

**OSLO SOOVITUSED  
RAHVUSVÄHEMUSTE KEELELISTE  
ÕIGUSTE KOHTA  
& SELETUSKIRI**

Veebruar 1998

ISBN 90 - 758904 - 0

Käesoleva broshüüri väljaandja on Foundation on Inter-Ethnic Relations (Rahvussuhete Fond). Väljaande kopeerimine ja levitamine on lubatud. Palume viidata allikale.

Foundation on Inter-Ethnic Relations  
Prinsessegracht 22  
2514 AP The Hague  
Tel: +31 (0)70 363 6033  
Fax: +31 (0)70 346 5213  
E-mail: FIER@Euronet.nl

## **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.

1. jaanuaril 1993 asus Max van der Stoel esimesena täitma OSCE Rahvusvähemuste Ülemkomissari (OSCE 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 tähelepanu mitmetele erimeelsustele vähemuste ja keskvõimu vahel Euroopas, millel tema arvates oli võimalus eskaleeruda. Töötades vaikselt diplomaatilisi kanaleid kasutades, on HCNM tegev olnud rohkem kui tosinas riigis, sealhulgas Albaanias, Horvaatias, Eestis, Ungaris, Kasahstanis, Kõrgõzstanis, Lätis, endise Jugoslaavia vabariigis Makedoonias, 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 järelvalveinstitutsioon, kasutab ta analüüsi raamistikuna ja alusena oma soovitustele 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. On oluline märkida, et OSCE kõigile riikidele on siduvad ka ÜRO kohustused, mis on seotud inimõigustega, sealhulgas vähemuste õigustega, ning et enamusele OSCE riikidest on siduvad ka Euroopa Nõukogu standardid.

Pärast viit aastat kestnud intensiivset tööd on HCNM määratlenud korduvalt esile kerkivad küsimused ja teemad, mis said tema tähelepanu osaks mitmetes riikides, kus ta tegutses. Vähemuste keelelised õigused, näit. rahvusvähemuse hulka kuuluvate inimeste õigus kasutada oma keelt nii avalikult kui eraelus, kuuluvad nimetatud valdkonda. Rahvusvahelised inimõiguste alased dokumendid viitavad sellele õigusele mitmes erinevas kontekstis. Ühest küljest on keel väga isiklik ja seotud identiteediga. Teisest küljest on keel sotsiaalse organiseerumise oluline vahend, mis paljudel juhtudel muutub avaliku huvi objektiks. Kindlasti on keelekasutus seotud ka mitmete riigi funktsioneerimise aspektidega. Demokraatlikus riigis, kus järgitakse inimõigusi, muutub olemasoleva keelelise mitmekesisuse säilitamine poliitika ja jurisdiktsiooni oluliseks osaks. Võimetus saavutada vajalikku tasakaalu võib kujuneda pingeallikaks rahvussuhetes.

Pidades silmas ülaltoodut, palus HCNM 1996. aasta suvel Rahvussuhete Fondi (Foundation on Inter-Ethnic Relations) konsulteerida rühma rahvusvaheliselt tunnustatud ekspertidega, selleks et saada neilt soovitusi rahvusvähemuste keeleliste õiguste õiglaseks ning järjekindlaks rakendamiseks OSCE regioonis. HCNM sarnase palve tulemusel on eelnevalt välja töötatud "**Haagi Soovitused Rahvusvähemuste Õiguse kohta Haridusele ja Seletuskiri.**"<sup>1</sup> Kuna Haagi soovitused puudutavad ammendavalt rahvusvähemuste keele või keelte kasutust hariduses, otsustati see probleem ekspertide tööst välja jätta.

---

<sup>1</sup> Haagi Soovitused Rahvusvähemuste Õiguse Kohta Haridusele ja Seletuskiri (oktoober 1996) on saadaval mitmes keeles Rahvussuhete Fondis.

---

Rahvussuhete Fond, valitsusväline organisatsioon, mis rajati 1993. aastal toetamaks HCNM tegevust spetsiaalsete ettevõtmistega, aitas korraldada rea erinevate alade ekspertide konsultatsioone, sealhulgas kaks kohtumist Oslos. Konsulteritavate ekspertide seas olid ühelt poolt rahvusvahelisele õigusele spetsialiseerunud juristid, teiselt poolt vähemuste olukorrale ja vajadustele spetsialiseerunud lingvistid, vähemuste eestkostjad ning poliitika analüütikud, kes on spetsialiseerunud vähemuste olukorrale ja vajadustele.

Ekspertideks olid:

Professor Gudmundur Alfredsson, Asedirektor, Raoul Wallenbergi Instituut (Rootsi); Professor Asbjørn Eide, Norra Inimõiguste Instituudi vanem teaduslik töötaja (Norra); Angelita Kamenska, vanem teaduslik töötaja, Läti Inimõiguste ja Rahvusuuringute Keskus (Läti); Dónall Ó Riagáin, Peasekretär, Euroopa Vähekasutatavate Keele Büroo (Iirimaa); Beate Slydal, Nõunik, Norra Sõnavabaduse Foorum (Norra); Dr Miquel Strubell, Katalaani Sotsiolingvistika Instituudi direktor, Kataloonia Valitsus (Hispaania); Professor György Szepe, Janus Panoniuse Ülikooli Keeleteaduste Osakond; Professor Patrick Thornberry, Keele'i Ülikooli õigusteaduskond (Ühendatud Kuningriigid); Dr. Fernand de Varennes, Aasia-Vaikse ookeani Inimõiguste ja Rahvuskonfliktide Ärahoidmise Keskuse direktor (Austraalia); Professor Bruno de Witte, Maastrichti Ülikooli õigusteaduskond (Madalmaad); Jean Marie Woehrling, Elsassi-Mooseli Õigusinstituut (Prantsusmaa).

Kuna olemasolevad vähemuste õiguste standardid on inimõiguste üks osa, oli konsultatsioonide lähtekohaks eeldus, et riigid järgivad ka kõiki teisi inimõigusi, iseäranis võrdsust ja diskrimineerimise ärahoidmist, väljendusvabadust, kogunemiste ja koosolekute vabadust ning samuti rahvusvähemuste õigusi.

Samuti eeldati, et kõigi inimõiguste ülimalt eesmärgiks on isiksuste täielik ja vaba areng võrdväärseis tingimustes. Järelikult eeldati, et

---

tsiviliseeritud ühiskond peaks olema avatud ja paindlik, ning seetõttu peaks integreerima kõik üksikisikud, sealhulgas ka rahvusvähemustesse kuuluvad. Kuna keelekasutus on kommunikatsiooni põhialus, eeldati ka inimkogemuste teatud sotsiaalseid mõõtmeid.

Eelnevast tulenevad Soovitused Rahvusvähemuste Keeleliste Õiguste Kohta püüavad selgitada suhteliselt sirgjooneliselt neid vähemuste keelelisi õigusi, mida üldjuhul rakendatakse olukordades, kuhu on kaasatud HCNM. Lisaks sellele on standardeid tõlgendatud viisil, mis tagaks nende rakendamise järjekindluse. Soovitused on jagatud alapealkirjade alla, mis vastavad praktikas esile kerkinud keelega seonduvatele probleemidele. Juuresolev Seletuskiri sisaldab Soovituste detailsemat selgitust ning sealt leiab ka viiteid olulisematele rahvusvahelistele standarditele. Iga Soovitust tuleks lugeda koos vastavate Seletuskirja tekstilõikudega.

Loodetavasti saavad käesolevad Soovitused kasulikuks abimaterjaliks riikidele, töötamaks välja poliitikat ja seadusi, mis aitaksid kaasa rahvusvähemuste keeleliste õiguste rakendumisele, iseäranis avalikus elus.

Kuigi käesolevad Soovitused viitavad rahvusvähemuste keelekasutusele, tuleb tähele panna, et Soovituste eesmärk ja rahvusvahelised õigusaktid, millest need tulenevad, võiksid olla rakendatavad mistahes vähemuse puhul.

## **OSLO SOOVITUSED RAHVUSVÄHEMUSTE KEELELISTE ÕIGUSTE KOHTA**

### **NIMED**

- 1) Rahvusvähemustesse kuuluvail isikuil on õigus kasutada isikunimesid nende oma keeles vastavalt traditsioonidele ja keelesüsteemile. Neid nimesid tuleb ametlikult tunnustada ja kasutatada avalikus halduses.
- 2) Sama õigust nimedele saavad kasutada ka eraasutused, näiteks kultuuriseltsid ja äriettevõtted, mis on rajatud vähemusrahvuse hulka kuuluva isiku poolt.
- 3) Piirkondades, mis on asustatud arvuka rahvusvähemuse poolt, ja kus on olemas küllaldane vajadus, peavad ametivõimud võimaldama kohalike nimede, tänavanimede ja rahvale mõeldud muude topograafiliste märgistuste tähistamise ka vähemuse keeles.

