türk (Sloveenia), rahvusvahelise õiguse professor, Ljubljana Ülikool; Doktor Fernand de Varennes (Kanada), õiguse vanemlektor ning Aasia Vaikse Ookeani piirkonna Inimõiguste ja Etnilise Konfliktide Vältimise Keskuse direktor, Murdoch'i Ülikool; Professor Roman Wieruszewski (Poola), Poznani Inimõiguste Keskuse direktor, Poola Teaduste Akadeemia.

Et rahvusvähemuste õiguste kehtivad standardid on inimõiguste üks osa, põhines spetsialistide ekspertiis eeldusel, et riigid täidavad ka muid inimõigustega kaasnevaid kohustusi, sealhulgas eelkõige mittediskrimineerimise küsimuses. Lisaks leiti, et kõikide inimõiguste põhieesmärk on inimese isiksuse täielik ja vaba areng võrdsetes tingimustes. Seega eeldati, et tsiviilühiskond peaks olema avatud ja paindlik ning ühendama seetõttu kõiki inimesi, sealhulgas rahvusvähemusi. Pealegi, kuna seadusliku demokraatliku valitsuse eesmärk on teenida kogu elanikkonna vajadusi ja huve, eeldati, et kõik valitsused püüavad leida maksimaalseid koostöövõimalusi nendega, keda riiklikud otsused mõjutavad.

Nagu Haagi ja Oslo soovitustel, nii on ka Lundi soovituste eesmärgiks soodustada ja hõlbustada riigi poolt teatud meetmete vastuvõtmist,

leevendamaks rahvusvähemustega seonduvaid pingeid ning täitmaks seega HCNM-i lõpliku konflikti ennetamise eesmärki. Lundi soovitustes rahvusvähemuste efektiivseks osalemiseks avalikus elus püütakse suhteliselt lihtsalt selgitada ja aidata mõista rahvusvähemuste õigust ja muid standardeid, mis on tavaliselt rakendatavad HCNM-i poolt. Standardid olid üksikasjalikult lahti seletatud, et tagada nende kohaldamise järjepidevus avatud ja demokraatlikes riikides. Soovitused on jagatud neljaks alapeatükiks, mis rühmitavad kakskümmend neli soovitust järgmiselt: üldpõhimõtted, osalus otsustamisel, omavalitsus, ja avalikus elus efektiivse osalemise garanteerimise moodused. Lundi soovituste põhilisel kontseptuaalsel jaotusel on kaks osa: osalemine riigivalitsuses tervikuna ning osalemine teatud kohalikus või siseriiklikus omavalitsuses. Soovituste põhjal on võimalik sõlmida suur hulk erinevaid kokkuleppeid. Mitmetes soovitustes on välja pakutud alternatiivlahendusi. Kõiki soovitusi tuleb tõlgendada vastavalt I osas sätestatud üldpõhimõtetele. Iga soovituse üksikasjalikum seletus on esitatud seletuskirjas, kus on viide vastavale rahvusvahelisele standardile.

LUNDI SOOVITUSED RAHVUSVÄHEMUSTE EFEKTIIVSEKS OSALEMISEKS AVALIKUS ELUS

I. ÜLDPÕHIMÕTTED

- 1) Rahvusvähemuste efektiivne osalemine avalikus elus on rahumeelse ja demokraatliku ühiskonna oluliseks osaks. Kogemused Euroopas ja mujal on näidanud, et nimetatud osaluse edendamiseks on valitsustel tihti tarvis sõlmida teatud kokkulepped rahvusvähemuste jaoks. Käesolevate soovituste eesmärk on lihtsustada rahvusvähemuste riigisisesse tegevusse kaasamist ning võimaldada neil säilitada oma identiteet ja tunnused ning selle abil edendada riigi heatasemelist valitsemist ja terviklikkust.
- 2) Käesolevad soovitused põhinevad rahvusvahelise õiguse põhiprintsiipidel ja reeglitel – näiteks lugupidamine inimväärikuse, võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise vastu – soodustades vähemusrahvuste õiguseid avalikus elus osalemises ja muude poliitiliste õiguste omamises. Riigid on kohustatud austama rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigusi ja õigusnorme, mis võimaldavad tsiviilühiskonna täielikku arengut tolerantsuse, rahu ja heaolu tingimustes.
- 3) Kui on loodud eriasutused, mis tagavad rahvusvähemuste efektiivse osalemise avalikus elus ning mis rakendavad võimu või kannavad vastutust, peavad nendes asutustes töötavad inimesed austama kõikide nende asutustega seotud isikute inimõiguseid.
- 4) Üksikisikud samastavad end lisaks oma kuuluvusele rahvusvähemuste hulka ka muudel viisidel. Otsus, kas üksikisik kuulub vähemusse, enamusse või mitte kumbagi rühmitusse, sõltub indiviidist endast ning seda ei sunnita talle peale. Lisaks sellele ei kannata ükski inimene sellise valiku või valikust keeldumise tagajärjel mingil viisil kahju.
- 5) Käesolevate soovitustega kooskõlas olevate asutuste loomisel ja menetluste käikuandmisel on tähtsad nii nende eesmärk kui ka protsess. Valitsusasutused ja rahvusvähemused peaksid usaldusliku õhkkonna säilitamiseks algatama kaasatava, arusaadava ja aruandva omavahelise konsulteerimise protsessi. Riik peaks julgustama meediat kajastama rahvusvähemuste huve ning soodustama kultuuridevahelist mõistmist.

II. OSALUS OTSUSTAMISEL

A. Kokkulepped keskvalitsuse tasandil

- 6) Riigid peaksid tagama rahvusvähemuste jaoks võimalused omada mõjuvat häält keskvalitsuse tasandil, kehtestades sealhulgas vajaduse korral selleks erikokkuleppeid. Need võivad sõltuvalt olukorrast sisaldada:
- * rahvusvähemuste eriesindust, näiteks piiratud kohtade arv ühes või mõlemas parlamendikojas või parlamentaarsestes komiteedes; ning muud garanteeritud osaluse vormid õigusloomes;
 - * ametlikke või mitteametlikke kokkuleppeid, mille alusel eraldatakse rahvusvähemuste liikmetele ametikohti valitsuskabinetis, riigi-, konstitutsiooni- või madalama astme kohtus ning nõuandvates või muudes kõrgetasemelistes organites;
 - * mehhanisme, mis tagavad, et rahvusvähemuste huve arvestatakse vastavates ministeeriumides, näiteks rahvusvähemuste huvidele suunatud personali töölevõtmise või kehtivate direktiivide väljalaskmise teel; ja
 - * erimeetmeid rahvusvähemuste osalemiseks riigiametis ning avalikku teenindamist rahvusvähemuse emakeeles.

B. Valimised

- 7) Kogemused Euroopas ja mujal näitavad valimisprotsessi tähtsust, mis aitab kaasa rahvusvähemuste osalemisele poliitilises sfääris. Riigid garanteerivad rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste õiguse osaleda avalikus juhtimises, kaasa arvatud hääleõiguse ja õiguse kandideerida ametikohale ilma diskrimineerimata.
- 8) Struktuuride reguleerimine ja poliitiliste parteide tegevus peab lähtuma ühinguvabaduse rahvusvahelise seaduse põhimõttest. See põhimõte hõlmab vabadust asutada kollektiivsel identiteedil põhinevaid poliitilisi parteisid ning parteisid, mida ei samastata ainult teatud grupi huvidega.
- 9) Valimissüsteem peaks soodustama rahvusvähemuste esindatust ja mõjule pääsemist.

