

## § 50. [Vähemusrahvuste õigus omavalitsusele]

**Vähemusrahvustel on õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuste kultuuriautonomiaseaduses sätestatud tingimustel ja korras.**

Autor *Lehte Roots*

### Ajaloolised tekstid

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

2. juhtmõte: Vabariigi piirides elavatele rahvuslastele 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 vähemusrahvusel, võib kohaliku omavalitsusasutuste asjaajamise keeleks olla selle vähemusrahvuse keel, kusjuures igal juhul õigus on neis asutustes riigikeelt tarvitada. Kohalikud omavalitsusasutused, kus vähemusrahvuse keel tarvitusel on, peavad riigikeelt tarvitama oma läbikäimises riiklike asutustega, kui ka nende teiste omavalitsusasutustega, kus mitte sama vähemusrahvuse keel tarvitusel ei ole.

Kohalikkudest vähemusrahvustest kodanikkudel on õigus riiklistesse keskasutustesse kirjalikult oma keeles pöörata. Vähemusrahvuste keelte tarvitamine kohtu ja kohalikkudes riiklikes asutustes määratakse ligemalt eriseadustes. Märkus: Kohalikkudeks vähemusrahvusteks peetakse sakslasi, venelasi, rootslasi ja lätlasi.

**PS 1920:** § 21. Eesti piirides elavate vähemusrahvuste liikmed võivad ellu kutsuda oma rahvuskultuurilistes ja hoolekande huvides sellekohaseid autonoomseid asutusi, nii palju kui nad vastu ei käi riigihuvidele.

§ 22. Neis kohtades, kus elanikkude enamus ei ole Eesti, vaid kohalikul vähemusrahvusel, võib kohalikkude omavalitsusasutuste asjaajamise keeleks olla selle vähemusrahvuse keel, kus juures igal juhul õigus on tarvitada neis asutustes riigikeelt. Kohalikud omavalitsusasutused, kus vähemusrahvuse keel tarvitusel on, peavad riigikeelt tarvitama läbikäimises riiklike asutustega, kui ka nende teiste omavalitsusasutustega, kus ei ole tarvitusel sama vähemusrahvuse keel.

**PS 1937:** § 20. Vähemusrahvuste liikmed võivad seaduse alusel ja korras ellu kutsuda kultuurilistes ja hoolekande huvides omavalitsuslikke asutusi.

### Olulised kohtulahendid

TlnRnKo 01.06.2010, 3-09-464/32

### Valikkirjandus

*Taavi Annus.* Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.

*Aleksandr Aidarov, Wolfgang Drechsler.* The Law & Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. – Halduskultuur 2011, Vol 12, No 1.

*Christian Hillgruber, Matthias Jestaedt.* The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1994.

*Rainer Hofmann.* The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction. Brill 2018.

*Hans Kruus.* Rahvusautonoomia. Tartu: Eesti Üliõpilaste Poliitilist Kihutustööd Korraldav Toimekond 1917 (Poliitiline Kirjastik nr 6).

*Vinecia Perkins.* The Illusion of French Inclusion: The Constitutional Stratification of French Ethnic Minorities. – Georgetown Journal of Law & Modern Critical Race Perspectives 11/2019/2, lk 181–203.

*Lehte Roots, Tanel Kerikmäe, Katrin Nyman-Metcalf, Marianne Meiorg, Aleksander Popov.* Estonian Report: Protection of Fundamental Rights post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions. – Julia Laffranque (ed.). Reports of The XXV FIDE Congress Tallinn 2012, Vol.1. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2012, lk 389–422.

*Lehte Roots.* European Union Citizenship or Status of Long-Term Resident: A Dilemma for Third-Country Nationals in Estonia. – Baltic Journal of European Studies 2/2012/1, lk 65–81.

*Lehte Roots et al.* Constitutional law. – Tanel Kerikmäe *et al.* (eds.). The Law of the Baltic States. Cham: Springer 2017, lk 42–50.

