

## § 49. [Rahvuskuuluvus]

Igaühel on õigus säilitada oma rahvuskuuluvus.

Autor *Lehte Roots*

### Ajaloolised tekstid

#### 24. veebruari 1918. aasta iseseisvusmanifest („Manifest kõigile Eestimaa rahvastele“)

2. juhtmõte: Vabariigi piirides elavatele rahvuslistele vähemustele, venelastele, sakslastele, rootslastele, juutidele ja teistele kindlustatakse nende rahvuskultuurilised autonoomia õigused.

**VAK 1919:** § 3. Eesti vabariigi riigikeeleks on Eesti keel.

Neis kohtades, kus elanikkude enamus on mitte Eesti, vaid kohalikul vähemus-rahvusel, võib kohaliku omavalitsusasutuste asjaajamise keeleks olla selle vähemus-rahvuse keel, kusjuures igaühel õigus on neis asutustes riigikeelt tarvitada. Kohalikud omavalitsusasutused, kus vähemus-rahvuse keel tarvitusel on, peavad riigikeelt tarvitama omas läbikäimises riikliste asutustega, kui ka nende teiste omavalitsusasutustega, kus mitte sama vähemus-rahvuse keel tarvitusel ei ole.

Kohalikkudest vähemus-rahvustest kodanikkudel on õigus riiklistesse keskasutustesse kirjalikult omas keeles pöörata. Vähemus-rahvuste keelte tarvitamine kohtu ja kohalikkudes riiklistes asutustes määratakse ligemalt eriseadustes. Märkus: Kohalikkudeks vähemus-rahvusteks peetakse sakslasi, venelasi, rootslasi ja lätlasi.

**PS 1920:** § 20. Iga Eesti kodanik on vaba oma rahvuse määramises. Juhtumistel, mil isiklik määramine mitte võimalik ei ole, sünnib see seaduses ettenähtud korras.

**PS 1937:** § 19. Iga kodanik on õigustatud säilitama oma rahvusse kuuluvuse. Rahvusse kuuluvuse lähemad alused määrab seadus.

### Olulised kohtulahendid

RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13

### Valikkirjandus

*Aleksandr Aidarov, Wolfgang Drechsler.* Estonian russification of non-Russian ethnic minorities in Estonia? A policy analysis. – *Trames* 17/2013/2, lk 103–128.

*Ernest Gellner.* Rahvused ja rahvuslus. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus 2019.

*Villem Ernits.* Rahvusküsimus 1. Jurjev: Eesti Üliõpilaste Selts 1915.

*Kerly Espenberg jt.* Vähemusrahvustest inimeste töö- ja pereelu ühitamise võimaluste analüüs. Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE 2013.

*Kristina Kallas, Kats Kivistik.* Kodakondsus, poliitiline enesemäärang ja osalemine. – Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2015. Tallinn: Balti Uuringute Instituut 2015, lk 6–23.

*Gustav Laurentius.* Individualism, rahvus ja riiklus. Rakvere 1923.

*Marju Lauristin.* Kodanikud ja mittekodanikud: venekeelse elanikkonna erinevad kategooriad ja lõimumistendentsid. – Uuringu „Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2008“ aruanne. Tallinn: Tallinna Ülikool, lk 142–163.

*Aleksander Loit.* Rahvas ja rahvus kui ajaloolised kategooriad. Stockholm 1979.

Rahvusvähemused. – Eesti inimvara raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused. 2010, lk 25–27.

*Raivo Vetik.* Eesti riigiidentiteet: eestivenelaste kuuluvustunne ja eestlaste kaasamisvalmidus. – Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2015. Tallinn: Balti Uuringute Instituut 2015, lk 24–35.

Ülevaade Eesti etniliste vähemusgruppide ja immigrantide poliitilisest osalusest ning ettepanekud selle suurendamiseks. Tallinn: Balti Uuringute Instituut 2011.

## Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Rahvus ja kuuluvus
  - A. Eesti õiguse areng
  - B. Rahvusvaheline õigus
- III. Kokkuvõte

## I. Sissejuhatus

- 1 Õigus rahvuslikule identiteedile ehk õigus säilitada oma rahvuskuuluvus on üks põhilisi vähemusrahvuste ja isiku õigusi lisaks õigusele mitte olla allutatud genotsiidile ning õigusele võrdsel kohtlemisele (PS § 12). Need põhimõtted on sätestatud rahvusvahelises õiguses. Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus on jõudnud oma otsustes järeldusele, et õigus säilitada oma rahvuskuuluvus tähendab õigust rahvuskuuluvust vabalt valida ja õigust tunnustamisele oma tehtud valiku osas, eeldusel, et valik põhineb objektiivsetel alustel.<sup>1</sup>
- 2 Ajalooliselt on Eesti vähemusrahvused olnud sakslased (baltisakslased), venelased (eesti-venelased, sh peipsivenelased), rannarootslased, veidi hilisemast ajast ka juudid (Eesti juudid), mustlased (sh Laiuse mustlased) ja tatarlased (Eesti tatarlased). Suurimateks vähemusrahvusteks Eestis on venelased, valgevenelased, ukrainlased ja soomlased. Enne teist maailmasõda oli Eestis vähemusrahvuste osakaal 12%. Kõige arvukamad neist olid venelased, sakslased ja rootslased, kellele järgnesid juba võrdlemisi vähese arvukusega juudid, lätlased ning tatarlased. Sõjajärgse sisserände tulemusena on venelaste osakaal mitmekordistunud, teise ja kolmanda koha on hõivanud ukrainlased ning valgevenelased, neile järgnevad soomlased, kes enamasti pärinevad Karjalast ja Ingerimaalt.<sup>2</sup> Eestis elab üle 190 eri rahvuse.
- 3 Põhiseaduse Assamblees arutatud põhiseaduse eelnõu 15. novembrist 1991 sätestas rahvuskuuluvuse §-s 24, mis ütleb: „Igaühel on õigus säilitada oma rahvuslik kuuluvus. Rahvusliku kuuluvuse alused määrab seadus. Vähemusrahvustest kodanike õigus rahvuslikule ja kultuurilisele identiteedile väljendub nende õiguses kultuurautonomiale. Vähemusrahvuste kulturomavalitsuse tegevust reguleeritakse vastava seadusega.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> EIKo 27.04.2010 – Ciubotaru *vs.* Moldova, p 56–58; EIKo 05.12.2013 – Henry Kismoun *vs.* Prantsusmaa.

<sup>2</sup> E.-M. Tiit. Millised rahvused elavad Eestis? Statistikaameti koduleht, 19. august 2020.

<sup>3</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1193.

Arutelul märkis Liia Hänni, et Jüri Adamsi ettepanekul on ära jäetud esimesest lõikest teine lause: „Rahvusliku kuuluvuse alused sätestab seadus“. „Põhjuseks oli asjaolu, et inimese rahvus on ikkagi tema personaalne tunnus. Kui me võtaksime sisse, et seda saab määrata alles seadusega, siis oleks üsnagi kummaline olukord, et me praegu ei teakski seda, kes me oleme. Selle sätte väljajätmine ei tähenda seda, et vastavat seadust ei tule, sest on elujuhtumeid, kus sellist seadust meil on vaja ja selline seadus oli olemas ka Eesti Vabariigis. Nii et mitmeti mõistmise vältimiseks me leidsime, et õigem on seda sätet põhiseadusesse mitte kirjutada.“<sup>4</sup> Seega jäi kehtivasse PSi üks lühike lause.