- * Kohas, kus rahvusvähemused on territoriaalselt koondunud, võib ühe vähemusrahvuse kandidaadiga valimispiirkond olla rahvusvähemuse esindamiseks piisav.
 - * Rahvusvähemuste esindamisele võivad kaasa aidata proportsionaalsed esindamissüsteemid, milles poliitilise partei osa rahva hääletusel kajastub seadusandliku kogu kohtade arvus.
 - * Mõned hääletuse vormid, milles valijad järjestavad kandidaadid eelistusjärjekorras, võivad hõlbustada rahvusvähemuste esindamist ja soodustada rahvusrühmade vahelist koostööd.
 - * Rahvusvähemuste väiksem kohustuslik häälte arv esindatuseks seadusandlikus kogus võib suurendada nende kaasamist valitsemisse.
- 10) Valimispiirkondade geograafilised piirid peaksid rahvusvähemuste õiglast esindamist lihtsustama.

C. Kokkulepped piirkondlikul ja kohalikul tasandil

- 11) Riigid peaksid kasutusele võtma meetmed rahvusvähemuste osaluse edendamiseks piirkondlikel ja kohalikel tasanditel sarnaselt keskvalitsuse tasandi meetmetega (lõiked 6-10). Piirkondlike ja kohalike võimude struktuurid ning otsustamisprotsessid peaksid olema selged ning neile peaks olema vaba juurdepääs, et soodustada rahvusvähemuste osalemist nendes.

D. Nõuandvad ja konsultatiivsed organid

- 12) Riigid peaksid sobivas institutsionaalses raamistikus asutama nõuandvaid ja konsultatiivseid organeid, mis on dialoogikanaliks valitsusasutuste ja rahvusvähemuste vahel. Sellised organid võivad hõlmata endas ka sihtotstarbelisi komiteesid, mis tegelevad elamispinna, maa, hariduse, keele ja kultuuri küsimustega. Nimetatud organite ülesehitus peaks kajastama nende eesmärki ja aitama kaasa rahvusvähemuste huvide efektiivsemale edastamisele ning edendamisele.
- 13) Need organid peaksid suutma tõstatada otsustavate asutuste ees vaidlusküsimusi, valmistada ette soovitusi, formuleerida seadusandlikke ja muid ettepanekuid, kontrollida arengut ning avaldada arvamusi valitsuse esitatud otsuste kohta, mis võivad rahvusvähemusi otseselt või

kaudselt mõjutada. Valitsusasutused peaksid nende organitega rahvusvähemuste seadusandluse ja haldusmeetmete üle regulaarselt konsulteerima, aidates nii kaasa rahvusvähemuste huvide rahuldamisele ja usalduse loomisele. Nende organite efektiivne toimimine nõuab piisavate ressursside olemasolu.

III. OMAVALITSUS

- 14) Rahvusvähemuste efektiivne osalemine avalikus elus võib eeldada omavalitsuse mitteterritoriaalseid või territoriaalseid kokkuleppeid või nende koosinemist. Riigid peaksid selliste kokkulepete jaoks võimaldama piisavaid ressursse.
- 15) Et nimetatud kokkulepped oleksid edukad, on oluline, et valitsusasutused ja rahvusvähemused tunnistaksid kesksete ja ühtsete otsuste vajalikkust ühtedes valitsusvaldkondades ning lahenduste mitmekesisuse eeliseid teistes valdkondades.
 - * Keskasutuste poolt täidetavad funktsioonid hõlmavad tavaliselt kaitset, välissuhteid, immigratsiooni ja tolli, makromajanduspoliitikat ning rahalisi suhteid.
 - * Muid allpool nimetatud funktsioone võivad täita rahvusvähemused või piirkondlikud valitsused, samuti võivad nad seda teha koos keskasutustega.
 - * Lähtudes erinevatest rahvusvähemustega seotud riigisisestest olukordadest võidakse funktsioonid jagada asümmeetriliselt.
- 16) Nii mitteterritoriaalsed kui ka territoriaalsed omavalitsusasutused peavad lähtuma demokraatlikest põhimõtetest, kindlustamaks küsimuse all oleva elanikkonna vaadete tõepärase kajastamise.

A. Mitteterritoriaalsed kokkulepped

- 17) Mitteterritoriaalsed valitsusvormid soodustavad rahvusvähemuste identiteedi ja kultuuri säilitamist ning arengut.
- 18) Nende kokkulepete alusel reguleeritavateks valdkondadeks on haridus, kultuur, vähemusrahvuse keelekasutus, usk ja muud rahvusvähemuste jaoks olulised, identiteeti ja eluviisi puudutavad küsimused.

- * Üksikisikutel ja rahvusrühmadel on õigus kasutada oma nimesid vähemusrahvuse keeles ning saada oma nimedele ametlik tunnustus.
- * Arvestades valitsusasutuste kohustusega kehtestada haridusstandardid, võivad rahvusvähemuste institutsioonid määrata õppekava rahvusvähemuse emakeele, kultuuri või mõlema õpetamiseks.
- * Rahvusvähemused võivad määrata ja võtta kasutusele oma sümbolid ja muud kultuurilise väljenduse vormid.

B. Territoriaalsed kokkulepped

- 19) Kõikidel demokraatlikel riikidel on valitsemiskokkulepped erinevatel territoriaalsetel tasanditel. Euroopa ja muude riikide kogemused näitavad teatavate seadusandlike ja täitesaatvate funktsioonide nihutamist kesktasandilt piirkondlikule tasandile, mis ei seisne üksnes keskvalitsuse juhtimise hajutamises pealinnast piirkondlikesse või kohalikesse asutustesse. Toetudes subsidiaarsuse põhimõttele, peaksid riigid pooldavalt suhtuma sellisesse territoriaalse võimu üleandmisesse, kaasa arvatud omavalitsuse erifunktsioonidesse, eriti kui see parandab rahvusvähemuste võimalusi võimu rakendamiseks neid puudutavates küsimustes.
- 20) Kohalikud, piirkondlikud või autonoomsed valitsused, mis vastavad rahvusvähemuste teatud ajaloolistele või territoriaalsetele oludele, võivad enda kanda võtta mitmeid funktsioone, et rahvusvähemuste huvidele tõhusamalt reageerida.
 - * Funktsioonideks, mille üle sellised valitsused on esmase või alalise võimu edukalt omandanud, on haridus, kultuur, rahvusvähemuse emakeele kasutamine, keskkond, kohalik planeerimine, loodusvarad, majanduslik areng, kohaliku poliitika funktsioonid, elamispinna probleemid, tervishoid ja muud ühiskondlikud teenused.
 - * Kesk- ja piirkondlike asutuste vahel jaotatud funktsioonideks on maksustamine, kohtumõistmine, turism ja transport.

- 21) Kohalikud, piirkondlikud ja autonoomsed asutused peavad austama kõikide isikute inimõiguseid, sealhulgas nende pädevuses olevate rahvusvähemuste õiguseid, ning tagama nende olemasolu.

IV. GARANTIID

A. Põhiseaduslikud ja õiguslikud tagatised

- 22) Omavalitsuse kokkulepped tuleb seadusega vastavusse viia ning üldjuhul ei tohiks need olla muudetavad samal viisil kui tavalised õigusaktid. Kokkuleppeid rahvusvähemuste osalemise soodustamiseks otsustamisprotsessis võib kindlaks määrata seaduse või muude sobivate vahendite abil.

* Põhiseadusest tulenevate sätetena vastu võetud kokkuleppeid võetakse vastu ja muudetakse üldjuhul seadusandliku kogu tavalisest suurema häälteenamusega või tavalisest suurema osa rahva nõusolekul.

* Õigusaktidega kehtestatud omavalitsuse korralduste muutused nõuavad sageli seadusandliku kogu kvalifitseeritud häälteenamuse, autonoomsete või rahvusvähemuslike organite või mõlemate heakskiitu.

* Omavalitsuse kokkulepete perioodiline läbivaatamine ja rahvusvähemuste otsustamisprotsessis osalemine pakuvad võimalust määrata, kas selliseid kokkuleppeid tuleks kogemusi ja muutunud olusid silmas pidades muuta.