Aleksei Semjonov (toim.). Rahvusvähemused Eestis: siseriiklikud seadused ja rahvusvahelise õiguse sätted: rahvusvaheline seminari aruanne. Tallinn, 25.–26. aprill 1997.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights. General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27) 08/04/94. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

## Sisukord

### I. Sissejuhatus

### II. Rahvusvaheline õigus

#### A. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon

#### B. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt

#### C. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

#### D. Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta

### III. Vähemusrahvused ja nende õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi

### IV. Kokkuvõte

## I. Sissejuhatus

- 1 Vähemusrahvuste õigused põhiseaduses ei ole midagi uut. 1920. aasta PSis ja ka 1937. aasta PSis sisaldus säte, mis andis vähemusrahvustele õiguse luua omavalitsusasutusi kultuurilistes ja hoolekande huvides ning kõnealuse normi alusel võeti 1925. aastal vastu vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus.<sup>1</sup> Kehtiva PS §-s 50 sätestatud vähemusrahvuste õigust luua omavalitsusi täpsustab vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus<sup>2</sup> (VRKAS) ning neid tuleb vaadelda koos, kuivõrd põhiseadus limiteerib õiguse luua omavalitsusasutusi vaid rahvuskultuuri huvides.

<sup>1</sup> RT 1925, 31, 32.

<sup>2</sup> RT I 1996, 71, 1001.

- 2 1920. aasta PS § 21 sätestas: „Eesti piirides elavate vähemusrahvuste liikmed võivad ellu kutsuda oma rahvuskultuurilistes ja hoolekande huvides sellekohaseid autonoomseid asutusi, nii palju kui nad vastu ei käi riigihuvidele.“ Kehtivast põhiseadusest on välja jäetud lause lõpp, mis seostas seda tegevust riigi huvidega ning nendega arvestamisega. Täpselt selliselt sõnastatud õigusi, nagu oli 1920. aasta põhiseaduse § 22, praegu kehtivast põhiseadusest ei leia ning kehtiva PS § 50 annab loa luua omavalitsusasutusi rahvuskultuuri huvides. (Vt ka PS § 51 ja PS § 52 kommentaare.)
- 3 Eestis elab ligikaudu 190 rahvuse esindajaid, kellest suurima rahvusrühma moodustavad venelased, neile järgnevad ukrainlased, valgevenelased ja soomlased. Eestis on ligi 300 kultuuriseltsi. Vähemusrahvuste kultuurilise omapära säilitamist ja kultuurielu edendamist toetab kultuuriministeerium, mille juures tegutseb nõuandva organina vähemusrahvuste kultuurielu ja -tegevuse edendamise küsimustega tegelev rahvusvähemuste kultuuri-nõukoda.<sup>3</sup>
- 4 Hans Kruus oma 1917. aasta uurimistöös kirjutab: „Mikspärast nõuame meie rahvustele vaba enesemääramise õigusi? See nõue on kõige kindlalt ühenduses meie üldise ilmavaatega, mille aluseks isiku üheõigusluse põhjusmõte.“<sup>4</sup> Tänapäevasesse keelde tõlkides tähendab see, et üldiste õiguspõhimõtete ning printsiipide kohaselt on rahvustel õigus enesemääramisele ning selle põhimõtte järgimine kindlustab võrdset kohtlemist. Kruus lisab: „Juba sellega, et inimene olemas on, on ta ka enesemääramise õiguse omandanud.“<sup>5</sup> Enesemääramise<sup>6</sup> õigus<sup>7</sup> saab olla nii isiklik<sup>8</sup> kui ka kollektiivne<sup>9</sup>.
- 5 1920. aasta PS andis eriõigused saksa, vene ja rootsi rahvusest kodanikele (vt PS § 49 kommentaare). Vähemusrahvusi mainitakse lisaks PS §-le 50 ka § 37 lõikes 4, § 51 lõikes 2 ning § 52 lõikes 3. Vähemusrahvuse mõistet põhiseadus ei ava ning seda reguleeritakse teise seadusega. VRKASi mõttes on vähemusrahvusse kuuluvate isikute õigus moodustada kultuuriomavalitsusi neile põhiseadusega antud kultuurialaste õiguste teostamiseks (VRKAS § 2 (1)). Vähemusrahvuse kultuuriomavalitsusi võivad moodustada saksa, vene, rootsi ja juudi vähemusrahvusest isikud ja nendest vähemusrahvustest isikud, kelle arv on üle 3000. Vähemusrahvusse kuuluval isikul on õigus säilitada oma etniline kuuluvus, kultuuriavad, emakeel ja usutunnistus (VRKAS § 3 (1)). Keelatud on rahvuskultuuri tavade ja usukommete halvustamine ning nende täitmise takistamine, samuti tegevus, mille eesmärgiks on vähemusrahvuse sunniviisiline ümberrahvistamine (VRKAS § 3 (2)). Vähemusrahvusesse kuuluval isikul on õigus moodustada ja toetada rahvuslikke kultuuri- ja haridusasutusi ning usukogudusi, luua rahvuslikke organisatsioone, järgida traditsioone ja usukultuslikke tavasid, kasutada oma emakeelt ka asjaajamises, kuid sellisel juhul tuleb arvesse võtta Eestis kehtivat keeleseadust<sup>10</sup>, kirjastada rahvuskeelseid trükiseid, sõlmida koostöökokkuleppeid, levitada oma emakeelset teavet (VRKAS § 4). Seega on väga selgelt seadustatud, millised on rahvusvähemuste eriõigused lisaks muudele õigustele, mis neile kohalduvad nii rahvusvahelise kui ka siseriikliku õiguse kohaselt. Samas sätestab VRKAS