- 4 PS §-s 49 sätestatud õigus rakendub kõikidele isikutele ning selle õiguse rakendamine ja omamine ei saa sõltuda rassist, kodakondsusest, elukohast või mõnest teisest kvalitatiivsest muutujast. Nimetatud õigus on eriti tähtis vähemusrahvuste kaitse küsimustes. Tuleb nõustuda, et „rahvuskuuluvusel on ka kollektiivne aspekt, mis hõlmab inimgrupi ühtekuuluvust teatud tunnuse alusel ning arusaama, et rahvuslik mitmekesisus ei ole mitte ühiskonna lõhestamise või polariseerimise, vaid rikastumise allikas“.<sup>5</sup> Tähelepanu väärib ka fakt, et põhiseaduse § 130 keelab piirata rahvuskuuluvuse säilitamise õigust erakorralise või sõjaseisukorra ajal.
- 5 Eestis eristatakse kahte mõistet: rahvus ning kodakondsus. Seetõttu on Eesti kodakondsuse omandamisel võimalik säilitada oma rahvuskuuluvus, milleks võib olla näiteks soomlane, sakslane, venelane jne. Rahvus, vahel kasutusel ka sõna natsioon (*nation* inglise keeles, *natio* ladina keeles), on etnose (etnilise rühma)<sup>6</sup> staadium, mida iseloomustab kindel identiteedile viitav tunnus, selleks võib olla keel, kultuur, usk või mõni muu tegur. „Rahvust eristab etnosest tavaliselt rahvuslik eneseteadvus: rahvus nimetab ja piiritleb ennast ise, etnos ei pruugi seda teha.“<sup>7</sup> Nõukogude Liidus oldi Nõukogude Liidu kodanikud ja samas säilitati Eesti Nõukogude Sotsialistlikus Vabariigis tugevalt oma rahvuslik identiteet eestlasena kultuuri, keele ja hariduse kaudu. Rahvus kui selline ei ole juriidiliselt sätestatud, vaid see on tunnetuslik. Rahvuse määramiseks on erinevaid käsitlusi. Kuigi saab väita, et rahvusesse ei sünnita, rahvusesse kasvatakse ja õpitakse, siis näiteks Rooma õiguse kohaselt rahvusesse sünnitakse. Kodakondsusesse sünnitakse või omandatakse see naturalisatsiooni korras ning nii rahvust kui ka kodakondsust on võimalik vahetada.

## II. Rahvus ja kuuluvus

### A. Eesti õiguse areng

- 6 Põhiseaduse preambuli kohaselt peab Eesti riik „tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade“. Riigikohtu seisukoha järgi tuleneb sellest lauseosast riigi eesmärk, mille saavutamise peab riigivõim kindlustama.<sup>8</sup> Niisama olid sätestatud ka varasemates Eesti põhiseadustes rahvuskuuluvust puudutavad õigused. Varasemad Eesti põhiseadused sätestasid kehtiva PS §-ga 49 analoogse õiguse, nähes ette lisaks siiski seadusreservatsioon.<sup>9</sup> Seadusreservatsiooni sisaldas ka PSi eelnõu kõnealune norm, kuid see jäeti hilisemas diskussioonis Põhiseaduse Assamblees välja.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Samas, lk 581.

<sup>5</sup> N. Parrest. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 49 komm. 1.

<sup>6</sup> M. Ehala. Etnolingvistiline jätkusuutlikkus ja seda mõjutavad tegurid. – Teadusmõte Eestis (V). Humanitaarteadused. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus 2009, lk 19.

<sup>7</sup> <https://et.wikipedia.org/wiki/Rahvus>.

<sup>8</sup> RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, II.

<sup>9</sup> Vt toonase regulatsiooni ja kohtupraktika kohta K. Rebane. Vähemusrahvuste õiguste kohtulik kaitse Riigikohtu administratiivosakonna praktikas 1920–1940. Magistritöö. Tartu Ülikool 2019, lk 14–38.

<sup>10</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 581.