### **USK**

- 4) Usu kuulutamisel ja usutoimingute teostamisel üksi või kogudusega on igal isikul õigus kasutada oma vabalt valitud keelt (keeli).
- 5) Nende religioossete tseremooniade ja toimingute puhul, mis puudutavad inimese perekonnaseisu, ning millel on antud riigis seaduslik mõju, võib riik nõuda perekonnaseisu puudutavate tunnistuste ja dokumentide koostamist ka riigikeeles või keeltes. Riik võib nõuda, et usutegelased peaksid perekonnaseisu registrit ka riigikeeles või riigikeeltes.

## **KOHALIK ELU JA VALITSUSVÄLISED ORGANISATSIOONID**

- 6) Kõigil inimestel, kaasaarvatud rahvusvähemused, on õigus moodustada ja juhtida oma valitsusväliseid organisatsioone, assotsiatsioone ja institutsioone. Need institutsioonid võivad kasutada oma vabalt valitud keelt (keeli). Riik ei tohi neid keele alusel diskrimineerida, samuti ei tohi riik õigustamatult takistada neid institutsioone otsimast toetust riigi eelarvest, rahvusvahelistest allikatest ja erasektorist.
- 7) Kui riik toetab muuhulgas aktiivselt sotsiaalsfääri, kultuuri ja sporti, peab riik võimaldama võrdelise osa toetust ka rahvusvähemuste organiseeritud sarnastele ettevõtmistele. Riik peab andma ilma diskrimineerimata rahalist toetust nimetatud valdkondades rahvusvähemuste keeles (keeltes) toimuvatele üritustele.

## **MEEDIA**

- 8) Rahvusvähemustel on õigus asutada ja ülal pidada oma vähemuskeelset meediat. Eetrimedia reguleerimine riigi poolt peab olema rajatud objektiivsusele ja erapooletutele kriteeriumidele ning ei tohi piirata rahvusvähemuse õiguste rakendamist.
- 9) Rahvusvähemustel peaks olema ligipääs riiklikult finantseeritud eetriaajale oma keeles. Rahvusvähemuse keeles toimuvatele saadetele antud eetriaeg ja selle kogus riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasemel peab olema proportsionaalselt vastav vähemusrahvuse arvukusele ja kontsentratsioonile ning kohane nende olukorrale ja vajadustele.
- 10) Riikliku ja erameedia sõltumatu planeerimine rahvusvähemuste keeles (keeltes) peab olema tagatud.



Avaliku meedia toimetused, kes vastutavad programmide sisu ja orientatsiooni eest, peaksid olema sõltumatud ja kaasama töösse rahvusvähemuste esindajaid, kes tegutseksid iseseisvalt.

- 11) Ligipääs välismaise päritoluga meediale ei tohiks olla põhjendamatu takistatud. Nimetatud ligipääsu olemasolu ei tohiks õigustada riiklikult finantseeritava rahvusvähemuse meediaaja vähendamist riigis, kus vastav vähemus elab.

## **MAJANDUSELU**

- 12) Kõigil isikutel, kaasaarvatud rahvusvähemused, on õigus juhtida eraettevõtet vabalt valitud keeles või keeltes. Riik võib nõuda täiendavalt riigikeele kasutamist aladel, kus seadusega põhjendatud ühiskondlik huvi on ilmne, näiteks töötajate või tarbijate kaitse huvides või riigiasutuste ja ettevõtte vahelistes tehingutes.

## **RIIGIASUTUSED JA AVALIK TEENISTUS**

- 13) Piirkondades ja kohtades, kus rahvusvähemused on küllalt arvukad ja kus on avaldatud soovi, on rahvusvähemuste hulka kuuluvail isikutel õigus saada tsiviilasju puudutavaid dokumente piirkondlikest ja/või kohalikest riigiasutustest nii riigikeeles/riigikeeltes kui ka vastava rahvusvähemuse keeles. Piirkondlikud ja/või kohalikud riigiasutused peavad samuti pidama elanikkonnaregistreid rahvusvähemuse keeles.
- 14) Rahvusvähemustel peavad olema adekvaatsed võimalused kasutada oma keelt suhtluses riigiametnikega, iseäranis piirkondades ja kohtadel, kus nad on selleks soovi avaldanud ja kus nende arvukus on suur. Samuti peavad riigiametnikud, kus iganes võimalik, tagama, et riigi poolt osutataks teenuseid ka rahvusvähemuse keeles. Selle elluviimiseks peavad nad rakendama vastavaid töölevõtmise ja/või

väljaõppe poliitikat ja programme.

- 15) Piirkondades ja kohtadel, kus rahvusvähemuste arvukus on suur, peab riik võtma tarvitusele meetmeid, et tagada piirkondlikesse ja kohalikesse riigiorganitesse valitud liikmeile võimalus kasutada rahvusvähemuse keelt nende tegevuses seoses riigiorganitega.

### **SÕLTUMATUD RIIGIORGANID**

- 16) Riigid, kus elavad rahvusvähemused, peavad tagama, et rahvusvähemuste hulka kuuluvail isikuil oleks lisaks seaduslikele allikaile võimalus pöörduda ka sõltumatute institutsioonide, nagu ombudsmanid ja inimõiguste komisjonid, poole juhtudel, kui nad tunnevad, et nende keelelisi õigusi on rikutud.

### **ÕIGUSKAITSE ORGANID**

- 17) Kõigil isikutel, kaasaarvatud rahvusvähemuste hulka kuuluvail, on õigus olla täpselt informeeritud selles keeles, mida nad mõistavad, nende kinnipidamise ja/või arreteerimise põhjustest või mistahes süüdistustest nende vastu, ja õigus kaitsta end selles keeles, ning kui vaja, takistusteta saada tõlgi abi enne kohut, kohtu ajal ja edasikaebamisel.
- 18) Piirkondades ja kohtades, kus rahvusvähemused on arvukad ja kus on avaldatud soovi, peaksid rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud saama end kohtuprotsessil väljendada oma keeles ja vajaduse korral saama taksitusteta kasutada tõlgi ja/või tõlkija abi.
- 19) Piirkondades ja kohtades, kus rahvusvähemused on arvukad ja kus on avaldatud soovi, peaksid riigid kaaluma võimalust läbi viia kõik kohtuprotsessid, mis neid isikuid puudutavad,

rahvusvähemuse keeles.

## **VABADUSE VÕTMINE**

- 20) Kinnipidamisasutuse direktor ja muu personal peavad olema võimelised rääkima kõige suurema arvukusega vangide keeles/keeltes. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleks rakendada vastavaid töölevõtmise ja/või väljaõppe programme. Kui vaja, tuleb kasutada tõlki.
  
- 21) Kinnipeetavail isikul, kes kuuluvad rahvusvähemuse hulka, on õigus kasutada ülejäänud kinnipeetavatega ja teiste isikutega suhtlemisel vabalt valitud keelt. Ametivõimud peavad, kus iganes võimalik, võtma kasutusele meetmeid, mis võimaldaksid vangidel suhelda oma keeles nii suuliselt kui ka isikliku kirjavahetuse kaudu, seadusega ettenähtud piires. Sellega seoses peaks kinnipeetav või vangistatu asuma üldjuhul kinnipidamiskohas või vangis oma tavalise elukoha lähedal.



## **SELETUSKIRI OSLO SOOVITUSTELE RAHVUSVÄHEMUSTE KEELELISTE ÕIGUSTE KOHTA**

### **SISSEJUHATUS**

**Inimõiguste Ülddeklaratsiooni** paragrahv 1 viitab inimese sünnipärasele väärikusele, kui fundamentaalsele kontseptsioonile, millel rajanevad kõik inimõiguste normatiivid. **Deklaratsiooni** paragrahv 1 väidab: "Kõik inimesed on sündinud vabana ja võrdsena, nii võrdväärseks kui ka võrdsete õigustega..." Selle lõigu tähtsust on võimatu ülehinnata. See ei seonu mitte ainult üldiste inimõigustega, vaid annab ka aluse rahvusvähemuste keeleliste õigustele. Võrdsus nii väärikuses kui ka õigustes eeldab üksikisiku identiteedi austamist inimesena. Keel on üks kõige põhilisemaid inimidentiteedi komponente. Seega austus inimväärikuse vastu on väga tihedalt seotud isiksuse identiteedi ja järelkult ka tema keele respektimisega.