- 23) Võidakse kaaluda ajutiste või järk-järguliste kokkulepete sõlmimise võimalust, mis soodustab uute osalemisvormide katsetamist ja arendamist. Neid kokkuleppeid võib määratud ajaperioodil kehtestada õigusaktide või mitteametlike meetmete kaudu, mida sõltuvalt saavutatud edukusest võib laiendada, muuta või lõpetada.

B. Õiguslikud kaitsevahendid

- 24) Rahvusvähemuste tulemuslik osalemine avalikus elus nõuab konfliktide vältimiseks ja vaidluste lahendamiseks konsultatiivsete kanalite olemasolu ning vajaduse korral ka ajutiste või alternatiivmehhanismide kasutamise võimalust. Antud meetoditeks on:

- * konfliktide juriidiline lahendamine, näiteks õigusaktide või haldustoimingute juriidiline läbivaatamine, mis eeldab, et riik omab sõltumatut, vabalt juurdepääsetavat ja erapooletut kohtuvõimu, kelle otsuseid respektieritakse; ja

- * vaidluste lahendamise lisamehhanismid, näiteks läbirääkimised, faktide otsimine, vahendamine, vahekohus, rahvusvähemuste “õigusvalvur” ja erikomisjonid, mis võivad täita valitsustegevuse üle tekkinud kaebuste lahendamise mehhanismide funktsiooni.

SELETUSKIRI LUNDI SOOVITUSTE KOHTA RAHVUSVÄHEMUSTE EFEKTIIVSEKS OSALEMISEKS AVALIKUS ELUS

1. ÜLDPÕHIMÕTTED

- 1) Nii Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Põhikirjas (edaspidi „ÜRO põhikiri”) kui ka CSCE/OSCE asutamisdokumentides taotletakse rahvastevahelise rahu ja turvalisuse säilitamist ning tugevdamist sõbralike koostöösuhete arendamise teel võrdselt suveräänsete riikide vahel, austades sealjuures inimõigusi, kaasa arvatud rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste õigusi. Ajalugu näitab, et inimõiguste, sealhulgas rahvusvähemuste õiguste mitteaustamine võib riigi stabiilsust kahjustada ja avaldada riikidevahelistele suhetele negatiivset mõju, ohustades seega rahvusvahelist rahu ja turvalisust.

Alustades 1975. aasta Helsingi Lõppakti dekalooži VII printsiibiga, on OSCE riigid rõhutanud ühenduslülili rahvusvähemusgruppi kuuluvate inimeste seaduslike huvide austamise ja rahu ning stabiilsuse säilitamise vahel. Seda ühenduslülili on korduvalt mainitud järgnevatel baasdokumentides: 1983. aasta Madridi Lõppdokumendis (15. põhimõte), 1989. aasta Viini lõppdokumendis (põhimõtted 18 ja 19) ning 1990. aasta Pariisi Uue Euroopa Hartas, lisaks sellistes tippkohtumiste dokumentides nagu 1992. aasta Helsingi Dokument (IV osa, lõige 24) ja 1996. aasta Lissaboni Dokument (I osa, Lissaboni Deklaratsioon Kahekümne Esimese Sajandi Euroopa Ühtse ja Ulatusliku Julgeoleku Mudeli Kohta, lõige 2). Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni tasandil on rahvusvähemuste õiguste kaitse ja edendamise ning rahu ja stabiilsuse säilitamise vahelist ühenduslülili mainitud muuhulgas 1992. aasta ÜRO Rahvus- või Etniliste, Usuliste ja Keeleliste Vähemuste Hulka Kuuluvate Isikute Õiguste Deklaratsiooni (edaspidi „ÜRO Rahvusvähemuste Deklaratsioon”) preambulas. Lisaks sellele on demokraatliku valitsuse olemasolu alates Pariisi Uue Euroopa Harta vastuvõtmisest kõikidele OSCE riikidele kohustuslik.

Täielikud võimalused rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste õiguste võrdseks rakendamiseks eeldavad nende inimeste efektiivset osalemist otsustamisprotsessides, eriti neid ennast mõjutavates otsustes. Kuigi situatsioonid on suurel määral erinevad ning rahvusvähemuste

vajadustele ning pürgimustele reageerimiseks piisab tavalistest demokraatlikest protsessidest, näitab kogemus, et sageli nõutakse ka teatud meetmeid rahvusvähemuste efektiivse osalemise lihtsustamiseks otsustamisprotsessides. Järgnevad rahvusvahelised standardid kohustavad riike teatud olukordades selliseid samme astuma: vastavalt 1990. aasta Inimdimensioonikonverentsi Kopenhaageni nõupidamise dokumendi (edaspidi „Kopenhaageni dokument”) lõikele 35 OSCE liikmesriigid „austavad rahvusvähemusgruppi kuuluvate inimeste õigust osaleda efektiivselt avalikus elus, kaasa arvatud rahvusvähemuste identiteedi kaitsmisel ja edendamisel”; vastavalt 1992. aasta ÜRO Rahvusvähemuste Deklaratsiooni artikli 2 lõigetele 2 ja 3 on „rahvusvähemusgruppi kuuluvad isikutel õigus osaleda efektiivselt [1/4] avalikus elus” ning „õigus osaleda efektiivselt riiklikul ja sobivatel piirkondlikel tasanditel toimuvates otsustamisprotsessides, mis puudutavad rahvusvähemusgruppe, kuhu nad kuuluvad, või regioone, kus nad elavad”; ja vastavalt Euroopa Nõukogu 1994. aasta Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni artiklile 15 (edaspidi „Raamkonventsioon”) loovad konventsiooniga ühinenud riigid „rahvusvähemuste hulka kuuluvatele inimestele vajalikud tingimused efektiivseks osalemiseks kultuurilises, sotsiaalses ja majanduslikus elus ning riiklikes suhetes, eriti rahvusvähemusi ennast mõjutavates valdkondades.”

Efektiivseks osalemiseks võimaluste loomine eeldab, et selline osalemine on vabatahtlik. Sotsiaalse ja poliitilise integratsiooni sisu eristatakse sundassimileerimise protsessidest ja tulemustest, nagu on hoiatatud Raamkonventsiooni artiklis 5. Ainult vabatahtlikke meetodeid kasutades võib rahvusvähemusgruppi kuuluvate inimeste õiguspäraste huvide taotlemine olla rahumeelne protsess, mis pakub väljavaadet optimaalseteks tulemusteks avalikus korras ja seadusloomes. Sellised kaasavad, kollegiaalsed protsessid teenivad seadusliku valitsuse eesmärki, vastates kogu elanikkonna huvidele – “kududes kõik huvid avaliku elu kangasse” ning tugevdades lõpuks riigi terviklikust. Rahvusvahelistes standardites, kus viidatakse rahvusvähemuste efektiivsele osalemisele avalikus elus, rõhutatakse fakti, et rahvusvähemustel ei ole õigust tegutseda Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni, OSCE või Euroopa Nõukogu eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus, mis kehtib ka riikide suveräänse üheõiguslikkuse, piirkondliku terviklikkuse ja poliitilise sõltumatuse kohta (vt Kopenhaageni dokumendi lõiget 37, ÜRO Rahvusvähemuste Deklaratsiooni artikli 8 lõiget 4 ja Raamkonventsiooni preambulat).

- 2) Kooskõlas 1992. aasta Helsingi Dokumendi VI osa 25 lõikega põhinevad käesolevad soovitused vastavatel kohustustel, kuivõrd need pakuvad OSCE riikidele „lisavõimalusi CSCE kohustuste, sealhulgas rahvusvähemuste etnilise, kultuurilise, keelelise ja usulise identiteedi kaitsmise ja tingimuste loomise edendamiseks seotud kohustuste efektiivsemaks täitmiseks”.