- 7 1920. aasta põhiseaduse § 20 seostas rahvuse määramise Eesti kodanikuks olemisega: „Iga Eesti kodanik on vaba oma rahvuse määramises. Juhtumistel, mil isiklik määramine mitte võimalik ei ole, sünnib see seaduses ettenähtud korras.“ Samuti andis 1920. aasta põhiseadus suuremad õigused rahvusvähemustele oma keele kasutamiseks, nimelt sätestas § 22, et juhul kui elanike enamus on vähemusrahvusest, võib asjaajamine olla nende emakeeles. Riigikeele kasutamise nõue jäi siiski alles riiklike asutuste ning teiste omavalitsustega suhtlemisel. Lisaks andis 1920. aasta põhiseadus saksa, vene ja rootsi rahvusest kodanikele lisaõiguse pöörduda riiklikesse keskasutustesse kirjalikult oma keeles (§ 23). 1920. aasta põhiseaduse § 21 sätestas, et Eesti piirides elavad vähemusrahvuste liikmed võivad ellu kutsuda oma rahvuskultuurilistes ja hoolekande huvides sellekohaseid autonoomseid asutusi, kui need ei ole riigi huvidega vastuolus. Eriseaduses pidi täpsustatama nende rahvuste keelte tarvitamine kohtus ja kohalikes omavalitsustes ja riiklikes asutustes.
- 8 Kui 1920. aasta PS § 20 sätestab, et vaid Eesti kodanik on vaba oma rahvuse määramises, siis 1937. aasta PS § 19 on selle määratluse teinud spetsiifilisemaks ning selle kohaselt on iga kodanik õigustatud säilitama oma rahvusse kuuluvuse. Säte viitab sellele, et täpsustused tulenevad eraldi seadusest. Samuti erineb 1920. aasta säte 1937. aasta sätestest selle poolest, et 1920. aasta PS eeldab, et isik ise määrab oma rahvuse ja vaid juhul, kui see ei ole võimalik, reguleerib rahvust kehtestatud seadus. 1937. aasta PS § 19 paneb riigile kohustuse sätestada täpsed alused rahvusesse kuuluvuse kohta ning annab õiguse säilitada rahvusesse kuuluvus, mis ei ole sama mis 1920. aasta PS §-s 20 sätestatud õigus vabalt määrata oma rahvus. Sellest tulenevalt saab väita, et 1937. aasta põhiseadus ei jäta enam võimalust enesemääramiseks, vaid annab õiguse säilitada seda, mis on juba olemas või omandatud.
- 9 Kehtiva PS § 49 kohaselt on kõigil õigus säilitada oma rahvuskuuluvus, seega on PSis sätestatud õigus veidi laiemalt kui vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis<sup>11</sup> (ENRKR), mis sätestab rahvuskuuluvuse õiguse vaid kitsalt piiritletud vähemusrahvustele (vt ka PS § 50 kommentaare). Kehtiv PS § 49 erineb nii 1920. kui ka 1937. aasta PSis sätestatud. Nimelt ei nõua kehtiv PS § 49, et rahvuskuuluvuse säilitamise kriteeriumiks peab olema Eesti Vabariigi kodakondsus (vt 1920. aasta PS § 20) või mõne muu riigi kodakondsus, nagu seda sätestas 1937. aasta PS § 19, mis ütles, et iga kodanik on õigustatud säilitama oma rahvusse kuuluvuse. See on ka igati mõistlik tänapäevasema põhiseaduse ja demokraatia mõttes.
- 10 Eriseaduse ehk siis vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse<sup>12</sup> (VRKAS) § 1 kohaselt käsitletakse „vähemusrahvusena ... Eesti kodanikke, kes elavad Eesti territooriumil; omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga; erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest; on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile“.
- 11 VRKAS § 3 lg 1 kohaselt on vähemusrahvusse kuuluval isikul õigus säilitada oma etniline kuuluvus, kultuuritavad, emakeel ja usutunnistus. § 3 lg 2 kohaselt on keelatud rahvuskultuuri tavade ja usukommete halvustamine ning nende täitmise takistamine, samuti tegevus, mille eesmärgiks on vähemusrahvuse sunniviisiline ümberrahvustamine.
- 12 VRKAS § 4 kohaselt on vähemusrahvusse kuuluval isikul õigus „moodustada ja toetada rahvuslikke kultuuri- ja haridusasutusi ning usukogudusi; luua rahvuslikke organisatsioone; täita rahvustraditsioone ja usukultuslikke tavasid, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist

<sup>11</sup> RT II 1996, 40, 154.

<sup>12</sup> RT I, 13.03.2019, 194.

ega kõlblust; kasutada oma emakeelt asjaajamises keeleseadusega kehtestatud piires; kirjastada rahvuskeelseid trükiseid; sõlmida koostöökokkuleppeid rahvuslike kultuuri- ja haridusasutuste ning usukoguduste vahel; levitada ja vahetada teavet oma emakeeles“. Seega võib Eesti kodanik, sh eesti rahva hulka kuuluv liige, kuuluda ka teise rahvusesse, mis Eesti kontekstis on vähemusrahvus. Kuivõrd vähemusrahvusliku kuuluvuse hindamisel lähtutakse etnilisest kuuluvusest, kultuurilisest omapärasest, religioonist või keelest, on rahvuse mõistet käsitletud siin selgelt kultuurirahvusliku ideoloogia vaatepunktist. Selline käsitus on kooskõlas ka põhiseaduse §-ga 50, mis rõhutab vähemusrahvuste õigusena just nimelt kultuuriautonoomiat. Seega ei ole „eesti rahvas“ ja „eesti rahvus“ sama sisuga mõisted, vaid eesti rahva hulka kuuluvad peale eesti rahvuse esindajate ka teiste rahvuste esindajad, kellel on teatud tingimuste täitumisel õigus ka kultuuriautonoomiale.