Selles kontekstis on **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvaheline Pakt** olulise tähtsusega. **Pakti** paragrahv 2 nõuab riikidelt, et nende territooriumil ja nende jurisdiktsiooni all tagataks ja respektieritaks kõigi isikute inimõigusi "ilma mingi vahetagemiseta ... näiteks... keele suhtes..." **Pakti** paragrahv 19 tagab väljendusvabaduse, mis sellises sõnastuses nagu on kirjas **Paktis**, garanteerib mitte ainult õiguse edastada ja saada informatsiooni ja vahetada mistahes ideid, sõltumata riigipiiridest, vaid garanteerib ka õiguse teha seda oma vabalt valitud keeles. Informatsiooni edastamine ja vastuvõtmine eeldab samuti inimeste ühiskondlikku koostööd. Selles kontekstis võivad **Pakti** paragrahvid 21 ja 22, mis tagavad õiguse rahumeelsetele kogunemistele ja koosviibimistele, olla iseäranis olulised.

Euroopas on väljendusvabadus sätestatud **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** 10. paragrahvi ja vastavalt

---

sama Konventsiooni 14. paragrahvile on väljendusvabadus "tagatud ilma diskrimineerimiseta mistahes alusel näiteks ... keelelisel ...". Viidates nii **Inimõiguste Ülddeklaratsioonile** kui ka **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioonile**, kinnitab Euroopa Nõukogu **Deklaratsioon Informatsiooni- ja Väljendusvabadusest**, et informatsiooni- ja väljendusvabadus on vajalikud iga indiviidi sotsiaalseks, kultuuriliseks ja poliitiliseks arenguks, ning moodustavad eelduse sotsiaalsete ja kultuuriliste gruppide, rahvuste ja rahvusvahelise kogukonna harmooniliseks arenguks." Selles seoses on tähtsad ka vabadus rahumeelsetele kogunemistele ja koosviibimistele, nagu see on garanteeritud **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** 11. paragrahviga.

Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) kontekstis on samad põhiideed väljendusvabadusest ning kogunemiste- ja koosviibimistevabadusest üles loetud **Kopenhaageni Inimdimensioonikonverentsi Dokumendi** lõikudes 9.1-9.3.

**Pariisi Uue Euroopa Hartas** kinnitavad OSCE liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid "et igal indiviidil on ilma diskrimineerimiseta õigus: väljendusvabadusele ja rahumeelsetele kogunemistele ja koosviibimistele...".

**Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 27 on veel üks otsustav säte, millel on otsene mõju rahvusvähemuste keeleliste õigustele. See kinnitab "et isikutelt, kes kuuluvad ... vähemustesse, ei tohi võtta nende õigust suhtlemisele oma grupi teiste liikmetega, ... ja õigust kasutada oma keelt".

Samuti kinnitab **ÜRO Deklaratsiooni Rahvus- või Etniliste, Usuliste ja Keeleliste Vähemuste Hulka Kuuluvate Isikute Õigustest** paragrahv 2(1) rahvusvähemuse õigust "kasutada oma keelt nii eraelus kui avalikult, vabalt ja ilma vahelesegamiseta või diskrimineerimiseta". Euroopa Nõukogu **Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahv 10(1) sätestab, et riigid tunnustavad

---

rahvusvähemuste õigust "kasutada vabalt ja ilma vahelesegamiseta oma vähemuse keelt nii eraelus kui avalikult, suuliselt ja kirjalikult".

Kuigi nimetatud dokumendid viitavad vähemuse keele kasutamisele eraelus ja avalikult, ei kirjelda need dokumendid mõistet "avalik" vastandina mõistele "eraelu". Tõepoolest, need valdkonnad võivad kattuda. Nii võib tõenäoliselt juhtuda, näiteks, kui üksikisikud, kes tegutsevad koos või eraldi, otsivad võimalusi, et luua erameediakanaleid või -koole. Mingi eraalgatus võib kujuneda seaduslikult avaliku huvi objektiks. Selline huvi võib põhjustada ka vajaduse nähtuse ühiskondlikuks reguleerimiseks.

Vähemuse keelekasutust "avalikult ja eraelus" vähemuse hulka kuuluvate isikute poolt ei saa vaadelda ilma hariduselu arvestamata. Haridusküsimusi seoses rahvusvähemuste keeltega on käsitletud üksikasjalikult Haagi Soovitustes Rahvusvähemuste Õiguse Kohta Haridusele, mis töötati välja OSCE Rahvusvähemuste Ülemkomissarile Rahvussuhete Fondi poolt koostöös rahvusvaheliselt tunnustatud ekspertidega nii rahvusvaheliste inimõiguste kui ka hariduse vallast. Haagi Soovitused töötati välja, et aidata kergemini mõista rahvusvahelisi lepinguid, mis puudutavad rahvusvähemusi nimetatud valdkonnas, mis on olulise tähtsusega rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute identiteedi arengu ja säilitamise seisukohast.

Rahvusvahelised inimõigustealased aktid sätestavad, et inimõigused on üleüldised ja neid peab rakendama võrdselt ja ilma diskrimineerimiseta. Enamus inimõigusi ei ole siiski absoluutsed. Lepingutes on ette nähtud ka vähene arv olukordi, kus on õigustatud riikide poolt teatud õiguste piiratud rakendamine. Rahvusvahelised inimõigustealased aktid lubavad rakendada piiranguid inimõigustele olukordades, mis on eluohtlikud, kujutavad endast ohtu teiste inimeste vabadustele ja õigustele, või olukordades, kus on ohus avalik moraal, inimeste tervis, rahvuslik julgeolek ja demokraatliku ühiskonna üldine heaolu.<sup>2</sup> Inimõiguste alal tuleb vabadusi piiravaid norme käsitleda

---

<sup>2</sup> Näit. ülalnimetatud piirangud on kaasaarvatud järgmistes rahvusvaheliste õigusaktide sätetes:  
§ 30 Inimõiguste Ülddeklaratsioon

kitsendatult.

Rahvusvähemuste õigust kasutada oma keelt (keeli) avalikult ja eraelus nii, nagu see on avaldatud ja üksikasjalikult kirjeldatud Oslo Soovitustes Rahvusvähemuste Keeleliste Õiguste kohta, tuleks vaadelda tasakaalustatud kontekstis ja arvestades kogu ühiskonna osalust. Soovitused ei poolda isoleerivat lähenemist, vaid pigem sellist käsitlust, mis toetaks tasakaalu rahvusvähemuste püüde vahel säilitada ja arendada oma identiteeti, kultuuri ja keelt ning vajaduse vahel tagada nende võime integreeruda võrdsete ja täievoliliste liikmetena ühiskonda selle laiemas mõttes. Sellest perspektiivist lähtudes ei saa integratsioon ilmselt toimuda ilma hea riigikeele (-keelte) oskusega. Eeldused sellisele haridusele on kirjas **Majanduslike, Sotisaalsete ja Kultuuriliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahvides 13 ja 14 ja **Lapse Õiguse Rahvusvahelise Konventsiooni** paragrahvides 28 ja 29, mis seostavad õiguse haridusele ja riigi vastutuse muuta haridus kohustuslikuks. Samal ajal ütleb **Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahv 14(3), et vähemuskeele õpetamine "peab toimuma ilma eelarvamusteta ametliku keeleõppimise või selle õpetamise suhtes".

## NIMED

- 1) **Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahv 11(1) sätestab, et isikutel, kes kuuluvad rahvusvähemuste hulka, on õigus kasutada eesnime, isanime ja perekonnanime oma emakeeles. Seda õigust, mis on isiksuse identiteedi seisukohalt fundamentaalse tähtsusega, tuleks rakendada vastavalt iga riigi olukorra iseärasustele. Näiteks, riigiasutustes oleks õigustatud riigikeele/-keelte kirja pildi kasutamine, registreerides rahvusvähemusse kuuluvate isikute nimesid vastavalt nende foneetilisele kujule. Seda tuleks siiski teostada kooskõlas keelesüsteemiga ja kõnealuse

---

§ 19(3) Kodaniku- ja Poliitliste Õiguste Rahvusvaheline Pakt

§ 10(2) Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioon

---



rahvusvähemuse traditsioonidega. Võttes arvesse nimetatud kõige põhilisemat õigust, mis on tihedalt seotud nii isiku keele kui ka identiteediga, peaksid neil isikutel, kes on võimude sunnil loobunud oma algsetest või esivanemate nimedest, või kelle nimesid on vastu tahtmist muudetud, olema õigus muuta oma nimi tagasi ilma mingite kulutusteta.

