

SISSEJUHATUS

Helsingi Otsustega 1992. aasta juulist sätestas Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) Rahvusvähemuste Ülemkomissari ameti kui "võimalikult varajase konfliktide ärahoidmise vahendi". Ülemkomissari mandaat kujunes suurel määral reaktsioonina olukorrale endises Jugoslaavias, mida kardeti korduvat 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 oma 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, Kroatias, Eestis, Ungaris, Kasahstanis, Kõrgõzstanis, Lätis, endise Jugoslaavia vabariigis Makedoonias, Slovakkias ja Ukrainas. Tema tegevus on eelkõige suunatud olukordadele, mis puudutavad inimesi, kes kuuluvad rahvus-/etnilisse rühma, mis moodustab ühes riigis arvulise enamuse, kuid teises riigis 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 puudutavaid pingeid, läheneb HCNM küsimustele 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 Inimmõõtmete Konverentsi 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 vähemusõigustega, ning et enamusele OSCE riikidest on siduvad ka Euroopa Nõukogu standardid.

Peale peaaegu neli aastat kestnud intensiivset tööd on HCNM määratlenud korduvalt esile kerkivad küsimused ja teemad, mis on saanud tema tähelepanu osaks mitmetes riikides, kus ta on tegev. Vähemuste haridus, iseäranis vähemuste keeleõpe, on nende teemade seas tähtsal kohal. Nagu HCNM hiljuti nentis: "Selge, et haridus on äärmiselt tähtis element rahvusvähemusse kuuluvate inimeste identiteedi säilitamisel ning süvendamisel". Pidades seda silmas, palus HCNM 1995. aasta sügisel Rahvussuhete Fondi (Foundation on Inter-Ethnic Relations) konsulteerida rühma rahvusvaheliselt tunnustatud ekspertidega, selleks et saada neilt

soovitusi rahvusvähemuste õiguse haridusele õiglaseks ning järjekindlaks rakendamiseks OSCE regioonis.

Rahvussuhete Fond, valitsusväline organisatsioon, mis rajati 1993. aastal toetamaks HCNM tegevust spetsiaalsete ettevõtmistega, aitas korraldada rea erinevate alade ekspertide konsultatsioone, sealhulgas kaks kohtumist Haagis. Konsulteritavate ekspertide seas olid ühelt poolt rahvusvahelisele õigusele spetsialiseerunud juristid, teiselt poolt vähemuste olukorrale ja vajadustele spetsialiseerunud lingvistid ja haridustöötajad. Ekspertidid olid: A.G. Boyd Robertson, Strathclyde'i Ülikooli gaeli keele vanemõpetaja (Suurbritannia); Dr. Pieter van Djik, Riigikogu liige (Holland); Dr. Asbjørn Eide, Norra Inimõiguste Instituudi Direktor (Norra); Prof. Rein Müllerson, Rahvusvahelise Õiguse Õppetool, King's College (Suurbritannia); Prof. Allan Rosas, Åbo Akademi (Soome); Dr. Tove Skuttnabb-Kangas, Roskilde Ülikooli Keelte ja Kultuuriteaduskonna abiprofessor (Taani); Prof. György Szépe, Janus Pannoniuse Ülikooli Keeleteaduste Osakond (Ungari); Prof. Patrick Thornberry, Keele'i Ülikooli Õigusteaduskond (Suurbritannia); Jenne van der Velde, Riikliku Õppekava Arendamise Instituudi vanemnõunik (Holland).

Kuna kehtivad vähemusõiguste standardid on osa inimõigustest, oli konsultatsioonide lähtepunktiks eeldus, et riigid järgiksid kõiki ülejäänud inimõiguste alaseid kohustusi, sealhulgas iseäranis vabadust olla diskrimineerimise vastu. Samuti eeldati, et kõigi inimõiguste ülimald eesmärgiks on isiksuste täielik ja vaba areng võrdväärseis tingimustes.

Järelikult oletati, et tsiviliseeritud ühiskond peaks olema avatud ja paindlik, ning seetõttu peaks integreerima kõik üksikisikud, sealhulgas ka rahvusvähemustesse kuuluvad.