- 13 Lisaks PS §-le 49 tuleb tähelepanu pöörata ka PS § 37 lg-le 4, mis sätestab õiguse valida vähemusrahvuse koolis õppekeelt, ning §-dele 50–52, mis sätestavad vähemusrahvuste kultuuriautonoomiaga seonduva ning vähemusrahvuse keele kasutamise tingimused. Kuivõrd spetsiifilised õigused on sätestatud Eesti kodanikest vähemusrahvuste esindajatele, siis tekib olukord, kus see on vastuolus PS §-ga 49 kui üldnormiga, kuna see on kohaldatav kõigi vähemuste suhtes. Lisaks ei garanteeri PS § 37 riigi poolt tasuta hariduse andmist vähemusrahvuse keeles. Sellest tulenevalt ei ole riigil PSist tulenevat kohustust ülal pidada erakoolidena tegutsevaid vähemusrahvuste õppeasutusi ning pakkuda seal haridust vähemuse keeles. Selge on see, et rahvuskuuluvuse säilimine ei ole võimalik, kui selle rahvuse keelt ei ole võimalik praktikas kasutada või kui keele olemasolu sisuliselt ohtu seatakse. Seetõttu on ka Eesti põhiseaduses keelelised õigused kaitstud põhiseaduse paragrahvides 51–52 ja § 37 lg-s 4, samuti § 21 lg-s 1, mis näeb ette isikule arusaadavas keeles temalt vabaduse võtmise põhjuse teatamise ning tema õiguste tutvustamise, ning sõnavabadusega, mis tagab igapäevase õiguse ennast enda valitud keeles väljendada.
- 14 Nagu eespool mainitud, on põhiseaduse §-s 49 sätestatud põhiõigus igal füüsilisel isikul, sõltumata tema rahvusest, rassist, kodakondsusest või Eestis elamise püsivusest ja pidevusest, sest õigus säilitada rahvuskuuluvus on üks põhiõigusi ning tegemist on üldise õigusega rahvuslikule identiteedile. See on seotud inimese individuaalse enesemääratlemise õigusega. Rahvuskuuluvusel on aga ka kollektiivne aspekt, mis hõlmab inimgrupi ühtekuuluvust teatud tunnuse alusel ning seisukohta, et rahvuslik mitmekesisus on vajalik ühiskonna rikastamiseks.

## B. Rahvusvaheline õigus

- 15 Vähemuste õigus identiteedi säilitamisele on sätestatud mitmes rahvusvahelises konventsioonis: ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti<sup>13</sup> artiklis 27, ENRKRis, lapse õiguste konventsiooni<sup>14</sup> artiklis 30 ning rahvusvahelises konventsioonis rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kaotamise kohta<sup>15</sup>.
- 16 Üks rahvusliku kuuluvuse tunnus on keel ja keelekasutus. Euroopa inimõiguste konventsioon otseselt õigust rahvuskuuluvusele ei sisalda, samas kaitsevad vähemuste õigusi ja õigust rahvuskuuluvusele kaudselt konventsioonis sisalduvad õigused, mis on seotud usu-, ühinemis- ja sõnavabadusega. Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>16</sup> art 22 sätestab üldiselt, et EL austab kultuurilist, usulist ja keelelist mitmekesisust (samasisulisi

<sup>13</sup> RT II 1994, 10, 11.

<sup>14</sup> RT II 1996, 16, 56.

<sup>15</sup> RT II 2010, 8, 0.

<sup>16</sup> ELT 30.03.2020, C 83/389, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:C:2010:083:0389:0403:et:PDF>

norme võib leida ka EL toimimise lepingu artiklitest 17 ja 167 ning EL lepingu art 3 lg-s 3). Eesti ei ole liitunud Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte hartaga<sup>17</sup>, mis sätestab keelealaseid õigusi, küll aga tuleb Eestil arvestada EL põhiõiguste hartast ja EL aluslepingutest tulenevate kohustustega, sest tegemist on Euroopa Liidu esmase õiguse instrumentidega, millega Eesti end Euroopa Liiduga ühinedes on sidunud.