- 2) Nimed on samuti oluline kollektiivse identiteedi element, iseäranis nende rahvusvähemusse kuuluvate isikute seisukohast, kes tegutsevad kogukonnana. **ÜRO Deklaratsiooni Rahvus- või Etniliste, Usuliste ja Keeleliste Vähemuste Hulka Kuuluvate Isikute Õigustest** paragrahv 2(1) kinnitab rahvusvähemuste õigust "kasutada oma keelt eraelus ja avalikult, vabalt ja ilma vahelesegamiseta või mistahes diskrimineerimiseta". **Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahv 10(1) sätestab, et riigid peavad tunnustama rahvusvähemusse kuuluvate isikute õigust "kasutada vabalt ja vahelesegamiseta oma vähemuskeelt, eraelus ja avalikult, suuliselt ja kirjalikult". **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 27 deklareerib, et "isikutelt, kes kuuluvad ... vähemustesse, ei tohi võtta õigust kasutada ... oma keelt olles koos teiste oma grupi liikmetega". Isiku õigus kasutada oma keelt avalikult, oma kogukonnas koos teistega ja ilma vahelesegamiseta või mistahes kujul diskrimineerimiseta, on arvestatav eeldus selleks, et juriidilised isikud, näiteks institutsioonid, assotsiatsioonid ja organisatsioonid või äriettevõtted, mis on rajatud ja juhitud rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute poolt, saaksid kasutada õigust vabalt valida nimi oma vähemuse keeles. Riigiasutused peavad tunnustama nimetatud asutuste nimesid ja kasutama neid vastavalt antud kogukonna keelesüsteemile ja traditsioonidele.
- 3) **Raamkonventsiooni** paragrahv 11(3) väidab, et "piirkondades, mida on traditsiooniliselt asustanud

rohkearvuline rahvusvähemus, peaksid osapooled püüdma ... üles panna kohalikke nimesilte, tänavanimed ja muid topograafilisi märgistusi, mis on avalikuks kasutamiseks, ka rahvusvähemuse keeles, kui selleks on küllaldane vajadus". Kirjeldatud ajalooliste nimetuste mittetunnistamine võib endas sisaldada püüet ajalugu revideerida ja assimileerida vähemusi, kujutades nõnda tõsist ohtu rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute identiteedile.

## RELIGIOON

- 4) **Kodanike- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 27 kinnitab, "et riikides, kus etnilised, religioossed või keelelised vähemused eksisteerivad, ei tohi võtta neisse vähemustesse kuuluvatelt isikutelt õigust oma kogukonnas... kuulutada ja praktiseerida oma usku või kasutada oma keelt." **ÜRO Deklaratsiooni Rahvus- või Etniliste, Usuliste ja Keeleliste Vähemuste Hulka Kuuluvate Isikute Õigustest** paragrahv 3(1) sätestab, et "isikud, kes kuuluvad vähemuste hulka, võivad rakendada oma õigusi ... nii individuaalselt kui ka kollektiivis koos teiste sama grupi liikmetega, ilma diskrimineerimiseta."

Usulised tõekspidamised ja nende rakendamine kogukonnas on olulise tähtsusega valdkond paljudele isikutele, kes kuuluvad rahvusvähemuste hulka. Selles kontekstis vajab märkimist asjaolu, et õigus oma religioonile on piiramatu ja garanteeritud **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahviga 18 (1) ja **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** paragrahviga 9(1). Siiski alluvad vabadus oma usku ja uskumusi manifesteerida, kaasaarvatud avalike teenistuste pidamine, reale piiranguile samade paragrahvide alajaotustes. Need piirangud peavad olema seadusega sätestatud ja seonduma üldise ohutuse, avaliku korra, tervise, moraali ja teiste isikute õiguste ja põhivabaduste kaitsega. Piirangud

peavad olema mõistlikud ja läbimõeldud ning riigid ei tohi õhutada rahvusvähemuste seaduslike vaimsete, keeleliste või kultuuriliste püüete allasurumisele.

Vähemuse kontekstis on oma usu praktiseerimine sageli iseäranis tihedalt seotud kultuurilise ja keelelise identiteedi säilitamisega. Õigus kasutada vähemuse keelt avalikel usuteenistustel on sama loomulik kui õigus luua religioosseid ühendusi ja õigus avalike teenistuste pidamiseks. Seega ei tohi võimuorganid sätestada mitte mingeid piiranguid avalikele teenistustele ja samuti mistahes keele kasutamisele avalikel usuteenistustel, olgu kõnesolev kas emakeel, rahvusvähemuse keel või antud kogukonnas kasutatav liturgiline keel.

- 5) Religioossed toimingud nagu laulatus või matused võivad teatud maades omada ka tsiviilstaatust, olles juriidiliselt perekonnaseisuaktid. Sellistel juhtudel tuleb arvestada avalikku arvamust. Pidades silmas põhimõtet, mille kohaselt administratiivsed kaalutlused ei tohi takistada inimõiguste rakendamist, ei tohi võimuorganid suruda peale mingeid keelelisi kitsendusi usukogukondadele. See peaks kehtima võrdselt kõigi administratiivfunktsioonide kohta, mida usukogukonnad on endale võtnud ja mis võivad perekonnaseisuaktidega kattuda. Riik võib siiski nõuda, et usukogukond registreeriks need seaduslikud perekonnaseisuaktid, mille läbiviimiseks kogukonnal on õigus, ka riigikeeles või riigikeeltes, nii et riik saaks täita oma seadustatud regulatiivseid ja administratiivseid funktsioone.

## KOHALIK ELU JA VALITSUSVÄLISED ORGANISATSIOONID

- 6) Rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste kollektiivne elu ja nende tegutsemine kogukonnana, nii nagu seda on kujutatud rahvusvahelistes õigusaktides, väljendub mitmetes tegevustes ja ettevõtmistes. Sugugi vähese tähtsusega pole nende valitsusväliste organisatsioonide, assotsiatsioonide ja institutsioonide tegevus, kelle olemasolu on tavaliselt eluliselt tähtis vähemuse identiteedi säilitamiseks ja arendamiseks ning mida peetakse riikides üldjuhul kasulikuks ja soodsaks tsiviilühiskonna ja demokraatlike väärtuste kujundamisel.

**Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahvid 21 ja 22 ning **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** paragrahv 11 garanteerivad inimestele õiguse rahumeelseteks kogunemisteks ja vabaduse moodustada ühinguid. Inimeste õigus tegutseda koos teiste oma grupi liikmetega, nende õigus luua ja juhtida oma valitsusväliseid organisatsioone, assotsiatsioone ja institutsioone, on üks avatud demokraatliku ühiskonna tunnusmärkidest. Sama **Pakti** paragrahv 27 kinnitab, et "...Vähemustesse kuuluvatelt isikutelt ei tohi võtta nende õigust kasutada kogukonnas oma grupi liikmete vahel vähemuse keelt." Seetõttu ei tohiks riigivõimud reeglina sekkuda selliste ühiskonnas tegutsevate rühmade siseasjadesse, samuti ei tohi neile peale suruda ka mingeid piiranguid, väljaarvatud need, mis on rahvusvahelise õigusega lubatud. **Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahv 17 (2) kutsub riike samuti "mitte takistama rahvusvähemustesse kuuluvaid inimesi rakendamast oma õigust osaleda valitsusväliste organisatsioonide tegevuses nii riiklikul kui rahvusvahelisel tasandil".

**Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti**

---

paragrahv 2(1) sätestab, et iga riik kohustub "tagama kõigile isikuile oma territooriumil ja oma jurisdiktsiooni all käesolevas **Paktis** tunnustatud õigusi, ilma mingi vahetegemiseta, näiteks keele tõttu...". Kooskõlas selle standardiga ei tohi riigid diskrimineerida valitsusväliseid organisatsioone keele alusel ega ka sundida neile peale põhjendamatu keelenõudeid. Arvestades eelöeldut, võivad riigivõimud nõuda, et sellised organisatsioonid, assotsiatsioonid ja institutsioonid vastaksid kohaliku seadusandluse nõuetele ühiskonna seaduslikke huvisid aluseks võttes, kaasaarvatud riigikeele (-keelte) kasutamine olukordades, kus suheldakse riigiasutustega.