<sup>3</sup> Vähemusrahvused ja nende kultuuritegevus. Kultuuriministeerium, inimõiguste instituut. <https://www.eesti.ee/et/kultuur-sport-ja-vaba-aeg/kultuur/vaehemusrahvused-ja-nende-kultuuritegevus/>

<sup>4</sup> H. Kruus. Rahvusautonoomia. Tartu: Eesti Üliõpilaste Poliitilist Kihutustööd Korraldav Toimekond 1917 (Poliitiline Kirjastik nr 6), lk 5.

<sup>5</sup> Samas, lk 6.

<sup>6</sup> Enesemääramise teooriate kohta vt: Edward L. Deci, Richard M. Ryan. Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being. – *American Psychologist* 2000/1, lk 68–78.

<sup>7</sup> Vt ka G. Zyberi. Self-Determination Through the Lens of the International Court of Justice. – *Netherlands International Law Review* 56/2009/3, lk 429–453.

<sup>8</sup> Vt ka PS § 19.

<sup>9</sup> Kollektiivse enesemääramise õiguse sätestavad kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 1 ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 1.

<sup>10</sup> RT I, 28.12.2022, 48.

§ 4 ka piirangud nende õiguste kasutamisel ehk siis tavade täitmine ei tohi kahjustada avalikku korda, tervist ja kõlblust ning tuleb järgida keeleseadusest tulenevaid nõudeid. Vähemusrahvuse keelt kasutavate isikute õigused tuleb tagada kooskõlas seaduste ja Eestis kehtivate välislepingutega, kusjuures võõrkeelte toetamise meetmed ei tohi kahjustada eesti keelt (KS § 2 lg 3).