- 17 Rahvuskultuuri säilitamise vajadust reguleerib Euroopa kultuurikonventsioon, mis on vastu võetud 19.12.1954 ning Eestis jõustunud 07.05.1992.<sup>18</sup> Artikkel 1 ütleb: „Iga osalisriik rakendab sobivaid abinõusid, et tagada ja soodustada oma rahvuslikku panust ühtse Euroopa kultuuripärandi säilitamiseks.“
- 18 Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti<sup>19</sup> art 1 sätestab, et kõigil rahvastel on enesemääramise õigus. Seetõttu kehtestavad nad vabalt oma poliitilise staatuse ning kindlustavad vabalt oma majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu. Sama pakti art 2 määrab: „Iga käesolevast paktist osavõttev riik kohustub austama ja tagama kõikidele tema territooriumil asuvatele ja tema jurisdiktsioonile alluvatele isikutele õigused, mida tunnustab käesolev pakt, tegemata mingit vahet rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse, poliitiliste või muude tõekspidamiste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi, sünni või mõne muu asjaolu põhjal.“ Samas tuleb arvestada sellega, et terminid „rahvus“ ja „rahvad“ ei ole samatähenduslikud.<sup>20</sup>
- 19 Vähemusrahvuste kaitseks on Eesti vastu võtnud Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni (ENRKR), millega liituti 2. veebruaril 1995 (vt ka PS § 50 kommentaare). Vähemusrahvuste õigused määratletakse täpsemalt 1993. aastal vastu võetud vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduses.
- 20 ENRKR art 5 lg 2 keelustab vähemusrahvuste tahtvastase assimileerimise. Sellegipoolest peab riik rakendama meetmeid, et vähemused ühiskonda integreeruksid. Assimileerimise ja integreerimise piir on õhuke, kuid ühiskonna heaks toimimiseks on teatud ühtsuse saavutamine siiski vajalik, et vähemused ei marginaliseeruks ning saaks vältida vähemuste olukorra, haridustaseme või tööga hõivatuse halvenemist.
- 21 Rahvusvahelises õiguses on arutatud riigi sekkumise piiride üle. Paktiga liitunud riigil tekivad kohustused täita ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklit 27. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) ei sisalda vähemuse õigusi käsitlevat sätet, mis sarnaneks rahvusvahelise kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti artikliga 27. Seetõttu ei ole Euroopa Nõukogu liikmetel otsest võimalust nõuda vähemusgruppidele vähemuste õigusi Euroopa Inimõiguste Kohtus. Sellegipoolest on vähemuste jaoks asjakohased mitmed inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud õigused.
- 22 Viite vähemustele leiame EIÕK artiklist 14: „Konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine tagatakse ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund.“<sup>21</sup> Riigikohus on teinud 28. aprilli 2014. aasta lahendis<sup>22</sup> edasised järeldused, et PGS § 21 lg 3 ei ole vastuolus põhiseaduse § 37 lg 4 teise lausega, samuti ei riku see norm PS §-st 49 tulenevat põhiõigust säilitada rahvuskuuluvus. Selles kaasuses esitasid Tallinna

<sup>17</sup> Euroopa Lepinguseeria nr 148, Strasbourg, 05.XI.1992, <https://rm.coe.int/belarus-charter-text-explanatory-report-ee-pdf/16807412ef>

<sup>18</sup> RT II 1996, 11, 35.

<sup>19</sup> RT II 1994, 10, 11.

<sup>20</sup> Eesti põhiseadus nimetab rahvast sissejuhatuses (preambulis), §-des 1 lg 1, 56 ja 105 lg 2.

<sup>21</sup> RT II 2010, 14, 54.

<sup>22</sup> RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13.