Mis puudutab vahendeid, siis **Kopenhaageni Dokumendi** paragrahv 32.2 väidab, et rahvusvähemustel on õigus "luua ja juhtida omi haridus-, kultuuri- ja usuinstitutsioone, organisatsioone või assotsiatsioone, mis võivad otsida vabatahtlikku rahalist ja muud toetust ning samuti riiklikku abi, vastavalt riigi seadusandlusele." Järelikult, riigid ei tohiks takistada selliseid asutusi otsimast rahalisi vahendeid riigieelarvest ja avalikest rahvusvahelistest allikatest või erasektorist.

- 7) Mis puudutab valitsusväliste organisatsioonide tegevust, muuhulgas ka sotsiaalsfääris, kultuuris ja spordis, tuleb riigiorganil, sõltuvalt võrdsuse ja erapooletuse põhimõttest, võimaldada vastavat toetust sarnastele ettevõtmistele ka riigis elavate rahvusvähemuste keeles toimuvatele üritustele. **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 2(1) rõhutab selles kontekstis, et ei tehtaks isikute vahel vahet keele alusel, ja lisaks nõuab paragrahv 2(2), et "riigid astuksid vastavaid samme, et ... rakendada seadusandlikke ja muid meetmeid, mis oleksid vajalikud **Paktis** sätestatud õiguste rakendamiseks". Veelgi enam, **Rassilise Diskrimineerimise Vastu Võitlemise Rahvusvaheline Pakt** (mis taotleb igasuguse rassil,

nahavärvil, päritolul ja rahvuslikul või etnilisel päritolul põhineva eraldamise, eristamise, piirangute ja eelistamise kõrvaldamist) sätestab, et "paktiga ühinenud riigid peavad, kui olukord seda nõuab, võtma sotsiaalsfääris, majanduses, kultuuris ja teistel elualadel tarvitusele spetsiaalseid ja konkreetseid meetmeid, tagamaks teatud rassiliste gruppide ja neisse kuuluvate üksikisikute vastav areng ja kaitse, selleks et garanteerida neile inimõiguste ja põhivabaduste täielik ja võrdne rakendus..." Kuna keel on sageli etnilise päritolu otsustavaks kriteeriumiks, mis on kaitstud eelnimetatud konventsiooniga, siis võib ka vähemuskeelseil kogukondadel olla õigus sellistele soodustustele nagu nimetatud "spetsiaalsed ja konkreetset meetmed".

Euroopa tasandil sätestab **Kopenhaageni Dokumendi** paragrahv 31, et "Vajaduse korral võtavad riigid tarvitusele spetsiaalseid meetmeid, tagamaks rahvusvähemustesse kuuluvate isikute täielik võrdsus teiste kodanikega inimõiguste ja põhivabaduste rakendamisel." **Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahv 4, punkt 2 kohustab konventsiooniga ühinenud riike "vajaduse korral rakendama adekvaatseid meetmeid, edendamaks majandus-, sotsiaal-, poliitilise- ja kultuurielu kõigis valdkondades täielikku ja efektiivset võrdsust rahvusvähemuste ja enamuse hulka kuuluvate isikute vahel; sama paragrahvi punkt 3 selgitab edasi, et "selliste meetmete rakendamist vastavalt paragrahvile 2 ei tohi pidada diskrimineerimiseks". Veelgi enam, **Regionaalsete ja Vähemuskeelte Euroopa Harta** paragrahv 7(2) sätestab, et "spetsiaalsete meetmete rakendamist regionaalsete või vähemuskeelte kasuks, mis on suunatud nende keelte kasutajate ja ülejäänud elanikkonna vahelise võrdsuse edendamisele, või mis arvestavad nende erilisi tingimusi, ei saa pidada laiemalt kasutatava keele kasutajaskonna diskrimineerimiseks." Selles kontekstis peaksid riigiasutused seega võimaldama riigieelarvest võrdelise osa toetust

rahvusvähemustesse kuuluvate isikute tegevusele, muuhulgas sotsiaalsfääri, kultuuri ja spordiga seonduvale. Sellist toetust saab avaldada rahalise toetusena, riiklike soodustustena ja maksusoodustustena.

## MEEDIA

- 8) **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 19, mis garanteerib arvamusevabaduse ja ka arvamuse avaldamise vabaduse, on põhiline alus meedia rolli ja koha käsitlemisel demokraatlikus ühiskonnas. Kui paragrahv 19(1) sätestab, et "igäühel on õigus oma arvamusele ilma takistusteta", siis paragrahv 19(2) jätkab igäühele selle vabaduse garanteerimisega, "otsides, võttes vastu ja jagades mistahes informatsiooni ja ideid, olenemata riigipiiridest, kas suuliselt, kirjalikult või trükitult, kunstis või vabalt valitud meediumis". **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioon** garanteerib õiguse väljendusvabadusele samal viisil. Euroopa Nõukogu liikmesriigid on selle sõnastanud **Informatsiooni ja Väljendusvabaduse Deklaratsiooni** paragrahvis 1 "nende kindel poolehoid informatsiooni- ja väljendusvabadusele kui demokraatliku ja pluralistliku ühiskonna põhielemendile". Selle põhjal deklareerisid riigid samas dokumendis, et "nad püüavad saavutada massimeedia ja informatsiooni alal ... d) avara, mitmekülgse sõltumatu ja autonoomse meedia olemasolu, mis lubaks peegeldada ideede ja arvamuste mitmekesisust".

**Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahv 9(1) väidab selgelt, et rahvusvähemustesse kuuluvad isikud on vabad "väljendamaks arvamusi ja saamaks ning vahetamaks informatsiooni vähemuskeeles, ilma riigi vahelesegamiseta ja olenemata riigipiiridest...". Edasi kaasab seesama säte riigi, "tagamaks seaduslikkuse piires, et rahvusvähemustesse kuuluvaid isikuid ei diskrimineeritaks

meediale juurdepääsu suhtes." **Raamkonventsiooni** paragrahv 9(3) sätestab, et riigid "ei tohi takistada rahvusvähemustesse kuuluvate isikute poolt trükimeedia loomist ja kasutamist." Sama säte nõuab, et "raadio- ja telelevi seaduslikes piires peavad riigid tagama, niipalju kui võimalik ..., et rahvusvähemustesse kuuluvatele isikuile antaks võimalus luua ja kasutada oma erameediat." Tuleb märkida, et "meedia" võib hõlmata ka, *inter alia*, neid alasid, kus **Kopenhaageni Dokumendi** paragrahv 32.2 annab õiguse rahvusvähemustesse kuuluvaile isikuile "luua ja juhtida oma haridus-, kultuuri- ja usuinstitutsioone, organisatsioone ja assotsiatsioone...". Kuigi selles paragrahvis pole meediat eraldi välja toodud, mängib meedia sageli põhilist osa keele, kultuuri ja identiteedi arendamisel ja säilitamisel.

Kuigi pole kahtlust, et rahvusvähemusse kuuluvail isikuil on õigus asutada ja juhtida oma erameediat, on samuti tõsi, et ka see õigus allub rahvusvahelise õiguse piirangutele ja vastava riigi seadustele. **Raamkonventsiooni** paragrahv 9(2) teeb ülaltoodu selgeks, rõhutades, et **Konventsiooni** paragrahvis 9(1) osutatud väljendusvabadus "ei takista osapooli nõudmast objektiivsetel põhjustel ja diskrimineerimata raadio, televisiooni ja kino litsentseerimist". Regulaatiivseid nõudmisi, kui need on õigustatud ja vajalikud, ei tohi kasutada nimetatud õiguse kahjustamiseks.

- 9) Ligipääs riiklikult rahastatud meediale on tihedalt seotud väljendusvabaduse kontseptsiooniga. **Raamkonventsiooni** paragrahv 9(1) sätestab, et rahvusvähemustesse kuuluvate isikute väljendusvabaduse alla kuulub ka vabadus vahetada informatsiooni ja ideid vähemuskeeles ning jätkab öeldes, et "vähemuste liikmeid ei tohi diskrimineerida ligipääsul meediale." **Raamkonventsiooni** paragrahv 9(4) sätestab, et "osapooled peavad võtma tarvitusele vastavaid meetmeid, soodustamaks rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute



juurdepääsu meediale." Ülaltoodu tähendab, et arvuka rahusvähemuse puhul tuleb neile anda vastav osa eetriaajast riigiraadios ja/või -televisioonis, kusjuures rahvusvähemuse arvulisel suurusel on otsene mõju eetriaaja pikkusele.