- 6 Vähemusrahvuste kultuuriomavalitsuste põhieesmärgiks saab olla oma emakeelse õppe korraldamine ja varade kasutamise järelevalve, kultuuriasutuste moodustamine, nende tegevuse ja kultuuriürituste korraldamine ning kultuuri ja hariduse edendamise fondide, stipendiumite ja preemiate asutamine ning nende määramine (VRKAS § 5 lg 1). Seega sisustab ning täpsustab VRKAS § 5 põhiseaduse sätteid ning annab täpsemad juhised, kuidas tõlgendada vähemusrahvuste õigusi ning millised eesmärgid saavad olla kultuuriomavalitsusel. Tähtis on siinkohal märkida, et omavalitsusasutuste loomise õigus on põhiseaduse kohaselt antud kitsalt vähemusrahvustele, mitte kõigile vähemustele ning Eesti kodanikele (VRKAS § 1). Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute ring on võrdlemisi kitsas. Taavi Annus arutleb: „Kui § 37 lõikes 4, §-s 50 ning § 52 lõikes 3 on vähemusrahvuse kitsas tõlgendus põhiseaduse tekstist tulenevalt lubatav, siis ülejäänud sätetes, kus räägitakse otseselt elanikest, mitte kodanikest, ei saa vähemusrahvuse mõiste määramisel kodakondsust abiks võtta. Paragrahv 51 lõikes 2 ning § 52 lõikes 2 on kaitstud otseselt vähemusrahvuse keel sõltumata kodakondsusest.“<sup>11</sup> Seetõttu leiab Annus, et sõna „vähemusrahvus“ omab põhiseaduse eri paragrahvides erinevat tähendust. Mõisted „kodakondsus“, „rahvus“, „etnos“, „etniline kuuluvus“ omavad kõik erinevat tähendust ning vastavalt seaduse spetsiifilisele sõnakasutusele tuleb neid mõisteid ka tõlgendada.
- 7 VRKAS kehtib selgelt Eesti Vabariigi kodanikele, kuna seaduse § 1 sätestab, et vähemusrahvuseks on käesoleva seaduse mõttes käsitletakse Eesti kodanikke, kes elavad Eesti territooriumil, omavad kauaaegseid kestvaid sidemeid Eestiga, on eestlastest erineva etnilise kuuluvuse, religiooni, kultuuri ja keelega. Ehk siis VRKAS sisustab PS §-s 50 toodud mõiste „vähemusrahvus“.
- 8 Põhiseaduse Assamblees arutati pikalt mõistete „vähemusrahvus“ ja „rahvusvähemus“ kasutamise üle.<sup>12</sup> Keelelist ekspertiisi küsiti Keele ja Kirjanduse Instituudist, kus jõuti järeldusele, et terminid „vähemusrahvus“ ja „rahvusvähemus“ ei oma praegu selget sisulist erinevust.
- 9 Keeleekspert Henn Saari arvamuse kohaselt on tegemist kahe sünonüümiga, millest üks, „vähemusrahvus“ sobib kasutada erinevates kontekstides, kuna „rahvusvähemus“ kõikidesse kontekstidesse ei sobitu.<sup>13</sup> Hando Runnel esitas arvamuse, et eelnevates põhiseadustes oli kasutusel termin „vähemusrahvus“ ning et kahte terminit hinnates tuleks halvemaks lugeda terminit „rahvusvähemus“, sest see on semantilise välja poolest väga kindlalt seotud nõukogude impeeriumiga, kus rahvuspoliitikal oli oma teatud kindel alus, riigi rahvuspoliitikal oli suund, et kõik rahvad peavad sulanduma ühtseks nõukogude rahvaks ehk nõukogude rahvuseks. Sellest tulenevalt, kui tegemist on ühtse nõukogude rahvusega, siis selle piires on kõik etnosed selle ühtse nõukogude rahvuse vähemused ehk mingid alaosad.<sup>14</sup> Runnel väljendas ühtlasi arvamust, et Eesti Vabariik peaks käsitlema rahvusi ja etnoseid võrdsemalt ning seetõttu sobib paremini sõna vähemusrahvused, mis oli kasutusel ka eelnevates põhiseadustes. Hääletamise tulemusena otsustati taastada termin „vähemusrahvus“.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> T. Annus. RÕ, lk 434.

<sup>12</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 654, 655, 822, 825–828.

<sup>13</sup> Samas, lk 826.

<sup>14</sup> Samas.

<sup>15</sup> Samas, lk 828.

- 10 Üldtunnustatud vähemusrahvuse definitsioon rahvusvahelisel tasandil puudub. Seda kinnitavad ka Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee 2001. aastal esitatud arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamisest Eestis.<sup>16</sup> Raamkonventsiooni heaks kiites ei jõudnud Euroopa riigid üksmeelele konventsioonis kasutatava vähemusrahvuse definitsiooni osas. Seetõttu puudub konventsioonis mõiste „vähemusrahvus“ määratlus. Konventsiooni selgitava aruande punkti 12 kohaselt „praeguses seisus on võimatu leida definitsiooni, mis pälviks kõigi Euroopa Nõukogu liikmesriikide üldise toetuse“. Sellest lähtuvalt jäeti iga liikmesriigi enda otsustada, millist definitsiooni kasutada. Konventsiooni ratifitseerimine sai võimalikuks deklaratsiooni lisamisega, mille kohaselt „Eesti Vabariik mõistab terminiga „vähemusrahvused“, mis ei ole vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis määratletud, järgmist: „vähemusrahvusena“ käsitletakse neid Eesti kodanikke, kes elavad Eesti territooriumil; kes omavad Eestiga kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemed; kes erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest; kes on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile“.<sup>17</sup> Nõuandekomitee pidas deklaratsiooni piiravaks ning leidis, et Eesti peaks selle uuesti üle vaatama (punkt 17). Samal ajal paistis komiteele, et tegelikult läheneb valitsus vähemusrahvuste kaitsele märkimisväärselt ulatuslikumalt (punkt 18)<sup>18</sup>, seega probleemi allkirjastamisega ei tekkinud.