Eelnevast tulenevad Soovitused Rahvusvähemuste Õiguse Kohta Haridusele püüavad selgitada suhteliselt sirgjooneliselt neid vähemuste õigusi haridusele, mida üldjuhul rakendatakse olukordades, kuhu on kaasatud HCNM. Lisaks sellele on standardeid tõlgendatud viisil, mis tagaks rakendamisel nende järjekindluse. Soovitused on jagatud kaheksa alapealkirja alla, mis vastavad praktikas esile kerkinud haridusprobleemidele. Juuresolev Seletuskiri sisaldab Soovituste detailsemat selgitust ning sealt leiab ka viiteid olulisematele rahvusvahelistele standarditele.

HAAGI SOOVITUSED RAHVUSVÄHEMUSTE ÕIGUSE KOHTA HARIDUSELE

Rahvusvaheliste lepingute olemus

- 1) Rahvusvähemuste hulka kuuluvate isikute õigust säilitada oma identiteet saab täiel määral tagada ainult juhul, kui nad haridusprotsessis omandavad vajaliku emakeeleoskuse. Samal ajal lasub rahvusvähemuste hulka kuuluvail isikuil vastutus integreeruda nõuetekohase riigikeele omandamise teel ühiskonda tervikuna.
- 2) Rakendades rahvusvahelisi lepinguid, mis võib kasuks tulla rahvusvähemuste hulka kuuluvatele isikutele, peab riik järjekindlalt kinni pidama võrdsuse ja mitte-diskrimineerimise põhimõtetest.
- 3) Tuleb meeles pidada, et vastavasisulised rahvusvahelised kohustused ja kokkulepped moodustavad rahvusvahelised minimaalstandardid. Nende kohustuste ja kokkulepete valikuline interpreteerimine oleks vastuolus nende olemuse ja eesmärkidega.

Meetmed ja ressursid

- 4) Riigid peaksid suhtuma vähemuste õigusesse haridusele toetavalt. Vajaduse korral peaksid riigid vastu võtma erimeetmeid, et aktiivselt rakendada vähemuste õigust keeleõppele, kasutades maksimaalselt nii enda olemasolevaid ressursse kui rahvusvahelist abi ja koostööd, eriti majanduslikku ja tehnilist.

Detsentraliseerimine ja osalus

- 5) Riigid peaksid looma kõnesolevaid rahvusvähemusi esindavatele institutsioonidele tingimused mõtestatud osavõtuks rahvusvähemuste haridust puudutavate tegevussuundade ja projektide väljatöötamises ning ellurakendamises.
- 6) Riigid peaksid toetama piirkondlikke ja kohalikke võimuorganeid vajaliku ekspertisiga vähemuste haridusele, soodustades samas ka vähemuste osalemist hariduspoliitika kujundamisel piirkondlikul ja/või kohalikul tasandil.
- 7) Riigid peaksid vastu võtma meetmeid, et stimuleerida vanemate osa haridussüsteemi valikul kohalikul tasandil, sealhulgas ka vähemuste keeleõppe alal.

Riiklikud ja eraasutused

- 8) Vastavalt rahvusvahelisele õigusele on rahvusvähemuste hulka kuuluvail isikuil, nagu teistelgi, õigus asutada ning juhtida omi erahariduslikke asutusi vastavalt riigisisestele seadustele. Nende asutuste hulka võivad kuuluda ka koolid, kus õpetus toimub vähemuse keeles.
- 9) Eeldusel, et rahvusvähemuste hulka kuuluvail isikuil on õigus asutada ja juhtida oma haridusasutusi, ei tohi riik takistada selle õiguse rakendamist, kehtestades põhjendamatult koormavaid juriidilisi ning administratiivseid nõudeid nende asutuste loomisele ning juhtimisele.
- 10) Vähemuskeelsetel eraõppeasutustel on õigus otsida oma finantseerimise allikaid, ilma takistuste ja diskrimineerimiseta riigi eelarve, rahvusvaheliste allikate ja erasektori poolt.