Arvukus ja kontsentratsioon ei saa siiski olla kriteeriumideks, kui otsustatakse mistahes rahvusvähemusele eetriaaja andmist. Väiksemate kogukondade puhul tuleb arvestada eluliselt vajaliku miinimumaja ja -ressurssidega, ilma milleta väiksem vähemus ei oleks võimeline end meedias teadvustama.

Lisaks nimetatule vajab aeg, mida antakse vähemuse programmidele, mõistlikku ja erapooletut lähenemist. Ajavahemikud, mis antakse vähemuskeelsetele programmidele, peaksid tagama, et vähemuste hulka kuuluvad isikud saaksid omakeelseid programme ka oluliselt jälgida. Seega peaksid riigivõimud tagama, et nimetatud programme transleeritaks sobivatel aegadel.

- 10) Avatud demokraatlikus ühiskonnas ei tohiks riigivõimud meedia kavandamist põhjusega tsenseerida. Selles suhtes on väga oluline väljendusvabadus, mida garanteerivad **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 10 (1) ja **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** paragrahv 10 (1). Mistahes piirangud, mida riigivõimud võivad rakendada, peavad vastama **Pakti** paragrahvile 19(3), mis sätestab, et nimetatud piirangud "saavad olla ainult sellised, mis on seadusega lubatud ja vajalikud a) teiste õiguste ja reputatsiooni respektamiseks; b) rahvusliku julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks (*ordre public*) või c) ühiskonna tervise ja kõlbluse huvides." **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioon** sätestab peaaegu identsed piirangud mistahes riigiorganite vahelesegamisele väljendusvabaduse rakendamisel.

Tuleks paika panna mehhanismid, et rahvusvähemuste poolt või nende jaoks riiklike meediaprogrammide kavandamine peegeldaks vastava kogukonna liikmete huve ja soove ning oleks nende suhtes erapooletu. Selles kontekstis on pikaajaline rahvusvähemuste esindajate osalemine (eraisikuna) programmide toimetustes olulise tähtsusega, tagades meedia sõltumatuse säilimise ja meedia vastavuse nende kogukondade vajadustele, kelle teenistuses ta on.

Võrdsuse ja erapooletuse printsiipe arvestades peaksid riigiasutuste töötajate koosseisud peegeldama neid osi elanikkonnast, kelle jaoks asutused on kavandatud. Ülaltoodu kehtib ka meedia kohta. **Raamkonventsiooni** paragrahv 15 kutsub üles riike "looma rahvusvähemuste hulka kuuluvaile isikutele vastavaid tingimusi osalemiseks kultuuri-, sotsiaal- ja majanduselus ning avalikus elus üldse, iseäranis aladel, mis neid otseselt puudutavad. **Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni Konventsiooni nr. 111 Töökohtadel ja Tööalasest Diskrimineerimisest** paragrahv 2 on üksikasjalisem, nõudes riikidelt, et need "viiksid ellu riiklikku poliitikat, mis on suunatud ... võrdsete võimaluste ja võrdväärse tööalase kohtlemise arendamisele, suunates oma tegevuse igasuguse diskrimineerimise lõpetamisele." Rahvusvähemustesse kuuluvate isikute töölevõtmine meediasse aitab kaasa meedia representatiivsuse ja objektiivsuse kujunemisele.

- 11) Vastavalt **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahvi 19(2) ja **Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahvi 9(1) vaimule ning erapooletuse põhimõttele, ei tohiks juurdepääs rahvusvähemuse emamaalt või teiselt maalt rahvusvähemuse keeles transleeritavatele programmidele õigustada eetriaaja vähendamist selle maa riiklikus meedias, kus rahvusvähemus elab.

Ligipääs informatsioonile ja meediasüsteemidele teispool riigipiire on informatsiooni saamise õiguse põhielement, mis kiireneva tehnoloogia arengu tingimustes muutub järjest olulisemaks. Järelikult, kui kerkib küsimus kaabellevi litsentseerimisest, siis näiteks, on ebaseaduslik, kui riik keeldub vähemuse emamaal asuva kaabeltelevisioonijaama või -raadiojaama litsentseerimisest, vaatamata sellele, et antud maa rahvusvähemus on nende jaamade suhtes selget huvi väljendanud. See õigus kehtib mitte ainult kaabellevi meedia kohta, vaid ka elektrooniliste informatsioonisüsteemide kohta.

Üldise põhimõtena otsustasid Euroopa Nõukogu liikmesriigid **Informatsiooni- ja Väljendusvabaduse Deklaratsiooni** paragrahvis III(c) "edendada informatsiooni vaba levikut, aidates nõnda kaasa rahvusvaheliste arusaamade kujunemisele, tõekspidamiste ja traditsioonide paremale mõistmisele, arvamuste mitmekesisuse respektierimisele ja vastastikusele kultuuride rikastamisele". Meediakontaktideks üle piiride peaksid riigid kooskõlastama oma poliitika nimetatud põhimõtetega.

## MAJANDUSELU

- 12) Rahvusvahelised õigusaktid viitavad väga vähe rahvusvähemustesse kuuluvate isikute majandustegevusele. Rahvusvahelised aktid viitavad siiski rahvusvähemuste õigusele kasutada oma keelt avalikult ja eraelus, vabalt ja ilma diskrimineerimiseta, suuliselt ja kirjalikult, individuaalselt ja kollektiivis. **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 19(2) ja **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** paragrahv 10(1) garanteerivad väljendusvabaduse ainult nende ideede ja arvamuste suhtes, mida võib teistele edastada (s.t. kommunikatsiooni sisu), kuid samuti keelte suhtes, mis on kommunikatsioonivahendid. Need õigused koos

võrdõiguslikkuse ja erapooletusega eeldavad, et rahvusvähemustesse kuuluvail isikuil on õigus juhtida oma äri vabalt valitud keeles. Arvestades sellega, kui tähtis on eraettevõtjale võimalus efektiivselt oma klientuuriga suhelda ja rakendada oma initsiatiivi, ei tohiks neile teha mingeid põhjendamatu kitsendusi keele vabal valikul.

**Raamkonventsiooni** Artikkel 11(2) sätestab, et "igal isikul, kes kuulub rahvusvähemuse hulka, on õigus üles panna avalikkusele nähtavaid märke, kirjeid ja muud eraiseloomuga informatsiooni oma vähemuskeeles." **Raamkonventsioonis** tähendab väljend "eraiseloomuga" kõike, mis ei ole ametlik. Seega ei tohi riik eraettevõttele peale suruda mingeid piiranguid keele valikul nende töökorralduses.

Hoolimata ülaltoodust, on riikidel õigus nõuda, et nendel majandustegevuse aladel, mis puudutavad teiste inimeste õiguste rakendamist, või kus läheb vaja riigivõimudega suhtlemist, kasutataks riigikeelt või riigikeeli. See järeldeb väljendusvabadusele lubatavatest kitsendustest, mis on sätestatud **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahvi 19(3) ja **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** paragrahvi 10(2). Samal ajal, kui eelnevates artiklites nimetatud lubatavad piiratud kitsendused võivad õigustada piiranguid informatsiooni sisule, ei saa need kunagi õigustada piiranguid keelele kui kommunikatsioonivahendile. Teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse ja avaliku halduse teatud nõuded võivad siiski põhjendatult õigustada nõudmisi täiendavaks riigikeele või riigikeelte kasutamiseks. Olenevalt olukorrast kehtiks eelöeldu selliste tegevusalade kohta nagu töötervishoid ja -ohutus, tarbijakaitse, töösuhted, maksustamine, finantsaruanded, riiklik tervise- ja töötusekindlustus ja transport. Riik võib nõuda oma seadusliku huvi põhjal lisaks mõne teise keele kasutamisele ka riigikeele või riigikeelte

kasutuselevõttu, iseäranis avalikes märgistustes ja siltidel, mis on välja toodud ka **Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni Seletuskirja** punktis 60. Kokkuvõttes ei tohi riik kunagi keelata mingi keele kasutamist, kuid, võttes aluseks riigi seadusliku huvi, võib riik nõuda täiendavat riigikeele või riigikeelte kasutamist.