## II. Rahvusvaheline õigus

### A. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon

- 11 Kuna inimõiguste kaitsel on rahvusvahelises õiguses laiahaardeline loomus ja dogmaatiline väärtus<sup>19</sup>, siis on inimõiguste võtmine vähemuste õiguste kaitse legaalseks aluseks loogiline ja igati õigustatud. Eesti, sõlmides rahvusvahelisi lepinguid, võtab omale kohustuse ka neid täita.

Nii näiteks vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon<sup>20</sup>, mida hinnatakse esimeseks siduvaks dokumendiks vähemusrahvuste õiguskaitstes, viitab oma preambulis selgelt universaalsetele inimõigustele ja üldtunnustatud rahvusvahelistele printsiipidele ning normidele. Preambulis öeldakse, et „... lähtudes inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja selle lisaprotokollide sätetest ...“, on riigid kokku leppinud raamkonventsiooni sätetes.

- 12 Konventsioon omistab vähemusrahvustele üldjoontes kollektiivsed õigused. Üks aspekt kollektiivsete õiguste ja vabaduste sätestamisel puudutab raamkonventsiooni artiklis 16 sätestatud, mis ütleb: „Pooled loobuvad meetmetest, mis muudavad elanikkonna proportsioone vähemusrahvusesse kuuluvate isikute asualal ning mis võivad piirata käesoleva raamkonventsiooni põhimõtetest tulenevaid õigusi ja vabadusi.“ Selle sätte puhul on tegemist uuendusmeelse ja oma sisult mahuka regulatsiooniga, mis tegelikult laiendab üldise diskrimineerimise keelu mõistet ja keelab sellise riigipoolse tegevuse, mis on vastuolus raamkonventsiooni põhimõtetest tulenevate õiguste ja vabadustega või ka piirab neid.

<sup>16</sup> Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamisest Eestis. [https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/345/EV\\_kommentaarid\\_EN\\_arvamusele.pdf](https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/345/EV_kommentaarid_EN_arvamusele.pdf)

<sup>17</sup> VRKAS § 1.

<sup>18</sup> Eesti valitsuse kommentaarid nõuandekomitee arvamuse kohta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamisest Eestis, lk 5.

<sup>19</sup> R. Hofmann. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction. Brill, 2018.

<sup>20</sup> RT II 1996, 40, 154.

Selle sätte sisu võib pidada edumeelseks kahel põhjusel. Esiteks ei korda see üle üldist diskrimineerimise keeldu, vaid täiendab diskrimineerimise keeldu kollektiivsuse komponendiga, mis on ka konventsiooni mõte – tagada kollektiivseid õigusi. Rahvusvähemusi käsitletakse selles sättes elanikkonna grupina, kes elab konkreetsel territooriumil. Seejuures laieneb assimileerimise ja diskrimineerimise keeld konventsiooni mõttes mitte niivõrd üksikisikutele, kui rahvusvähemuste rühmadele. Teiseks keelab konventsiooni artikkel 16 riigi poolt puhtalt poliitiliste ja ka sotsiaalsete ning näiteks majanduslike meetmete rakendamise, mis võiksid rahvusvähemuste elanikkonnale olla kahjulikud.

- 13 Konventsiooni tekstis on sätestatud, et konventsiooni osalised lähtuvad muu hulgas „inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja selle lisaprotokollide sätetest“, samuti „ÜRO konventsioonide ja deklaratsioonide ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostöö nõupidamise dokumentide, eelkõige 29. juuni 1990. a Kopenhaageni dokumendi vähemusrahvuste kaitsega seotud kohustustest“. Seega tuleks kõiki neid dokumente lugeda koos ning konventsiooni rakendamisel arvestada koosmõjus.
- 14 Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta preambulis viidatakse samuti Euroopa Nõukogu regulatsioonidest väljaspool asuvatele sätetele ja printsiipidele. Seal sätestatakse, et harta allkirjastanud liikmesriigid muu hulgas võtavad arvesse, et „õigus rääkida regionaal- või vähemuskeelt eraelus ja avalikus sfääris on vääramatu õigus, mis vastab ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga kehtestatud põhimõtetele ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile“<sup>21</sup>. Lähinaabrid Soome ja Rootsi on hartaga ühinenud, kuid näiteks Eesti, Läti ja Leedu pole pidanud vajalikuks Euroopa regionaal- või vähemuskeelte hartaga ühineda. Rahvusvahelise õiguse allikate seisundi Eesti õiguskorras kehtestab PS § 3, mis selgitab, et „rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa“, sellest tulenevalt ei saa neid norme mitte jätta kohaldamata.