ÜRO harta artikli 1 lõikes 3 määratletakse, et organisatsiooni üks eesmärkidest on „saavutada koostöö rahvusvaheliste majandus-, sotsiaal-, kultuuriliste või inimestega seotud probleemide lahendamisel ja inimõiguste ning kõigi kohta kehtiva põhivabaduse edendamisel ning julgustamisel ilma rassilise, soolise, keelelise või usulise eelistuseta” – mis vastavalt artikli 55 lõikele c hõlmab ka: „inimõiguste ning põhivabaduse üldist austamist ja järgimist ilma rassilise, soolise, keelelise või usulise eelistuseta.” Harta põhineb inimõiguste austamise ning rahvusvahelise rahu ja julgeoleku vahelisel tihedal seosel. Inimväärikuse põhiväärtust on täiendavalt kirjeldatud 1948. aasta Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artiklis 1 ja 1996. aasta Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti sissejuhatuses, 1966. aasta Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuuriliste Õiguste Rahvusvahelises Paktis ning 1965. aasta Rahvusvahelises Konventsioonis Rassilise Diskrimineerimise Kõigi Vormide Likvideerimise Kohta. Selline kõikide inimeste jaoks võrdne väärikus kaasneb võrdsete ja loovutamata õigustega.

Võrdse väärikuse ja loovutamata õiguste eeldusest johtub mittediskrimineerimise põhimõte, mida on avaldatud peaaegu kõikides rahvusvahelistes inimõiguseid käsitlevates dokumentides, sealhulgas eelkõige Inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 2, Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti artiklites 2 ja 26 ning Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuuriliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti artiklis 2. Rahvusvaheline Konventsioon Rassilise Diskrimineerimise Kõigi Vormide Likvideerimise Kohta sätestab artiklis 1, et see dokument keelab ka diskrimineerimise „sünnipärase, rahvusliku või etnilise päritolu” alusel. 1950. aasta Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioon (edaspidi „Euroopa Inimõiguste Konventsioon”) väljendab otseselt mittediskrimineerimise põhimõtte laiendamist sellistele alustele nagu „rahvuslik või sotsiaalne päritolu [või] seos vähemusrahvusega”, kui see puudutab konventsiooniga garanteeritud õiguseid ja vabadusi. Ka enamiku OSCE riikide põhiseadused sisaldavad neid avaldusi ja põhimõtteid.

Kuivõrd rahvusvähemusgruppi kuuluvatel inimestel on õigus efektiivseks osalemiseks avalikus elus, omavad nad seda õigust diskrimineerimata, nagu on kirjas Kopenhaageni Dokumendi lõikes 31, Raamkonventsiooni artikli 4 lõikes 1 ja ÜRO Rahvusvähemuste Konventsioonis. Siiski, vastavalt Raamkonventsiooni artikli 4 lõikele 2 on võrdse väärikuse küsimus laiem kui mittediskrimineerimise põhimõte, hõlmates ka „rahvusvähemuste ja -enamuste vahelist täielikku ja efektiivset võrdsust”, mille suhtes peaksid riigid „vajaduse korral võtma kasutusele piisavad meetmed ... kõikides ... poliitilise ... elu valdkondades”, millele vastavalt „peaksid nad rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste eriseisundit asjakohaselt arvestama”.

Soovituses osutatud seos inimõiguste austamise ja tsiviilühiskonna arengu vahel peegeldab vajadust „efektiivse poliitilise demokraatia” järele, mis vastavalt Euroopa inimõiguste konventsiooni preambulale on tihedalt seotud ülemaailmse õigluse ja rahuga. OSCE liikmesriigid on Pariisi Uue Euroopa Hartas täiendavalt kinnitanud, et heaolu aluseks on demokraatlik valitsus, sealhulgas austus inimõiguste vastu.

- 3) Eriasutuste rajamine, mis tagab rahvusvähemuste efektiivse osalemise avalikus elus, ei tohi toimuda teiste õiguste arvelt. Kõiki inimõigusi tuleb alati austada, ka nende asutuste poolt, millele riik on võimu delegerinud. Kui liikmesriigid võtavad vastavalt Kopenhaageni Dokumendi lõikele 33 rahvusvähemusgruppi kuuluvate inimeste identiteedi kaitseks kasutusele vajalikud meetmed, siis „peavad kõik meetmed olema kooskõlas võrdsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtetega ning austusega vastava riigi ülejäänud kodanike suhtes”. Lisaks sellele sätestatakse Kopenhaageni Dokumendi lõikes 38, et OSCE „liikmesriigid peavad oma püüetes kaitsta ja edendada rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste õiguseid täiel määral kinni pidama oma kohustustest, mis on sätestatud olemasolevates inimõiguste konventsioonides ja muudes asjakohastes rahvusvahelistes dokumentides”. Raamkonventsioon sisaldab sarnast sätet artiklis 20: „Käesolevasse Raamkonventsiooni talletatud põhimõtetest tulenevate õiguste ja vabaduste rakendamisel peab iga rahvusvähemusgruppi kuuluv inimene austama rahvuslikku seadusandlust ja teiste inimeste õiguseid, eelkõige enamuse või teise rahvusvähemusgruppi kuuluvate inimeste õiguseid”. See puudutab eelkõige „vähemusi vähemuste hulgas” ning seda eriti piirkondlikus kontekstis (vt soovitusi 16 ja 21 allpool). See hõlmab ka naiste õiguste austamist, sealhulgas nende mittediskrimineerimist „riigi poliitilises ja avalikus elus”, nagu on

sätetatud 1979. aasta Konventsioonis Naiste Diskrimineerimise Kõigi Vormide Likvideerimise Kohta.

- 4) Rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste eneseidentifitseerimise põhimõtte baseerub mitmetel fundamentaalsetel kohustustel. Kopenhaageni Dokumendi lõige 32 määratleb, et „rahvusvähemusgruppi kuulumine on inimese individuaalne valik ja sellisest valikust lähtuvalt ei tohi isikule tekkida mingisugust kahju”. Raamkonventsiooni artikli 3 lõige 1 sätestab sarnaselt, et „igal rahvusvähemusgruppi kuuluval inimesel on õigus vabalt valida, kas teda koheldakse sellele vastavalt või mitte ning selle valiku või selle valikuga seoses olevate õiguste kasutamisega ei tohi isikule kaasneda mingisugust kahju”. ÜRO Rahvusvähemuste Deklaratsiooni artikli 3 lõige 2 sisaldab samasugust keeldu kahju suhtes, mis tuleneb „käesolevas deklaratsioonis sätestatud õiguste kasutamisest või mittekasutamisest iga rahvusvähemuse hulka kuuluva inimese suhtes”.

Inimese vabadus samastada end omal vabal valikul on vajalik austuse tagamiseks individuaalse iseseisvuse ja vabaduse vastu. Indiviid võib omada mitut identiteeti, mis pole olulised mitte ainult eraelus, vaid ka avaliku elu sfääris. Inimeste ja ideede kasvava dünaamikaga ühiskondades on paljudel indiviididel mitu identiteeti, mis on ühtivad, kooseksisteerivad või kihistunud (hierarhiliselt või mittehierarhiliselt), kajastades nende erinevaid omavahelisi seoseid. Muidugi ei põhine identiteedid ainult rahvuslikkusel, samuti ei ole need samas ühiskonnas ühesugused. Erinevaid identiteete võivad omada erinevad liikmed erinevates varjundites ja erineval määral. Sõltuvalt konkreetsetest asjaoludest võivad erinevad identiteedid olla rohkem või vähem väljapaistvad. Selle tagajärjel võib üks ja seesama inimene identifitseerida end erineval viisil ja erinevatel eesmärkidel sõltuvalt identifitseerimise väljapaistvusest ja tema suhtes tehtavatest korraldustest. Näiteks võib mõnes riigis inimene valida maksevormide esitamiseks teatud keele, kuid teiste eesmärkidega seoses võib ta end kohalikus ühiskonnas hoopis teisiti identifitseerida.