Riigi seadusliku huvi loogikat järgides peab riigi poolt kehtestatud mistahes keelenõue (-nõuded) vastama proportsionaalselt antud riiklikule vajadusele. Nõudmise proportsionaalsust määratakse vajadusega selle nõudmise järele. Vastavalt eelöeldule võib riik, näiteks, tööohutuse ja tervishoiu huvides nõuda, et eraettevõttes pannakse üles ohutuseeskirjad lisaks ettevõtte valitud keelele (keeltele) ka riigikeeles või riigikeeltes. Samuti võib toimida asjaajamise korrektsuse huvides maksude maksmisel. Riik võib nõuda, et ametlikud asjaajamisdokumendid esitataks riigikeeles või riigikeeltes ja et riigikontrollile esitataks dokumendid samuti riigikeeles või riigikeeltes. Viimane ei tähenda, et eraettevõtte peaks kogu dokumentatsiooni pidama riigikeeles või riigikeeltes, vaid seda, et tõlkimise kohustus lasub eraettevõttel. See ei tähenda eelarvamust rahvusvähemusse kuuluva isiku õiguse kohta kasutada oma keelt (keeli) ametivõimudega suheldes, mis on sätestatud **Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni** paragrahvis 10(2).

## RIIGIVÕIM JA AVALIK HALDUS

13/14/15 OSCE liikmesriigid on kohustatud võtma tarvitusele abinõusid, et aidata kaasa dünaamilise ühiskonna loomisele, mitte ainult selleks, et rahvusvähemustesse kuuluvate isikute identiteeti säilitada, vaid ka selle edendamiseks ja arendamiseks. Järelikult on need riigid võtnud endale ka kohustuse respektierida "rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigust aktiivselt osaleda avalikus elus", nagu on rõhutatud **Kopenhaageni Dokumendi** 35. punktis. **Vähemusrahvuste Kaitse Konventsiooni** paragrahv 10(2) nõuab väga selgelt riikidelt, et need "võimaldaksid kasutada vähemuskeeli ametivõimudega suhtlemisel." **Kopenhaageni Dokumendi** paragrahv 35 viitab samuti võimalusele luua soodne keskkond vähemusrahvustele osalemaks avalikus elus, kasutades oma keelt ja luues "kohalikud või autonoomsed administratiivorganeid, mis vastavad vähemuse ajaloolisele ja territoriaalsele olukorrale ning antud riigi poliitikale". **Raamkonventsiooni** paragrahv 15 kutsub riike "looma tingimusi, mis on vajalikud rahvusvähemustesse kuuluvate isikute efektiivseks osalemiseks kultuuri-, majandus- ning avalikus elus, iseäranis nendes valdkondades, mis vähemusi puudutavad." Need sätted kutsuvad riigiasutusi üles võimaldama rahvusvähemustesse kuuluvail isikuil suhelda kohalike administratiivasutustega oma keeles ning saada ametlikke tõendeid ja atestatsioonidokumente samuti oma keeles. Vastavalt võrdsuse ja erapooletuse põhimõttele käibivad need sätted ka dünaamilise osaluse kohta poliitilises elus, kus vähemuskeel võib olla otsustavaks liikumapanevaks vahendiks kommunikatsioonis ning koostöös kodanike ja ametivõimude vahel, kaasaarvatud avalikus halduses.

Rahvuste esindatus elanikkonna teenistuses olevais administratiivasutustes ja -tegevuses peegeldab harilikult pluralistlikku, avatud ja diskrimineerimiseta ühiskonda.

Selleks, et tõrjuda minevikus eksisteerinud või olemasolevat diskrimineerimist, nõuab **Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 111. Konventsiooni Töölasest ja Töötajate Diskrimineerimisest** paragrahv 2 riikidelt, et nad "viiksid ellu poliitikat, mis edendaks ... töölaseid ja töötajate võrdseid võimalusi ja kohtlemist, kõrvaldamaks mistahes diskrimineerimist neil aladel."

Elanikkonnale mõeldud programmide väljatöötamisel ja rakendamisel, on loomulik eeldada, et ülalnimetatud põhimõtteid järgivad valitsused arvestavad rahvusvähemustesse kuuluvate isikutega, aga ka nende arvulise hulgaga. Kui vähemus on arvukas ja avaldanud vastavat soovi, peab õigluse huvides olema vähemuse hulka kuuluvail maksumaksjail ka omakeelne ligipääs teenustele. See puudutab iseäranis sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid, mis otseselt ja põhjapanevalt mõjutavad inimeste elukvaliteeti.

Vastavalt võrdsuse ja erapooletuse põhimõttele, eeldatakse, et ametivõimud kohtlevad vähemusrahvuste hulka kuuluvaid isikuid neid arvesse võttes ja õiglaselt. Riigid peavad tunnistama nende jurisdiktsiooni all olevate piirkondade demograafilisi reaale. Riigid ei tohiks ka mingil juhul otsida võimalusi piirkondade demograafilise olukorra muutmiseks. **Raamkonventsiooni** paragrahv 16 kutsub üles riike hoiduma meetmetest, mis võiksid meelevaldselt muuta rahvusvähemustega asustatud aladel rahvastiku proportsioone, eesmärgiga piirata nende vähemuste õigusi. Nimetatud meetmed võivad koosneda meelevaldsest omandi äravõtmisest, väljatõstmisest, ümberasustamisest, kuid ka administratiivpiiride ümbermääramisest ja rahvaloenduse manipuleerimisest.

## SÕLTUMATUD RIIGIORGANID

- 16) Inimõigused omandavad tõelise tähenduse eeldatava sihtgrupi jaoks, kui riigivõimud kehtestavad mehhanismid, mis tagaksid rahvusvahelistes konventsioonides ja deklaratsioonides või kohalikus seadusandluses ette nähtud õiguste efektiivse ellurakendamise ja kaitse. Täiendina kohtuorganeile pakuvad sõltumatud riiklikud institutsioonid harilikult kiiremaid ja vähem kulukaid võimalusi ning on sel moel kättesaadavamad.

**Rassilise Diskrimineerimise Likvideerimise Konventsioonis** ei defineerita diskrimineerimist rangelt rassilise diskrimineerimise kriteeriumidest lähtudes. **Konventsiooni** paragrahv 1(1) sätestab, et rassilise diskrimineerimise kontseptsioon tähendab "vahe tegemist, eristamist, piiranguid või eelistusi, mis põhinevad rassil, nahavärvil, sotsiaalsel, rahvuslikul või etnilisel päritolul, eesmärgiga muuta olematuks või takistada võrdsetel alustel inimõiguste ja põhivabaduste tunnustamist, elluviimist või rakendamist poliitikas, majanduses, sotsiaalsfääris, kultuuris või mistahes elualal." **Konventsiooni** paragrahv 6 deklareerib, et "riigid omalt poolt peavad oma jurisdiktsiooni all tagama kõigile efektiivse kaitse ja abi kompetentsete kohtute ja muude riiklike institutsioonide kaudu mistahes rassilise diskrimineerimise akti vastu, mis rikub inimõigusi ja põhivabadusi, olles vastuolus selle Konventsiooniga ...". Selles kontekstis võib pidada riikide poolt loodud sõltumatuid institutsioone, nagu ombudsman või inimõiguste komisjon, mis võivad tegutseda hüvitus- ja kompensatsioonimehhanismidena, riigis valitseva demokraatia ja pluralismi mõõdupuuks. Vastavalt eelnevale ja viidates **ÜRO resolutsioonile nr. 48/134 20. detsembrist 1993**, on Euroopa Nõukogu julgustanud riike oma **Ministrite Komitee Soovitusega nr. R(97)14 30. septemberist 1997** looma "riiklikke sõltumatuid



institutsioone, iseäranis inimõiguste komisjone, mille liikmeskond oleks pluralistlik, ombudsmani- või sarnaseid institutsioone." Sellised kompensatsioonimehhanismid peaksid olema kättesaadavad ka rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele, kes arvavad, et nende keelelisi ja muid õigusi on rikutud.