## B. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt

- 15 Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti<sup>22</sup> artikkel 27 sätestab, et nendes riikides, kus eksisteerivad etnilised, usulised või keelelised vähemused, ei keelata vähemusrühma kuuluvatele isikutele õigust koos teiste selle rühma liikmetega oma kultuuri viljeleda, usku tunnustada ja praktiseerida ning keelt kasutada. Artikkel 27 kehtestab ja tunnustab vähemusrühmadesse kuuluvate isikute õigusi, mis erinevad kõigist muudest õigustest ja täiendavad neid, mis on neil juba pakti teiste artiklite alusel. Paktis tehakse vahet enesemääramisõiguse ja selle alusel kaitstud õiguste vahel (art 27). Esimest väljendatakse rahvastele kuuluvana ja seda käsitletakse eraldi osas (I osa). Enesemääramine ei ole valikprotokolli järgi tunnetatav õigus. Artikkel 27 on seotud üksikisikutele omistatud õigustega ja on lisatud pakti III ossa (protokoll 1). Meeles tuleb pidada, et artiklis 27 nimetatud õiguste kasutamine ei piira suveräänsust ega riigi enda õigust. Artikkel 27 alusel kaitstud üksikisikute õiguste täpsustatud aspektid, nagu näiteks oma kultuuri viljelemine, võivad sisaldada ka eluviisi, mis on seotud riigi territooriumil olevate, põliselanike kogukondade kultuuri säilimiseks vajalike ressursside kasutamisega.
- 16 Samuti eristab pakt artikli 27 alusel kaitstud õigusi artikli 2.1 alusel antud garantiidest. Pakti artikkel 2 lg 1 sätestab: „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

<sup>21</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Charterexpl\\_et.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Charterexpl_et.pdf).

<sup>22</sup> RT II 1994, 10, 11.

päritolu, varandusliku seisundi, sünni või mõne muu asjaolu põhjal.“ Artikli 2.1 kohast õigust kohaldatakse diskrimineerimata kõigile riigi territooriumil või jurisdiktsiooni all olevatele üksikisikutele, olenemata sellest, kas need isikud kuuluvad vähemusse või mitte. Lisaks on artiklis 26 sätestatud riigi poolt sätestatud õiguste ja kohustuste alusel õigus võrdsele kohtlemisele, seaduslikule kaitsele diskrimineerimise vastu.