- 5) Demokraatia raames on otsustamisprotsess sama tähtis kui otsuste sisu. Et seaduslik valitsus ei koosne ainult inimestest, vaid on ka inimeste jaoks, peavad selle protsessidesse olema alati kaasatud sellega seotud inimesed, protsessid peavad olema kõikide jaoks selged ja hinnatavad ning ülevaatlikud nende jaoks, keda protsessid mõjutavad. Üksnes sel viisil läbiviidavad protsessid loovad ja säilitavad rahva usalduse. Protsessid võivad hõlmata nõustamist, valimisi, referendumeid,

läbirääkimisi ja isegi otseselt mõjutatavate isikute konkreetset nõusolekut. Antud protsessidest tulenevad otsused innustavad väga tõenäoliselt vabatahtlikku järgimist. Situatsioonides, kus riigiorganite ja mõjutatud ühiskonnagrupi vaated on oluliselt erinevad, võib valitsus teha ettepaneku kasutada kolmandat isikut, et aidata leida kõige rahuldavam kokkulepe.

Konkreetselt seoses rahvusvähemustega kohustab Kopenhaageni Dokumendi lõige 33 võtma OSCE riikides kasutusele meetmed „kaitsmaks rahvusvähemuste etnilisi, kultuurilisi, keelelisi ja usulisi identiteete nende territooriumil ning luua tingimused sellise identiteedi edendamiseks [...] pärast asjakohaseid konsultatsioone, kaasa arvatud kontakte nende rahvusvähemuste organisatsioonide või assotsiatsioonidega”. Lisaks sellele kohustuvad OSCE liikmesriigid Helsingi Dokumendi VI osa lõikes 26 „käsitlema rahvusvähemuste küsimusi konstruktiivselt, rahumeelsete meetodite ja kõikide asjaomaste isikute vahelise dialoogi abil, lähtudes CSCE põhimõtetest ja kohustustest”. Seoses „kõikide asjaomaste isikutega” tunnustab Kopenhaageni Dokumendi lõige 30 „valitsusväliste organisatsioonide, sealhulgas poliitiliste parteide, ametiühingute, inimõiguste organisatsioonide ja usuliste gruppide rolli tähtsust tolerantsuse, kultuurilise erinevuse ja rahvusvähemustega seotud küsimuste lahendamisel.”

Ülalnimetatud protsessid eeldavad tolerantsust. Vastastikuse austamise ja võrdsuse sotsiaalne ning poliitiline kliima tuleb seadusega tagada ning seda tuleb õpetada kui kogu elanikkonnale omast ühiskondlikku eetikat. Selles osas on eriline roll meedial. Raamkonventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatakse: „Osapooled peavad soodustama tolerantsust ja kultuuridevahelist dialoogi ning rakendama tõhusaid meetmeid, edendamaks vastastikust austust, mõistmist ja koostööd oma piirkonnas elavate inimeste vahel iseäranis hariduse, kultuuri ja meedia valdkonnas, hoolimata nende inimeste etnilisest, kultuurilisest, keelelisest või usulisest kuuluvusest.” Eelkõige peaksid riigid takistama alandavate või halvustavate nimede ja sõnade avalikku kasutamist ning astuma samme negatiivsete stereotüüpide kaotamiseks. Ideaalolukorras peaksid mõjutatud ühiskonnagrupi esindajad selliste probleemide ületamiseks ettevõetavate sammude valikus ja kavandamises ka ise osalema.

II. OSALUS OTSUSTAMISEL

A. Kokkulepped keskvalitsuse tasandil

- 6) Lähtudes Kopenhaageni Dokumendi lõikest 35, rõhutatakse 1991. aasta CSCE (Genfi) Rahvusvahemuste ekspertide kohtumise aruande III osa lõikes 1: „Kui rahvusvahemuse olukorda puudutavaid küsimusi arutatakse nende kodumaal, peaks neil endil olema efektiivne võimalus selles osaleda...[ja] et rahvusvahemuse hulka kuuluvate inimeste või nende esindajate [selline] demokraatlik osalemine otsustavates või nõuandvates organites moodustaks tähtsa elemendi efektiivses osalemises avalikes suhetes”. Helsingi Dokumendi VI osa lõikes 24 kohustati OSCE liikmesriike „suurendama antud kontekstis oma jõupingutusi, et tagada rahvusvahemuse hulka kuuluvate inimeste õiguste ja põhivabaduste individuaalne või kollektiivne vaba kasutamine, sealhulgas õigus täielikult osaleda vastavalt iga riigi demokraatlikele otsustamisprotseduuridele nende riikide poliitilises, majanduslikus, sotsiaalses ja kultuurilises elus, kaasa arvatud demokraatliku osalemise kaudu otsuseid tegevates ja nõuandvates organites riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil, muuhulgas ka poliitiliste parteide ja ühenduste tegevuse kaudu.”

Osalemise tuumaks on seotus, seda nii võimaluse poolest anda olulisi panuseid otsustamisprotsessidesse, kui ka nende panuste tulemuse seisukohalt. Seadusliku valitsuse olemus eeldab, et tavaline enamuslik otsustamine ei ole alati piisav. Riigi struktuuri seisukohalt võivad detsentraliseerimise erinevad vormid tagada mõjutatavate isikute puhul otsustamisprotsesside maksimaalse asjakohasuse ja vastutuse otsustamisprotsesside eest nii riigi kui ka kohalikel tasanditel. Ühtses riigis, liitriikides ja konföderatsioonides võib seda saavutada erinevaid teid pidi. Rahvusvahemuste esindatuse otsuseid tegevates organites võib tagada reserveeritud kohtade kaudu (kvootide, ametikõrgenduste ja muude meetmetega), aga ka hääleõigusega või ilma hääleõigusega garanteeritud liikmekoha kaudu asjakohastes komiteedes. Esindatus täidesaatvates, kohtu-, haldus- või muudes organites võib olla garanteeritud sarnaste meetoditega ja reguleeritud kas ametlike nõuete või tavaga. Rahvusvahemuste huvide käsitlemiseks võidakse asutada ka eriorganeid. Võimalused kõikide rahvusvahemuste õiguste rakendamiseks nõuavad teatud sammude astumist avaliku teenindamise sfääris, kaasa arvatud „võrdne juurdepääs avalikule teenindamisele”, nagu sätestab Rahvusvaheline Konventsioon Rassilise Diskrimineerimise Kõigi Vormide Likvideerimise Kohta oma artikli 5 lõikes c.

B. Valimised

- 7) Kaasaegse demokraatia tunnuseks on rahvaesinduslik valitsus, mis on moodustatud vabade, ausate ja perioodiliste valimiste teel. Põhieesmärk on Inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 21 lõike 3 kohaselt on järgmine: „rahva tahe on valitsuse võimu aluseks”. Põhistandard on sõnastatud ülemaailmsetes ja Euroopa lepingutes, nimelt Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti artiklis 25 ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni 1. protokolli artiklis 3. Kopenhaageni Dokumendi lõigetes 5 ja 6 sätestatakse OSCE liikmesriikide jaoks: „õigluse elementide hulka, mis on olulised sünnipärase väärikuse ja inimeste võrdsete ning loovutamata õiguste täielikuks väljendamiseks”, kuulub „rahva tahe, mida väljendatakse vabalt ja ausalt perioodilistel ja õiguspäevatel valimistel, mis on kogu valitsuse võimu ja seaduslikkuse aluseks”.