## **KOHTUORGANID**

- 17/18) Rahvusvaheline õigus nõuab riigiorganeilt, et need tagaksid, et kõiki isikuid, kes on vahistatud, keda on süüdistatud ja kelle üle on kohut peetud, informeeritaks nende suhtes rakendatavatest karistustest ja kõigist muudest protseduuridest neile arusaadavas keeles. Vajaduse korral tuleb neile võimaldada tasuta tõlki. Selline seaduse õiglane rakendamine on universaalne ja ei ole iseenesest vähemusrahvuste keeleliste õigustega seotud. Õieti on võrdsuse ja erapooletuse printsiibid seaduste aluseks. Nimetatud põhimõtete respektimine on eriti oluline kriminaalprotsessi ja kriminaalkorras karistamise puhul. Lähtudes eeltoodust, nõuab **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 14(3)(a), et igäht, keda kriminaalkorras karistatakse, "informeeritaks viivitamatult ja täpselt esitatud süüdistuse olemusest ja põhjusest talle arusaadavas keeles". **Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** paragrahv 6(3)(a) sätestab sama nõude peaaegu identses sõnastuses. Lisaks sellele sätestab sama konventsioon nimetatud nõude ka arreteerimise puhul. Peale eeltoodu sätestab **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** artikkel 14 (3) igäihe õiguse "täies võrdsuses"...(e) küsitleda või lasta küsitleda tema vastu tunnistajaid ning nõuda tema poolt tunnistajate kohalolekut ja küsitlemist samadel tingimustel, kui tema vastu tunnistajate puhul." Selles seoses garanteerivad **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahv 14(3)(f) ja **Euroopa**

**Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni** paragrahv 6(3)(e) igäihele õiguse "saada vabalt tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt." Kuigi need garantiid, mis otseselt puudutavad keele kasutamist, käibivad iseäranis kriminaalmenetluse kohta, lähtuvad need kõigi põhimõttelisest võrdsusest kohtu ja tribunali ees, nagu ka sätestatud **Kodaniku ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** paragrahvi 14(1) esimeses lauses, kus öeldakse, et igasugused kohtuprotsessid on seda täiuslikumad ja õiglasemad, mida võrdsemad on nende tingimused. Määratlus, mis kehtib võrdselt nii keele valiku kui ka kogu protsessi kohta, peaks olema riikidele juhiseks, töötamaks välja efektiivse ja õiglase kohtupidamise poliitikat.

Veelgi üldsõnalisemalt, **Euroopa Piirkondlike ja Vähemuskeelte Harta** paragrahv 7(1) väidab, et riigid peavad rajama poliitika, seadusandluse ja nende rakendamise sellistele eesmärkidele ja põhimõtetele nagu "piirkondlike ja vähemuskeelte kui kultuuriväärtuste tunnustamine" ja "resoluutse tegutsemise vajadus piirkondlike ja vähemuskeelte arendamiseks, et neid kaitsta". **Euroopa Harta** paragrahv 7(4) sätestab, et "poliitika kujundamisel piirkondlike ja vähemuskeelte suhtes ... peavad osapooled võtma arvesse neid keeli kasutavate gruppide vajadusi ja soove." Lisaks nimetatule kutsub **Raamkonventsiooni** paragrahv 15 riike üles "looma vajalikke tingimusi rahvusvähemustesse kuuluvate isikute aktiivseks osalemiseks kultuuris, sotsiaal- ja majanduselus ning avalikus halduses, iseäranis valdkondades, mis neid otseselt puudutavad." Kui pidada silmas ülalnimetatud standardeid ja arvestades, kui oluline on demokraatlikus ühiskonnas tõhus juurdepääs õigusemõistmisele, oleks loomulik eeldada, et riigid peaksid, niipalju kui võimalik, tagama rahvusvähemustesse kuuluvaile isikuile võimaluse väljendada end oma keeles kogu kohtuprotsessi vältel (kas kriminaal-, tsiviil- või administratiivasjas), samal ajal respektides teiste õigusi ja

säilitades protsessi terviklikkuse, kaasaarvatud apellatsiooninstanttsides.

- 19) Kuna juurdepääs õigusemõistmisele on oluline inimõiguste seisukohast, siis on toimuvais kohtuprotsessides otsese ja vaba osalemise võimalus nimetatud juurdepääsu oluliseks mõõdupuuks. Kohtuprotsesside toimumine rahvusvähemuste keeles (keeltes) võimaldab seega rahvusvähemustesse kuuluvaile isikuile veelgi otsesemat ja vabamat ligipääsu õigusemõistmisele.

Selle alusel väidab **Euroopa Piirkondlike ja Vähemuskeelte Harta** 9. paragrahv, et ka vastavalt ühe osapoole soovile tuleks võimalikus ulatuses viia läbi kõik kohtuprotsessid piirkondlikus või vähemuskeeles. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee on tulnud samale järeldusele oma **Soovituste 1201** paragrahvis 7(3), mis sätestab, et "Piirkondades, kus elab suurel hulgal rahvusvähemusse kuuluvaid inimesi, on neil õigus kasutada oma emakeelt kontaktides ametivõimudega, seaduse esindajatega ja kohtupidamisel." Järelikult, riigid peaksid kohtusüsteemis rakendama vastavat väljaõppe- ja töölevõtmispoliitikat.

## VABADUSE VÕTMINE

- 20) **ÜRO Vangide Kohtlemise Standard Miinimumreeglite** Reegel 51, punktid 1 ja 2 ning **Euroopa Nõukogu Euroopa Vanglate Reeglite** Reegel 60, punktid 1 ja 2, rõhutavad vangistatute õigust olla arusaadavad vangla administratsioonile ning kui tähtis on vangla administratsioonile olla arusaadav vangidele. Need sätted ei ole otseselt vähemuste õigustega seotud. Siiski, kui arvestada kõnesoleva elanikkonna soovi, nende arvukust ja võrdsuse ning erapooletuse printsiipe, muutuvad eelnimetatud sätted isegi veel olulisemaks piirkondades või kohtadel, kus elab

rohkearvuliselt vähemusrahvusi.

- 21) **ÜRO Vangide Kohtlemise Standard Miinimumreeglite Reegel 37 ja Euroopa Nõukogu Euroopa Vanglate Reeglite Reegel 43 (1)** toetavad vangide õigust suhelda oma perekondadega, usaldusväärsete sõpradega ja vanglast väljaspool olevate organisatsioonide esindajate või eraisikutega. Vaadeldes selliseid tähtsaid inimõigusi nagu väljendusvabadus ja õigus kasutada oma keelt avalikult ja eraelus, on võimudele kohustuslik neid õigusi respektierida seadusega ettenähtud piires isegi parandusasutustes. Reeglina peaksid vangid saama suhelda oma keeles suuliselt nii kaaskinnipeetutega ja külastajatega kui ka isiklikus kirjavahetuses. Vastavalt rahvusvahelistes õigusaktides ettenähtud piiranguile võib avaliku julgeoleku huvides siiski ka kriminaalkorras kinnipeetavate teatud inimõigusi ja vabadusi piirata või mitte rakendada. Praktiliselt oleks kõige kergem tagada kinnipeetavate õigust kasutada oma keelt kinnipidamiskohtades, kus nende keelt tavaliselt räägitakse.

## **Rahvussuhete Fond**

Rahvussuhete Fond (Foundation on Inter-Ethnic Relations) on valitsusväline organisatsioon, mis loodi 1993. aastal toetamaks Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni Rahvusvähemuste Ülemkomissari tegevust.

Alates Rahvusvähemuste Ülemkomissari ametikoha loomisest 1993. aastal on konfliktid rahvussuhetes ohustanud rahu, stabiilsust ja demokratsisatsiooni kogu Euroopas. Rahvussuhete Fond püüab kaasata rahvusvahelist ekspertiisi vältimaks vägivaldseid konflikte Kesk- ja Ida-Euroopas ja endistes Nõukogude Liidu vabariikides, kasutades uurimusi, analüüsi ja trükiväljaandeid ning rakenduslikke projekte eri maades.

Rahvussuhete Fondi eesmärk on toetada ennekõike Rahvusvähemuste Ülemkomissari varajase hoiatamise, ennetava tegutsemise ning konfliktide vältimise valdkonnas. Lisaks Ülemkomissari ja tema nõunike toetamisele logistika, uurimuste ja informatsiooniga, püüab Fond tegutseda ka järgnevas kolmes valdkonnas:

- \* valitsuse-vähemuse dialoogi edendamine;
- \* rahvusvähemuste õiguse haridusele täielik rakendamine;
- \* erinevate institutsioonide tegevuse toetamine, vältimaks rahvuslikul pinnal konfliktide tekkimist.

Rahvussuhete Fond, mis asub Haagis, teeb tihedat koostööd Rahvusvähemuste Ülemkomissariga ja mitmesuguste valitsusväliste ning valitsuste vaheliste organisatsioonidega.