Vähemuste haridus alg- ja keskastmes

- 11) Esimesed haridusaastad on lapse arengu seisukohast olulise tähtsusega. Haridusalased uurimused soovitavad, et koolieelsel ja lasteaia tasandil oleks parim kasutada õppekeelena lapse emakeelt. Kus iganes võimalik, peaksid riigid looma tingimusi, et lapsevanemad seda valikuvõimalust kasutada saaksid.
-

- 12) Uurimused näitavad ka, et algkoolis oleks parim, kui õpetus toimuks vähemuse keeles. Vähemuse keelt tuleks õpetada üldõppeainena. Ametlikku riigikeelt tuleks samuti üldõppeainena õpetada, eelistades kakskeelseid õpetajaid, kellel oleks hea arusaam laste kultuurilisest ja keelelisest taustast. Selle perioodi lõpul peaks õpetama mõnda praktilist või mitteteoreetilist ainet riigikeeles. Kus iganes võimalik, peaksid riigid looma tingimusi, et vanemad seda valikuvõimalust kasutada saaksid.
- 13) Keskoolis tuleks põhiosa õpetusest anda vähemuse keeles. Vähemuse keelt tuleks õpetada üldõppeainena. Riigikeelt tuleks samuti üldõppeainena õpetada, eelistades kakskeelseid õpetajaid, kellel oleks hea arusaam laste kultuurilisest ja keelelisest taustast. Selle perioodi jooksul tuleks riigikeeles õpetatavate ainete arvu järkjärgult suurendada. Uurimuste tulemused soovitavad: mida sujuvam ainete arvu suurendamine, seda parem lapsele.
- 14) Vähemuskeelse hariduse alalhoidmine alg- ja keskastmes sõltub suurel määral kõigis aineis emakeelse hariduse saanud õpetajate olemasolust. Seetõttu peaksid riigid, lähtudes kohustusest tagada võrdväärsed võimalused vähemuskeelsele haridusele, võimaldama õpetajate nõuetekohast väljaõpet ning soodustama juurdepääsu sellisele väljaõppele.

Vähemuste haridus ametikoolides

- 15) Ametialane väljaõpe teatud aladel tuleks muuta vähemuse keeles kättesaadavaks, kui rahvusvähemusse kuuluvad isikud on avaldanud selleks soovi, on tõestanud vajaduse selle järele ning kui nende arvuline hulk seda õigustab.
- 16) Ametikoolide emakeelne õppekava tuleks koostada nii, et see tagaks programmi omandamisel õpilastele oskuse teha oma tööd nii vähemuse kui ka riigikeeles.

Vähemuste kõrgharidus

- 17) Rahvusvähemuste hulka kuuluvail isikuil peaks olema ligipääs emakeelsele kõrgharidusele, kui nad on avaldanud selleks soovi ning kui nende arvuline hulk seda õigustab. Vähemuskeelse kõrghariduse saab rahvusvähemustele seaduslikult kättesaadavaks muuta, luues nõutavad võimalused olemasolevatesse haridusstruktuuridesse, tingimusel, et need vastaksid kõnesoleva rahvusvähemuse vajadustele. Rahvusvähemuste hulka kuuluvad isikud võivad ka otsida võimalusi ja vahendeid oma kõrgharidusasutuste loomiseks.
- 18) Olukorras, kus rahvusvähemus on lähiminevikus ise juhtinud ning kontrollinud omi kõrghariduse institutsioone, tuleks kõrghariduse

korralduse kavandamisel tulevikuks seda asjaolu tunnistada.

Õppekava väljatöötamine

- 19) Pidades silmas seda väärtust ja tähtsust, mida rahvusvahelised kokkulepped omistavad kultuuridevahelisele haridusele, ja tähelepanu, mida osutatakse vähemuste ajaloole, kultuurile ning traditsioonidele, peaksid riigi haridusjuhid tagama, et üldises kohustuslikus õppekavas õpetataks vastavate rahvusvähemuste ajalugu, kultuuri ning traditsioone tundma. Julgustades enamuse liikmeid õppima riigis elavate rahvusvähemuste keeli, aidataks kaasa tolerantsuse ning paljukultuurilisuse tugevdamisele riigis.
- 20) Õppekava sisu, mis puudutab rahvusvähemusi, tuleks väljatöötada kõnesolevaid vähemusi esindavate organisatsioonide aktiivsel osavõtul.
- 21) Riigid peaksid toetama vähemuskeelse õppekava väljatöötamise ning hindamise keskuste loomist. Need keskused võiksid kuuluda olemasolevate institutsioonide juurde tingimusel, et nad võimaldaksid saavutada õppekavaga seotud eesmäärke.