Kuigi OSCE liikmesriikidel on märgatav vabadus valida teatud kohustuste täitmiseks konkreetseid meetodeid, peavad nad seda tegema ilma diskrimineerimata ning püüdlema võimalikult suure esindatuse poole. ÜRO kontekstis on inimõiguste komitee oma 25. artikli üldkommentaari 25 lõikes 12 (1996. aasta 57. istungil) selgitanud: „Sõna-, ühinemis- ja ühendusvabadus on hääletusõiguse efektiivse rakendamise olulised tingimused ning neid tuleb täielikult kaitsta. [...] Valimisi puudutav informatsioon ja materjalid peavad olema kättesaadavad rahvusvähemuse emakeeles”. Lisaks selgitab 25. üldkommentaari lõige 5: „Avalike asjade juhtimine [...] on avar kontseptsioon, mis on seotud poliitilise võimu teostamisega, eriti seadusandliku, täidesaatva ja haldusvõimu teostamisega. See hõlmab kõiki avaliku halduse aspekte ning poliitika formuleerimist ja rakendamist rahvusvahelisel, riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil.”

Et ükski valimissüsteem ei ole erinevate vaadete ja huvide tõttu neutraalne, peaksid OSCE liikmesriigid vastu võtma süsteemi, mis annab konkreetsetes olukorras tulemuseks kõige rahvaesinduslikuma valitsuse. Eriti oluline on see rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste jaoks, kellel võib vastasel korral piisav esindatus puududa.

- 8) Üldiselt ei tohiks demokraatlikud riigid sekkuda inimeste poliitilise organiseerumise meetoditesse – senikaua, kuni nende meetodid on rahumeelsed ja teiste õiguste suhtes austavad. Põhimõtteliselt on see ühinemisvabaduse küsimus, mida on väljendatud paljudes

rahvusvahelistes dokumentides, sealhulgas Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artiklis 20, Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti artiklis 22, Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklis 11 ja Kopenhaageni Dokumendi lõikes 6. Ühinemisvabadus on rahvusvähemusgruppi kuuluvate inimeste jaoks spetsiaalselt garanteeritud Kopenhaageni Dokumendi lõikes 32.6 ja Raamkonventsiooni artiklis 7. Helsingi Dokumendi VI osa lõikes 24 kohustatakse OSCE liikmesriike veelgi konkreetsemalt „kindlustama rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste õiguste ja põhivabaduse vaba kasutamise kas individuaalselt või koos teistega, kaasa arvatud õiguse osaleda täielikult [...] oma riikide poliitilises elus, sealhulgas [...] poliitiliste parteide ja ühenduste tegevuses”.

Kui võrdsete õiguste ja mittediskrimineerimise täielik aktsepteerimine vähendab või kõrvaldab nõudluse või vajaduse etniliste suhete baasil loodud poliitiliste parteide järele, siis mõnes olukorras võib selline ühiskonnagrupi partei olla ainus lootus erihuvide efektiivseks esindamiseks ja seega efektiivseks osalemiseks avalikus elus. Muidugi võib parteisid moodustada ka teistel alustel, näiteks piirkondlike huvide baasil. Ideaalolukorras peaksid parteid olema avatud ja mitte eristuma kitsaste etniliste huvide alusel; järelikult peaksid põhiparteid kaasama rahvusvähemustlasi, vähendamaks nõudlust või soovi rahvuslike parteide järele. Selles suhtes võib eriti tähtsaks osutada valimissüsteemi valik. Mitte mingil juhul ei tohi ükski poliitiline partei ega muu ühendus õhutada rassivastast viha, mis on keelustatud Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti artikliga 20 ja Rahvusvahelise Konventsiooniga Rassilise Diskrimineerimise Kõigi Vormide Likvideerimise Kohta (artikkel 4).

- 9) Valimissüsteem võib ette näha nii seadusandlike kui ka muude organite ja asutuste, kaasa arvatud üksikkandidaatide valiku. Kui üksikkandidaadiga valimisringkond esindab rahvusvähemusi piisavalt (sõltuvalt valimisringkondade koostamisest ja rahvusvähemuste kontsentratsioonist), võib proportsionaalne esindatus aidata garanteerida sellise rahvusvähemuse esindatust. OSCE liikmesriikides praktiseeritakse mitmeid proportsionaalse esindatuse vorme, sealhulgas „eelistushääletust”, mille puhul valijad järjestavad kandidaadid valiku järjekorras; „avatud nimekirja süsteeme”, mille puhul valijad võivad kandidaadi eelistust väljendada partei nimekirjas ja anda ka parteile oma hääle; „panachage”, mille puhul valijad võivad anda hääle rohkem kui ühele kandidaadile erinevates parteides; ja „kumulatsioon”, mille puhul valijad võivad anda eelistatud kandidaadile rohkem kui ühe hääle.

Miinumipiir peaks olema sellisel tasemel, mis ei raskenda rahvusvähemuse esindatust.

- 10) Valimispiirkondade vahele piire tõmmates tuleks arvesse võtta rahvusvähemuste küsimusi ja huve, kindlustamaks nende esindatus otsuseid tegevates organites. „Võrdsuse” mõiste tähendab, et valitud meetod ei tohi seada kedagi halvemasse olukorda ning kõiki küsimusi ja huve tuleb õiglaselt kaalutada. Ideaalolukorras peaks piirid määratlema sõltumatu ja erapooletu organ, kes tagab muude küsimuste hulgas austuse rahvusvähemuste õiguste vastu. See saavutatakse OSCE liikmesriikides sageli püsivate, professionaalsete valimiskomiteede abil.

Igal juhul ei tohiks riigid muuta valimispiirkondade piire või piirkonnas oleva elanikkonna hulka eesmärgiga vähendada või vältida rahvusvähemuste esindatust. See on otseselt keelatud Raamkonventsiooni artiklis 16. Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta artikkel 5 sätestab: „Muutusi kohalike võimu piirides ei tohi teha ilma kohaliku üldsusega eelnevalt konsulteerimata, mis peaks toimuma referendumi korras, kui see on seadusega lubatud” (vt soovitust 19, milles käsitletakse piirkondlikke kokkuleppeid).

C. Kokkulepped piirkondlikel ja kohalikel tasanditel

- 11) Käesolev soovitus kehtib kõikide keskvoimust allpool olevate valitsustasandite kohta (näiteks maakonnad, allüksused, piirkonnad, prefektuurid, vallad, suur- ja väikelinnad nii ühtsetes riikides kui ka liitriigis, kaasa arvatud autonoomsed piirkonnad ja muud valitsustasandid). Inimõiguste järjepidev ja võrdne rakendamine tähendab, et keskvalitsuse tasandil saadavad volitused peaksid olema võimalikud ka kõikides alamstruktuurides. Ometi võivad piirkondlikel ja kohalikel tasanditel struktuuride loomisel kasutatud kriteeriumid erineda nendest, mida kasutati keskvalitsuse tasandil. Struktuure võib luua ka asümmeetriliselt – vastavalt vajaduste ja soovide erinevusele.

D. Nõuandvad ja konsultatiivsed organid

- 12) Helsingi Dokumendi VI osa lõikes 24 kohustatakse OSCE liikmesriike „kindlustama rahvusvähemuslaste inimõiguste ja põhivabaduse vaba kasutamine individuaalselt või koos teistega, sealhulgas õigus osaleda täielikult [...] oma riigi poliitilises elus, kaasa arvatud demokraatlik osalemine konsultatiivsetes organites riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil”. Nimetatud organid võivad olla alalised või ajutised,

seadusandliku või täidesaatva üksusega liidetud või nende osad, või nendest sõltumatud. Parlamentaarse tegevuse organitega seotud komiteesid – näiteks rahvusvähemuste ümarlaid – tuntakse paljudes OSCE liikmesriikides. Need on võimelised tegutsema ja tegutsevad kõikidel valitsustasanditel, kaasa arvatud omavalitsustes. Et olla efektiivne, tuleks need organid luua rahvusvähemuste esindajatest ja teistest isikutest, kes suudavad piisavate vahendite olemasolu korral pakkuda eriekspertiisi ja kellele otsustavad organid pööravad tõsist tähelepanu. Peale nõuannete ja soovituste võivad nimetatud organid moodustada kasuliku vahendava asutuse otsustajate ja rahvusvähemuste vahel. Nad võivad ergutada ka valitsustasandil ja rahvusvähemusgrupis toimuvaid tegevusi. Nimetatud organid võivad täita ka konkreetseid ülesandeid, mis on seotud programmide rakendamisega näiteks hariduse valdkonnas. Lisaks võivad sihtotstarbelised komiteed omada erilist tähendust teatud rahvusvähemuste jaoks, kes peaksid nendes esindatud olema.