- linn ja Narva linn põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse<sup>23</sup> (PGS) § 21 lg 3 alusel valitsusele taotlused teha gümnaasiumide eesti õppekeelele üleminekus erand. Riigikohus otsustas jätta Tallinna linna ja Narva linna kassatsioonkaebused rahuldamata. Riigikohtu kolleegium leidis, et „vaidlustatud korralduste andmise aluseks olev PGS § 21 lg 3 on kooskõlas põhiseadusega ning rahvusvahelise õiguse normidega, samuti Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditega“.<sup>24</sup> Samuti leidis Riigikohus, et „kohalikud omavalitsused ei ole vähemusrahvuste kultuuriomavalitsused ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel tegutsevad munitsipaalgümnaasiumid ei ole kultuuriomavalitsusasutused (vähemusrahvuse õppeasutused) vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse § 24 p 1 tähenduses“.<sup>25</sup> Seega ei saa selle alusel nõuda, et koolis kasutataks põhikeelena muud keelt kui eesti keel.
- 23 PS § 37 lg 4 teisest lausest tuleneb avaliku võimu kohustus võimaldada vähemusrahvustel moodustada oma õppeasutusi ning valida nendes kasutatavat õppekeelt. PS § 37 lg 4 esimene lause paneb avalikule võimule kohustuse tagada hariduse andmisel eestikeelne õpetus.
- 24 Kuigi termin „rahvusvähemus“ on EIÕKs määratlemata, on konventsiooniga vastuolus igasugune mõistliku ja objektiivse põhjendusega diskrimineeriv kohtlemine ka rahvusvähemuste suhtes, kui võrd tegemist on üldprintsüübiga, mis kehtib kõigi jaoks. Tähelepanu väärib aga fakt, et EIÕK art 14 ei sisalda iseseisvat õigust olla mittediskrimineeritud ja seda saab käsitleda koosmõjus konventsiooni muude õiguste väidetava rikkumisega. EIÕK protokoll nr 12 avati ratifitseerimiseks 2000. aasta novembris. See loob üldise diskrimineerimise keelu, mis on tagatud mis tahes õiguste kohaldamisel mis tahes avaliku võimu poolt. Riik peab isikut kaitsma ka rahvuse alusel diskrimineerimise ning vihakuritegude korral.<sup>26</sup>
- 25 Rahvus ja usk on tihedalt seotud, kuid mitte alati ei tähenda see, et samast rahvusest inimesed praktiseerivad ka sama usku. Samas võib usu põhjal välja selgitada mõne inimese rahvusesse kuulumise. Usuvabaduse küsimuses on EIK kasutanud mõistliku kohandamise mõistet, mille järgi lasub riigil tegutsemiskohustus isiku usuvabaduse tagamiseks, kui see ei too riigile kaasa ebamõistlikke raskusi, nagu ebaproportsionaalsed kulud, või takistust avaliku võimu teostamisele.<sup>27</sup> PS § 40 sätestab religioonist tuleneva rahvusliku identiteedi kaitse, kuna rahvusvähemustel peab olema võimalus praktiseerida oma usku usuvabaduse põhimõtte järgi (vt ka PS § 40 kommentaare).
- 26 Lisaks religioossetele erinevustele võivad teistest rahvustest inimesed käituda eriomaselt ka oma traditsioonide ning kultuuriliste eripärade tõttu. Seda teemat on käsitletud EIK romade nomaadluse näitel. On potentsiaalne võimalus, et traditsioonide ja kultuuri järgimine tekitab konflikti Eestis kehtivate seaduste (näiteks koolikohustuse või perekonnaseaduse) ning kultuuriliste traditsioonide vahel. Põhiseaduse ees on aga kõik võrdsed nii õiguste kui ka kohustuste osas (PS § 9). Põhiseaduse preambuli kohaselt on eelistatud riigi meetmed, mille eesmärk on eesti rahvuse, keele ja kultuuri kaitse. Eesti rahvuse, keele ja kultuuri kaitsmiseks loodud piirangute puhul tuleb riigil aga tasakaalu hoides arvestada vähemusrahvuste õigustega ning seetõttu ei tohiks piirangud olla ülemäärased. Näiteks PS § 130 keelab erakorralise või sõjaseisukorra ajal §-s 49 sätestatud põhiõiguse piiramise.

<sup>23</sup> RT I 2010, 41, 240.

<sup>24</sup> RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 24.

<sup>25</sup> Samas, p 26.

<sup>26</sup> Vt KarS § 151, Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus 2008/913/JSK teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega.

<sup>27</sup> EIKo 07.12.2010 – Jakóbski vs. Poola, EIKo 03.04.2012 – Francesco Sessa vs. Itaalia.