SELETUSKIRI HAAGI SOOVITUSTELE VÄHEMUSTE ÕIGUSE KOHTA HARIDUSELE

Sissejuhatus

Inimõiguste Ülddeklaratsioon 1948. aastast lõi uue mõtteviisi, olles esimene rahvusvaheline dokument, mis sõnastas õiguse haridusele kui inimõiguse.

Deklaratsiooni artikkel 26 viitab alghariduse kohustusele. Ta kutsub üles riike tegema tehniline ja kutseharidus üldkättesaadavaks ning kõrgharidus ligipääsetavaks vastavalt tasemele. Ta selgitab samuti, et hariduse eesmärk on isiksuse igakülgne areng ning inimõiguste ja põhivabaduste vastu lugupidamise tugevdamine. Artikkel 26 jätkab, öeldes, et haridus peab edendama mõistmist, tolerantsust ja sõprust rahvaste, rassiliste ja usuliste rühmituste vahel ning peab kaasa aitama rahu tagamisele. Ta selgitab ka, et vanematel on eesõigus valida, millist haridust oma lastele anda. Artikli 26 sätteid on veelgi kindlamalt korratud rahvusvahelise lepinguõiguse kontekstis ja veel detailsemalt **Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuurialaste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** artiklis 13.

Artikkel 26 määrab järgnevate rahvusvaheliste lepingute avatud ning üheselt mõistetava tooni, mis on ilmnunud läbi aegade ning mis on kinnitanud ja veelgi täpsustanud õigust haridusele nii üldiselt kui ka iseäranis vähemusi puudutavalt.

* Artikkel 27, **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvaheline Pakt.**

* Artikkel 30, **Rahvusvaheline Lapse Õiguse Konventsioon**

Ülalnimetatud artiklid tagavad vähemuste õiguse kasutada oma keelt ühiskonnas sama rühma liikmete keskel. Alljärgnevad artiklid omakorda annavad garantiid, mis puudutavad rahvusvähemuste võimalusi õppida oma emakeelt või oma emakeeles.

* Artikkel 5, **UNESCO Konventsioon Diskrimineerimise Vastu Hariduses.**

*Lõik 34, **CSCE Inimmõõtmete Konverentsi Kopenhaageni Nõupidamise Dokument**

* Artikkel 4, **ÜRO Deklaratsioon Rahvus- või Etniliste, Usuliste ja Keeleliste Vähemuste Hulka Kuuluvate Isikute Õigustest.**

* Artikkel 14, **Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsioon.**

Erinevas ulatuses deklareerivad kõik nimetatud dokumendid vähemuste õigust säilitada kollektiivne identiteet emakeele läbi. Seda õigust rakendatakse eelkõige hariduses. Samad dokumendid rõhutavad siiski, et õigus säilitada kollektiivne identiteet vähemuse keele kaudu peab olema tasakaalus vastutusega integreerumise ning ühiskonnas laiemalt osalemise eest. Niisugune integratsioon eeldab nii ühiskonna tundmist kui ka riigikeele (-keelte) pädevat oskust. Selle protsessi oluliseks osaks on ka tolerantsuse ja pluralismi edendamine.

Rahvusvahelised inimõigustealased lepingud, mis viitavad vähemuse õigusele keeleõppele, jäävad teatud määral ebamääraseks ning üldsõnaliseks. Nad ei viita sellele, mil määral peaks olema tagatud juurdepääs haridusele ning ei määratle ka, mis tasemel ja milliste vahenditega peaks emakeelne haridus vähemustele olema kättesaadav. Selliseid kontseptsioone, nagu võrdsed võimalused õppida või saada õpetust vähemuse keeles, tuleks vastavalt **Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni** artiklilis 14 kirjutatule vaadelda teiste elementide taustal. Sinna hulka kuuluvad soodustingimused kultuuri ja keele säilitamiseks, hoidmiseks ning arendamiseks, nagu visandatud sama **Konventsiooni** artiklis 5 või nõue võtta tarvitusele vajalikud meetmed, kaitsmaks rahvusvähemuste rahvuslikku, kultuurilist, keelelist ja usulist identiteeti, nagu see on määratletud **CSCE Inimmõõmete Konverentsi Kopenhaageni Nõupidamise Dokumendi** lõigus 33.