- 13) Selliste organite konstruktiivse kasutamise võimalus oleneb olukorrast. Seaduslik valitsus eeldab igal juhul võimuorganite poolt astutavaid positiivseid samme loodud nõuandvate ja konsultatiivsete organite kaasamiseks, et vastavate vajaduste ilmnemise korral nende poole pöörduda ja nendega koostööd teha. Võimude avatud ja kaasav lähenemine nimetatud organitele ja nende liikmetele aitab kaasa paremate otsuste tegemisele ja kogu ühiskonna suuremale usaldusele.

III. OMAVALITSUS

- 14) Sõna „omavalitsus” tähendab ühiskonnagrupi poolse kontrolli meetmeid ühiskonda mõjutavate nähtuste üle. Sõna „valitsus” ei tähenda tingimata erandlikku kohtualluvust. See võib lisaks tähendada ka haldusorganit, juhtimist ning konkreetset seadusandlikku ja juriidilist kohtualluvust. Riik võib selle saavutada võimu delegerimise või õiguste üleandmise teel. Liitriigi puhul saavutatakse see loodava võimu algse jagamise teel. OSCE liikmesriikides on „omavalitsuslikele” korraldustele viidatud kui autonoomia delegerimistele, omavalitsusele ja isejuhtimisele. Mitte ühelgi juhul ei kaasata piirkondlikesse korraldustesse etnilisi kriteeriume.

Kopenhaageni Dokumendi lõikes 35 on OSCE liikmesriigid märkinud „jõupingutusi, mis on tehtud, kaitsmaks ja loomaks teatud rahvusvähemuste jaoks tingimusi etnilise, kultuurilise, keelelise ja usulise identiteedi rakendamiseks, rajades nende eesmärkide saavutamiseks vastavad kohalikud või iseseisvad valitsused, mis

vastavad nende rahvusvähemuste teatud ajaloolistele või territoriaalsetele oludele ja on koosõlas antud riigi poliitikaga". Sellest lähtuvalt on CSCE Rahvusvähemuste ekspertide (Genfi) kohtumise aruande IV osa lõikes 7 märgitud: „Mõned [liikmesriigid] on saavutanud asjakohasel demokraatlikul viisil positiivseid tulemusi, muuhulgas: [...] kohalikud ja autonoomsed valitsused ning territoriaalsed autonoomiad, kaasa arvatud vaba ja perioodilise hääletamise teel valitud konsultatiivsed, seadusandlikud ja täidesaatvad organid; rahvusvähemuste identiteediküsimusega tegelev isevalitsus kohtades, kus piirkondlikku autonoomiat ei ole; detsentraliseeritud või kohalikud valitsusvormid; [...] rahalise ja tehnilise abi osutamine rahvusvähemusgruppi kuuluvatele inimestele, kes tahavad kasutada õigust asutada ja säilitada oma haridus-, kultuuri- ja usulisi asutusi, organisatsioone ning ühendusi [...]”. Üldjoones rõhutab Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta preambula „demokraatia põhimõtteid ja võimu detsentraliseerimist”, mis aitavad kaasa „kohaliku omavalitsuse tagamisele ja tugevdamisele erinevates Euroopa riikides”. Seoses viimasega näeb Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta artikkel 9 ette adekvaatsete finantsallikate kasutamise õigust sellise detsentraliseeritud võimu teostamiseks.

- 15) Kuni riik vastutab kogu riiki puudutavate teatavate tegevusvaldkondade eest, peab ta kindlustama nende reguleerimise läbi riigi keskasutuste. Tüüpiliselt on nendeks: kaitse, mis on oluline riigi territoriaalse puutumatus tagamiseks; makromajanduspoliitika, mis on tähtis seni, kuni riik on teatud mõttes võrdsustaja majanduslikult erinevate piirkondade vahel; ja klassikalised diplomaatiasuhted. Et muud valdkonnad omavad rahva jaoks olulist tähendust, tuleb ka neid vähemalt mingil määral keskasutuste poolt reguleerida. Nimetatud valdkondi võib reguleerida näiteks koos mõjutatud piirkondlike üksustega või rahvusvähemusgruppidega (vt soovitusi 18 ja 20). Sellest hoolimata peab reguleeriva võimu selline jaotamine vastama inimõiguste standarditele ning seda tuleb juhtida praktilisel ja koosõlastatud viisil.

Haridus on valdkonnaks, mis on sageli jagatud kas territoriaalsel või mitteterritoriaalsel alusel või mõlemast lähtudes, mis omab erilist tähtsust nii riigi jaoks tervikuna kui ka rahvusvähemusgruppide jaoks. UNESCO Konventsioon Diskrimineerimise Vastu Hariduses sätestab oma artiklis 5.1, kuidas selline jagamine on saavutatud: „Käesoleva konventsiooni liikmeteks olevad riigid on kokku leppinud, et: [...]

- (b) On oluline austada lapsevanemate või vastavate seaduslike hooldajate vabadust valida: esiteks, oma laste jaoks muud haridusasutused, kui need, mida käitavad riigiasutused, kuid mis on vastavusse viidud pädevate asutuste poolt kehtestatud ja kinnitatud minimaalsete haridusstandarditega; teiseks, kindlustada riigis kooskõlas seadusandliku nõude kohaselt järgitavate protseduuridega lastele oma veendumuste kohane usuline ja moraalne haridus. Ühtegi isikut ega inimrühma ei tohi sundida omandama usulist haridust, mis on nende veendumustega vastuolus;
- (c) On oluline tunnustada rahvusvähemusgrupi liikmete õigust rakendada oma haridustegevust, kaasa arvatud koolide käitamine ja, sõltuvalt iga riigi hariduspoliitikast, nende oma emakeele õpetamine või selle kasutamine tingimustel, et: (i) seda õigust ei rakendata viisil, mis takistab rahvusvähemusgrupi liikmetel antud ühiskonna keelest ja kultuurist arusaamist ning osalemist selle tegevustes, või mis kahjustab rahvusliku suveräänsuse õiguseid; (ii) haridusstandard ei ole madalam kui pädevate asutuste poolt kehtestatud ja heakskiidetud üldstandard; ja (iii) selliste koolide õppetööst osavõtmine on vabatahtlik.”
- 16) Nagu on sõnastatud Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artiklis 21, Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti artiklis 25, Euroopa Inimõiguste Konventsiooni 1. protokollis artiklis 3 ja OSCE standardites, on demokraatliku valitsuse põhimõtte kohaldatav kõikidel valitsustasanditel ja kõikide valitsuselementide suhtes. Kui vajatakse või soovitakse omavalitsusasutuste loomist, on õiguste võrdseks omamiseks vajalik demokraatia põhimõtte rakendamine nendes asutustes.