- 27 Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti<sup>28</sup> art 15 lg 1 p a) sätestab õiguse kultuurielust osavõtmiseks ning ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee tõlgendab seda õigust viisil, et see säte sisaldab ka õigust säilitada rahvuskuuluvus sellest tulenevate õigustega.<sup>29</sup> EIÖK otseselt vastavat õigust ei kätke, kuid konventsioonis sisalduvad õigused kaitsevad vähemuste õigusi ja õigust rahvuskuuluvusele kaudselt muude õiguste kaudu, nagu usuvabadus ja ühinemisvabadus.<sup>30</sup>

### III. Kokkuvõte

- 28 Eestis eristatakse vähemusrahvusi eestlastest VRKAS § 1 p 3 järgi nelja eristuva tunnuse järgi, milleks on etniline kuuluvus, kultuuriline omapära, religioon või keel. Rahvuskuuluvus ja selle sisustamine on ajas muutunud. Kehtiv PS § 49 sätestab väga lühidalt õiguse rahvuskuuluvuse säilitamisele, lisamata piiravaid tingimusi, mida aga leidub 1920. aasta ja 1937. aasta põhiseaduses. Kehtiva PS § 49 annab selle õiguse kõigile. 1920. aasta PS §-s 20 oli täpsustavaks tingimuseks rahvuse määramisel Eesti kodakondsuse omamine. Ehk siis selle põhjal oli vaid Eesti kodanikel õigus määrata oma rahvus. Ka 1937. aasta põhiseaduse säte erines praegu kehtivast normist. 1937. aasta PSis puudus küll Eesti kodakondsuse nõue, õigus säilitada rahvuskuuluvus oli antud igale kodanikule, seega ei puudutanud antud õigus vaid Eesti kodanikke. PS § 49 on samuti minetanud kodakondsuse nõude, seetõttu annab käesoleval ajal kehtiv põhiseadus igäühele õiguse säilitada oma rahvuskuuluvus. Aja möödudes on rahvuskuuluvuse tunnustamine muutunud liberaalsemaks.
- 29 Rahvusvähemuste tunnused on objektiivsed.<sup>31</sup> Subjektiivse tingimusena sätestatakse VRKAS § 1 p-s 5 „soov kollektiivselt alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile“.<sup>32</sup>
- 30 Küsitavad on VRKASi sätted, mis vastupidiselt täiendavate võimaluste loomisele võrdluses muude mittetulundusühingute ja -liitudega hoopis piiravad kultuuriomavalitsusi.<sup>33</sup> VRKAS ei sisusta kultuuriühingu mõistet, seejuures tavalise mittetulundusühingu (nt MTÜ MTÜSi tähenduses) loomisel VRKASis sätestatud piiranguid ei ole. Selle asemel et moodustada kultuuriomavalitsusi, moodustavad vähemused tavapäraseid mittetulundusühinguid enda kultuuri viljelemiseks ning sellest tulenevate õiguste kaitseks. PSiga võrreldes käsitletakse VRKASis kultuuri oluliselt kitsamalt. Rahvuse mõiste on sisustatud etnilisusest lähtuvalt. Oma sisult jätab VRKAS kultuuri täielikult sisustamata ja reguleerimata, mistõttu võib öelda, et kultuuriautonoomia kui selline ei anna rahvusvähemustele midagi juurde ja nad saavad jätkuvalt tegutseda mittetulundusühingute kaudu.

<sup>28</sup> RT II 1993, 10, 13.

<sup>29</sup> Vt ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komisjoni üldine kommentaar nr 21, 02.–20.11.2009.

<sup>30</sup> Vt ELTL art 167 ning ELL art 3 lg 3.

<sup>31</sup> N. Parrest, T. Annus. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 50, komm. 3.

<sup>32</sup> VRKAS § 1 p 5.

<sup>33</sup> TlnRnK 01.06.2010, 3-09-464/32, p 13. Selles peeti õiguspäraseks kultuuriministri keeldu, millega taotlejale ei antud õigusi vene rahvusvähemuse rahvusnimekirja koostamiseks (see on kultuuriomavalitsuse moodustamise eelduseks) põhjusel, et kultuuriminister ei pidanud taotlejat kultuuriühinguks.