Vaatamata riikide erinevatele võimalustele tagada juurdepääs haridusele teatud tasemel, ei tohiks see siiski olla meelevaldselt sätestatud. Riigid peavad pöörama piisavalt tähelepanu rahvusvähemuste vajadustele, kui neid on kõnesolevates ühiskondades järjekindlalt väljendatud ja esile toodud.

Rahvusvähemused omalt poolt peaksid tagama, et nende nõudmised oleksid mõistlikud. Nad peaksid läbimõeldult arvestama selliseid tegureid nagu nende arvukus, demograafiline tihedus antud regioonis (regioonides), aga ka võimet ise kaasa aidata nimetatud võimaluste ja toetuse püsimisele pikema aja jooksul.

Rahvusvaheliste lepingute olemus

Aastate jooksul on toimunud evolutsioon viisis, kuidas vähemuste õigusi on rahvusvahelistes standardites formuleeritud. Selline passiivse tähendusega sõnastus, nagu "...vähemuste hulka kuuluvatelt inimestelt ei tohi võtta õigust..." **Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelises Paktis (1966)**, on andnud teed enam positiivsele ja aktiivsele lähenemisele nagu "... Riigid peavad kaitsma rahvusvähemuste etnilist, kultuurilist, keelelist ja usulist identiteeti ..." **CSCE Inimmõõtmete Konverentsi Kopenhaageni Nõupidamise Dokumendis (1990)**. Niisugune progressivne muutus lähenemisviisis osutab, et rahvusvaheliste lepingute piirav või minimalistlik tõlgendus ei ole kooskõlas selle vaimuga, milles nad on koostatud.

Lisaks eeltoodule peab haridusele ligipääsu taseme määrama kooskõlas kehtivate põhimõtetega võrdsusest ja mitte-diskrimineerimisest, kuna need on kirjas **ÜRO Harta** artiklis 1 ja **Inimõiguste Ülddeklaratsiooni** artiklis 2 ning on üle korratud enamuses rahvusvahelistes lepingutes. Arvesse tuleks ka võtta iga riigi spetsiifilisi tingimusi.

Meetmed ja ressursid

OSCE riike julgustatakse lähenema vähemuste õigustele poolehoidvalt, s.t. **Kopenhaageni Dokumendi** lõigu 31 vaimus, mis kutsub neid üles rakendama spetsiaalseid meetmeid, tagamaks rahvusvähemuste hulka kuuluvatele isikutele täielikku võrdsust. Samas mõttes nõuab **Kopenhaageni**

Dokumendi lõik 33, et riigid kaitseksid nende territooriumidel elavate rahvusvähemuste etnilist, kultuurilist, keelelist ja usulist identiteeti ning loovad tingimusi nende identiteedi arendamiseks.

Mõnedel juhtudel on OSCE riigid silmitsi tõsiste majanduslike piirangutega, mis takistavad neil seadusele vastavalt ellu viia rahvusvähemustele soodsat hariduspoliitikat ja -programme. Kuigi mõned õigused tuleks tagada kohe, peaksid riigid püüdma järkjärgult ja täielikult teostada vähemuste õigust keeleõppele maksimaalselt nende käsutuses olevate ressurssidega, kaasa arvatud rahvusvaheline abi ja koostöö **Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuurialaste Õiguste Rahvusvahelise Pakti** artikli 2 vaimus.

Detsentraliseerimine ning osalus

Nii **Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni** artikkel 15 kui **CSCE Inimmõõtmete Konverentsi Kopenhaageni Dokumendi** lõik 30 ja **ÜRO Deklaratsiooni Rahvus- või Etniliste, Usuliste ja Keeleliste Vähemuste Hulka Kuuluvate Isikute Õigustest** artikkel 3, kõik rõhutavad rahvusvähemuste osalemise vajadust otsuste tegemise protsessis, eriti juhtudel, kui käsitletavat teemat puudutavad otseselt neid.