A. Mitteterritoriaalsed kokkulepped

- 17) See lõik on pühendatud mitteterritoriaalsele autonoomiale, mida sageli nimetatakse „isiklikuks” või „kultuuriliseks autonoomiaks” ja mis on ilmselt kõige kasulikum inimrühma geograafilise hajumise korral. Sellised võimu jagamised, kaasa arvatud kontroll teatud valdkonna üle, võivad aset leida valitsuse tasandil või piirkondlike kokkulepete raames. Kõikidel juhtudel peab olema tagatud austus teiste inimeste inimõiguste vastu. Veel enam, selliste korralduste puhul peavad olema garanteeritud piisavad finantsallikad, võimaldamaks avalike funktsioonide täitmist, mis peaksid tulenema kaasavatest protsessidest (vt soovitus 5).

- 18) See ei ole võimalike funktsioonide põhjalik nimekiri. Palju sõltub olukorrast, sealhulgas eelkõige rahvusvähemuste vajadustest ja avaldatud soovidest. Erinevates olukordades on erinevad teemad rahvusvähemuste jaoks suurema või väiksema tähtsusega ning otsused nendes valdkondades mõjutavad neid erineval määral. Mõningaid valdkondi võib jagada. Üks rahvusvähemuste eriküsimus on kontroll oma nimede kasutuse üle nii esindusasutuste kui ka üksikisikute puhul, nagu on sätestatud Raamkonventsiooni artikli 11 lõikes 1. Mis puudutab usku, siis soovitus ei toeta valitsuse sekkumist usku, välja arvatud usuliste asutustele antud võimu ulatuses (näiteks seoses isikuandmetega). Käesolev soovitus ei näe ka ette rahvusvähemuslike asutuste kontrolli meedia üle, kuigi rahvusvähemusgruppide kuuluvatel inimestel peaks olema võimalus luua oma meediavaldkond ja kasutada seda, nagu on tagatud Raamkonventsiooni artikli 9 lõikega 3. Loomulikult on kultuuril palju aspekte, mis laienevad ka heaolu, elamispinna ja lastehoolduse valdkondadesse. Riik peaks rahvusvähemuste huve nendes valdkondades arvesse võtma.

B. Territoriaalsed kokkulepped

- 19) Euroopa riikides on võetud üldine suund võimu üleandmise ja subsidiaarsuse põhimõtte elluviimise poole selliselt, et otsused tehakse võimalikult lähedal neile ja nende poolt, keda need otseselt mõjutavad. Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta artikli 4 lõige 3 sõnastab selle eesmärgi järgmiselt: „Avalikke kohustusi tuleb täita eelistatavalt nende asutuste poolt, mis seisavad kodanikule kõige lähemal. Kui kohustus määratakse muule asutusele, peab see põhjendatult üles kaaluma ülesande ulatuse ja olemuse ning efektiivsuse ja ökonoomsuse nõuded.” Piirkondlikud omavalitsused saavad aidata säilitada riikide ühtsust, suurendades samal ajal rahvusvähemuste osalemist ja kaasamist ja neile valitsuse tasandil nende elanikkonna kontsentratsiooni kajastava suurema rolli andmisega. Selle eesmärgi võivad saavutada ka liitriigid, samuti teatud autonoomsed kokkulepped ühtsetes riikides või liitriikides. Võimalik on ka segavalitsus. Nagu on märgitud 15. soovitusel: kokkulepped ei pea olema riigi ulatuses ühtsed, vaid võivad varieeruda vastavalt vajadustele ja avaldatud soovidele.
- 20) Autonoomsetel asutustel peab olema tegelik võim teha otsuseid seadusandlikul, täidesaatval või kohtulikul tasandil. Riigivõim võib olla jagunenud kesk-, piirkondlike ja kohalike asutuste ning funktsioonide vahel. Kopenhaageni Dokumendi lõikes 35 märgitakse ära „vastavate kohalike või autonoomsete valitsuste alternatiivvõimalused, mis

vastavad teatud ajaloolistele ja piirkondlikele oludele”. See selgitab, et riigisiselt ei pea valitsema ühetaolisus. Kogemus näitab, et võimu võib jagada isegi nende avaliku võimu valdkondade suhtes, mida traditsiooniliselt teostab keskvalitsus, sealhulgas kohtuvõimu (nii sisulise kui ka protseduurilise) ja traditsioonilise majandusvõimu üleandmine. Vähemalt peaks mõjutatud elanikkonnad olema süstemaatiliselt selle võimu täideviimisega seotud. Samal ajal peaks keskvalitsus säilitama võimu, tagamaks riigisiselt õigluse ja võrdsed võimalused.

- 21) Kui rahvusvähemuste efektiivsema osalemise parandamiseks on võimalik võim piirkondlikul alusel üle anda, tuleb seda rakendada vastavas kohtualluvuses olevaid rahvusvähemusi arvestades. Haldus- ja täidesaatvad asutused peavad vastutama kogu territooriumil asuva elanikkonna eest. See järeldeb Kopenhaageni Dokumendi lõikest 5.2, mis volitab OSCE liikmesriike kindlustama kõikidele inimestele kõikidel tasanditel „valitsusvorm, mis on oma loomult esindav ja milles täidesaatva võimuga isik on vastutav valitud seadusandliku kogu või valijaskonna ees”.

IV. GARANTIID

A. Põhiseaduslikud ja õiguslikud tagatised

- 22) Käesolevas lõigus käsitletakse „kindlustatud seisukohta”, s.o kokkulepete sätestamist seaduses. Mõnel juhul võivad kasulikud olla väga detailsed juriidilised kokkulepped, samas kui teistel juhtudel võib piisata vaid raamistikust. Nagu on märgitud soovitus 5, peavad kokkulepped kõikidel juhtudel tulenema avatud protsessidest. Siiski on stabiilsus vajalik mõjutatud elanikkonna, eriti rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste turvalisuse tagamiseks. Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta artiklites 2 ja 4 eelistatakse põhiseaduslikke kokkuleppeid. Stabiilsuse ja paindlikkuse vahel soovitud tasakaalu saavutamiseks võib kasulikuks osutada teatud ajavahemike järel otsuste uuesti läbivaatamine, seega muutmisprotsessi depolitiseerimine ning ülevaatamisprotsessi vähem vastuoluliseks muutmine.
- 23) Käesolev soovitus erineb soovitusest 22, kuivõrd see julgustab pigem uute ja uuenduslike režiimide proovimist kui olemasolevate kokkulepete muutmise tingimuste määratlemist. Vastutavad asutused võivad soovida erinevatele keskasutuste ja rahvusvähemuste esindamisega seotud olukordadele erinevalt läheneda. Ilma lõplike seisukohtade ohustamiseta

võib selline lähenemine anda häid kogemusi, seda arvestataval määral tänu uuenduslikele ja rakendusprotsessidele.

B. Õiguslikud kaitsevahendid

- 24) Kopenhaageni Dokumendi lõikes 30 OSCE liikmesriigid „tõdevad, et rahvusvähemustega seotud küsimusi saab rahuldavalt lahendada vaid õigusnormil põhineva demokraatliku poliitika raames koos toimiva iseseisva kohtuvõimuga.” Efektiivseid õiguslikke kaitsevahendeid on mainitud ka Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti artikli 2 lõikes 3 ning „juriidilisi kaitsevahendeid” on määratletud Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta artiklis 11.

Kohtulik läbivaatamine kuulub konstitutsioonikohtute ja asjakohaste rahvusvaheliste inimõiguste organite pädevusse. Otsustavat rolli võivad mängida ka mittekohtulikud mehhanismid ja asutused – näiteks riiklikud komisjonid, “õigusvalvurid”, rahvussuhete või „rassisuhete” nõukogud jms – nagu on osutatud Kopenhaageni Dokumendi lõikes 27, Rahvusvahelises Konventsioonis Rassilise Diskrimineerimise Kõigi Vormide Likvideerimise Kohta (artikkel 14 lõige 2) ja 1993. aastal Inimõiguste Maailmakonverentsil vastuvõetud Viini Deklaratsiooni ja Tegevusprogrammi lõikes 6.4.