Tulemuslik osalemine otsuste tegemises, eriti kui see puudutab vähemusi, on demokraatia loomulik koostisosa.

Riigid peaksid soodustama lapsevanemate aktiivset sekkumist kohalikul ja piirkondlikul tasandil, nagu ka rahvusvähemusi esindavate institutsioonide osalemist haridusprotsessis (sealhulgas õppekavade koostamises, kui see puudutab vähemusi) **Kopenhaageni Dokumendi** lõigu 35 vaimus, mis rõhutab rahvusvähemuste liikmete avalikus elus osalemise tähtsust, eriti juhtudel, mis puudutavad nende oma identiteedi kaitsmist ja edendamist.

Riiklikud ja eraasutused

Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelise Pakti artikkel 27 viitab vähemuste õigusele kasutada oma keelt ühiskonna sama rühma liikmete keskel. **Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuurialaste Õiguste Rahvusvaheline Pakt** tagab vanematele õiguse valida oma lastele muid koole, kui riigivõimude poolt ette nähtud. Pakt tagab samuti üksikisikuile ja organisatsioonidele õiguse luua alternatiivseid haridusasutusi, tingimusel et need vastaksid riigi poolt kehtestatud minimaalsetele haridusstandarditele. **Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni** artikkel 13 viitab vähemuste õigusele luua ja juhtida nende omi haridusasutusi, kuigi riigil pole kohustust neid asutusi finantseerida. **Kopenhaageni Dokumendi** lõik 32 ei pane riigile kohustust neid asutusi finantseerida, kuid ta sätestab, et nimetatud institutsioonid võivad "otsida abi riigilt vastavuses riigi seadusandlusega".

Rahvusvähemuste õigus luua ja juhtida oma asutusi, sealhulgas haridusasutusi, on rahvusvahelises õiguses piisavalt põhjendatud, ning seda

tuleks tunnistada. Kuigi riigil on õigus kontrollida seda protsessi administratiivsest küljest ja vastavalt oma seadustele, ei tohiks riik takistada selle õiguse kasutamist, kehtestades põhjendamatuid administratiivseid nõudmisi, mis võiksid rahvusvähemuste haridusasutuste loomise muuta praktiliselt võimatuks.

Kuigi pole olemas formaalset kohustust riikidele finantseerida nimetatud eraõppeasutusi, ei tohiks neid institutsioone takistada otsimast ressursse nii kodumaistest kui ka rahvusvahelistest allikatest.

Vähemuste haridus alg- ja keskastmes

Rahvusvahelised kokkulepped, mis puudutavad rahvusvähemuste keeleõpet, deklareerivad, et vähemustel pole mitte ainult õigus identiteedi säilitamisele oma emakeele kaudu, vaid neil on ka õigus integreeruda ja osaleda ühiskonnas tervikuna, õppides riigikeelt.

Ülaltoodut silmas pidades oleks OSCE riikides rahvusvähemuste paljukeelsuse saavutamine kõige tõhusam viis, jõudmaks nende rahvusvaheliste kokkulepete eesmärkideni, mis puudutavad rahvusvähemuste kaitset, aga ka integratsiooni. Rahvusvähemuste alg- ja keskastme õpetust puudutavad soovitused on mõeldud juhisenä viisena vähemuse keeleõppe poliitika kujundamisel ning vastavate programmide väljatöötamisel.

Soovitav lähenemisviis on välja pakutud haridusuuringute tulemusena ning kujutab endast oluliste rahvusvaheliste normide realistlikku tõlgendust.

Sellise lähenemisviisi tõhusus sõltub mitmetest teguritest. Esiteks, on olemas teatud ulatus, milleni vastav lähenemisviis võib nõrgemat vähemuse emakeelt tugevdada, kasutades seda õppekeelena. Teine tegur on see ulatus, milleni kakskeelsed õpetajad on kogu protsessi kaasatud.

Veel üks tegur, mida peaks arvestama, on see, mil määral õpetatakse nii vähemuse kui riigikeelt õppeainetena kogu 12-aastase koolituse vältel, ning lõpuks see, mil määral mõlemat keelt õppekeelena lapse hariduse erinevatel etappidel optimaalselt kasutatakse.

Selline lähenemine püüab luua ruumi, mis on vajalik nõrgema vähemuskeele edenemiseks. Ta vastandub teravalt teistele lähenemisviisidele, mille eesmärk on õpetada vähemuse keelt või isegi õpetada minimaalselt vähemuse keeles ainult selleks, et soodustada varast üleminekut täielikult riigikeelsele õpetusele. Keelekümbluse tüüpi lähenemine, kus aineid õpetatakse täielikult riigikeele vahendusel ja vähemuse lapsed on täielikult integreeritud enamuse lastega klassidesse, ei ole kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Sama kehtib segregeeritud koolide kohta, kus õpetus toimub kogu haridusprotsessi vältel eranditult vähemuse keele vahendusel, ning kus enamuse keelt ei õpetata üldse või õpetatakse minimaalselt.

Vähemuste haridus ametikoolides

Rahvusvähemustesse kuuluvate isikute õigus õppida oma emakeeles või saada väljaõpe oma emakeeles, nagu see on kirjas **Kopenhaageni Dokumendi** lõigus 34, peaks tähendama ka õigust saada emakeelset kutseõpet teatud ainetes. OSCE riigid peaksid seega võrdsuse ja mitte-diskrimineerimise vaimus tagama ligipääsu nimetatud õppele, kui selleks on avaldatud soovi ning kui see on arvuliselt õigustatud.

Teisest küljest ei tohiks vähendada riigi võimet planeerida ja juhtida oma majandus- ja hariduspoliitikat. Vähemuse keeles kutseõpetust saanud koolilõpetajate võime töötada oma ametis ka riigikeeles oleks eelis. See lubaks neid töötada nii piirkonnas, kuhu on kontsentreerunud vähemus, kui ka mis tahes paigas kogu riigis. Sellekohased piirangud võivad üleminekuperioodil turumajandusele, mis eeldab kaupade, teenuste ja tööjõu tõkestamatut liikumist, takistada riiki soodustamast tööhõive ja majanduse üldist arengut. Seetõttu peaks vähemuse keeles antav kutseõpe tagama asjaosalistele õpilastele ka võimaluse omandada vastav väljaõpe riigikeeles (-keeltes).

Vähemuste kõrgharidus

Nagu ka eelmisel juhul, tingib õigus õppida ja saada õpetust oma emakeeles, vastavalt **Kopenhaageni Dokumendi** lõigule 34, ka rahvusvähemuste õiguse saada kõrgharidus oma emakeeles. Jällegi tuleb arvesse võtta võrdse

juurdepääsu ning mitte - diskrimineerimise põhimõtteid ning ka ühiskonna vajadusi ja lihtsat arvulist põhjendatust. Valitsuse vahendite puudumisel ei tohiks takistada vähemuste vabadust luua oma kõrgharidusasutusi.

Kopenhaageni Dokumendi lõik 33 rõhutab riigi tähtsust mitte ainult vähemuste identiteedi kaitsmisel, vaid ka selle edendamisel. Toetudes ülaltoodule peaksid riigid kaaluma võimalust teha kõrgharidus vähemuse keeles kättesaadavaks seal, kus selleks on ilmnenud vajadus ja kus vähemuse arvuline hulk seda õigustab. Nimetatud kontekstis ei tohiks piirata kõrghariduse andmist emakeeles ainult õpetajate ettevalmistusega.

Kui see on sätestatud, tuleks arvesse võtta ka rahalisi piiranguid, millega peavad silmitsi seisma iseäranis turumajandusele üleminevad riigid. Vähemuse keeles kõrghariduse andmine ei ole samatähenduslik paralleelsete infrastruktuuride loomisega. Veelgi enam, paralleelsete haridusasutuste loomine ülikooli tasandil võib kaasa aidata vähemuse isoleerimisele enamusest. **Inimõiguste Ülddeklaratsiooni** artikkel 26 rõhutab, et hariduse eesmärk on edendada mõistmist, tolerantsust ja sõprust rahvaste, rasside ja usuliste rühmituste vahel. Selles vaimus ja mõeldes integratsioonile ei tohiks vähemuste ja enamuse intellektuaalne ja kultuuriline areng toimuda isolatsioonis.

Õppekava väljatöötamine

Alates II maailmasõja lõpust on suurenenud nende rahvusvaheliste lepingute arv, mis panevad järjest rohkem rõhku hariduse eesmärkidele. Vastavalt nendele dokumentidele pole hariduse eesmärk pelgalt akadeemilise või tehnilise õpetuse andmine, vaid ka selliste väärtuste, nagu tolerantsus, pluralism, anti-rassism ning rahvuste- ja kogukondadevaheline harmoonia, õpetamine. Niisugused nõuded panevad ilmselt erilise vastutuse riikidele, kelle piirides rahvusvähemused elavad. Neis riikides on rühmade- ja rahvustevaheline kooseksisteerimine ja harmoonia elulise tähtsusega ka sisemise stabiilsuse seisukohast. Kooseksisteerimine ja harmoonia on olulised tegurid samuti piirkondliku stabiilsuse ja julgeoleku säilitamise seisukohast.

ÜRO Deklaratsiooni Rahvus- või Etniliste, Usuliste ja Keeleliste Vähemuste Hulka Kuuluvate Isikute Õigustest artikkel 4 sätestab, et riigid "julgestaksid tundma õppima nende territooriumidel elavate vähemuste ajalugu, traditsioone, keelt ja kultuuri", **Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni** artikkel 12 nõuab, et riigid "edendaksid nende territooriumidel elavate rahvusvähemuste kultuuri, ajaloo, keele ja religiooni tundmist".

CSCE Inimmõõtmete Konverentsi Kopenhaageni Dokumendi lõik 34 viitab nõudele, et koolide õppekavas "arvestaksid riigid ka rahvusvähemuste ajalugu ja kultuuri".

Ülaltoodud nõuded teevad riikidele kohustuslikuks jätta koolide õppekavas ruumi ka nende territooriumidel elavate erinevate rahvusvähemuste ajaloo ja traditsioonide õpetamisele. Ühepoolselt saaks selle ellu viia riigi poolt ilma kõnesolevaid vähemusi kaasamata. Niisugune lähenemisviis pole siiski soovitatav ja võib osutuda kahjulikuks.

Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni artikkel 15, **CSCE Inimmõõtmete Konverentsi Kopenhaageni Dokumendi** lõik 30 ja **ÜRO Deklaratsiooni Rahvus- või Etniliste, Usuliste ja Keeleliste Vähemuste Hulka Kuuluvate Isikute Õigustest** artikkel 3 - kõik need dokumendid kriipsutavad alla rahvusvähemuste osalemise vajadust otsuste tegemise protsessis, eriti juhtudel kui teemad puudutavad otseselt neid.

Vähemuste keeles õppekavade väljatöötamise keskuste tekkimine soodustaks seega nimetatud kahepoolset protsessi ning tagaks selle kvaliteedi ja professionaalsuse.

Lõppsõna

Mitmetes OSCE riikides on vähemuste haridus väga tundlik teema. Samas aga on haridusprotsessil potentsiaal tõhusalt edendada ja tugevdada vastastikust lugupidamist ja teineteisemõistmist eri kogukondade vahel liikmesriikides.

Arvestades antud teema delikaatset iseloomu praegusel ajal ja erinevates inimõigusi käsitletavates lepingutes sisalduvate standardite mõneti ebakindlat ja üldist iseloomu, võib rea soovituste täpsustamine aidata kaasa paremale lähenemisele ja arusaamisele vähemuse õigusest haridusele. Haagi Soovitused ei ole kavatsatud kõikehõlmavaks. Nad on mõeldud üldiseks raamistikuks, mis saavad aidata riike vähemuste hariduspoliitika väljatöötamisel.

**HAAGI SOOVITUSED
RAHVUSVÄHEMUSTE ÕIGUSE
KOHTA HARIDUSELE
&
SELETUSKIRI**

Oktoober 1996

ISBN 90 - 75989 - 01 - 6

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