- 17 Artiklis 27 kasutatud mõisted „etnilisus“, „usk“ ja „keel“ näitavad, et kaitstavad isikud on need, kes kuuluvad rühma ja kellel on ühine kultuur, religioon ja/või keel. Need tingimused viitavad ka sellele, et kaitstavad isikud ei pea olema osalisriigi kodanikud. Sellega seoses on riikidel kohustused (art 2.1), kuna selle artikli kohaselt peab osalisriik tagama, et pakti alusel kaitstud õigused on kättesaadavad kõigile tema territooriumil asuvatele ja tema kohtualluvuses isikutele, välja arvatud õigused, mis on sõnaselgelt kohaldatavad kodanike suhtes, näiteks artikkel 25. Seetõttu ei tohi osalisriik piirata artiklis 27 sätestatud õigusi üksnes oma kodanikega, vaid peab need tagama kõigile. Siit leiame vastuolu Eesti VRKASiga, mis nõuab, et kaitstavad vähemusrahvuse liikmed peavad omama Eesti kodakondsust.
- 18 Keelelisse vähemusse kuuluvate isikute õigus kasutada oma keelt omavahel suheldes, eraõiguslikus suhtes või avalikult erineb teistest paktiga kaitstud keeleõigustest. Eelkõige peaks selle alusel kaitstud sõnavabadust eristama üldisest õigusest, mis on sätestatud pakti artiklis 19. Art 19 sätestab arvamusevabaduse ja reguleerib informatsiooni levitamise õigust ning sätestab ka piirangud. Viimasena mainitud õigus on kättesaadav kõigile isikutele, olenemata sellest, kas nad kuuluvad vähemustesse või mitte. Lisaks tuleks artikli 27 alusel kaitstud õigust eristada artiklis 14 lõikes 3 nimetatud õigusest. Pakti art 14 lg 3 punkt f annab õiguse süüdistatavale kasutada suulist tõlget, kui nad ei saa aru kohtus kasutatavast keelest või ei räägi seda. Artikli 14 lõike 3 punkt f ei anna mingil muul juhul süüdistatavale isikule õigust kasutada kohtumenetluses enda valitud keelt või rääkida seda keelt.
- 19 Ehkki artiklis 27 kaitstud õigused on üksikisiku õigused, sõltuvad need omakorda vähemusrahvuse organisatsiooni võimest säilitada oma kultuur, keel või religioon. Seega võivad need olla vajalikud ka vähemuse identiteedi ja selle liikmete õiguste kaitsmiseks, oma kultuuri viljelemiseks ja arendamiseks ning oma religiooni või keele praktiseerimiseks. Sellega seoses tuleb märkida, et sellised positiivsed meetmed peavad järgima artikli 2 lõiget 1, samuti artikli 26 sätteid kaitse kohta diskrimineerimise eest, ja kohaldama neid nii vähemuste kui ka vähemuste vahelises suhtlemises. Nende õiguste kaitse on suunatud vähemusrahvuste ellujäämise tagamisele, et vähemused saaksid jätkata oma kultuurilise, religioosse ja sotsiaalse identiteedi arendamist, rikastades selle kaudu kogu ühiskonda.

### C. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

- 20 Antud teema kontekstis tuleb käsitleda ka majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelist pakti<sup>23</sup>, sest pakti artikkel 1 sätestab, et kõigil rahvastel on enesemääramise õigus. „Seetõttu kehtestavad nad vabalt oma poliitilise staatuse ning kindlustavad vabalt oma majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu. Endale seatud eesmärkide nimel võivad kõik rahvad vabalt kasutada oma loodusvarasid ja ressursse, kahjustamata sealjuures mingisuguseid kohustusi, mis tulenevad rahvusvahelisest vastastikuse kasu printsiibil põhinevast majanduslikust koostööst ja rahvusvahelisest õigusest. Ükski rahvas ei või olla ilma jätetud talle kuuluvatest elatusvahenditest.“ Paktis kasutatakse sõna „rahvas“ laiemas mõttes ning seetõttu tuleb rahvastikupoliitikat planeerides arvestada ka paktist tulenevate õigustega.

<sup>23</sup> RT II 1993, 10, 13.

## D. Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta

- 21 Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta<sup>24</sup> on koostatud regionaal- ja vähemuskeelte kaitsmiseks ja edendamiseks, sest tegemist on Euroopa kultuuripärandi ohustatud valdkonnaga, ning selleks, et võimaldada regionaal- ja vähemuskeelte kasutamist era- ja ühiskonnas. Hartas käsitletakse regionaal- ja vähemuskeeli, territooriumita keeli ja vähem kasutatud ametlikke keeli. Eesti ei ole küll veel selle hartaga ühinenud, kuid sellegipoolest loob harta õiguse põhimõtteid, mida saab otsuste tegemisel arvestada, kuigi otsesest rahvusvahelist kohustust Eestile sellest ei teki.
- 22 Artikli 1 lõike a kohaselt tähistab mõiste „regionaal- või vähemuskeeled“ keeli, i) mida traditsiooniliselt räägitakse ühe riigi teatud territooriumil selle riigi kodanike poolt, kes moodustavad arvuliselt väiksema rühma kui ülejäänud selle riigi elanikkond; ja ii) mis erinevad selle riigi riigikeel(t)est. Mõistesse ei kuulu ei selle riigi riigikeel(t)e murded ega migrantide keeled.
- 23 Artikli 1 lõike c kohaselt tähistab mõiste „territooriumita keeled“ keeli, mida räägivad riigi kodanikud ja mis on erinevad ülejäänud riigi elanikkonna räägitud keelest või keeltest, kuid vaatamata sellele, et neid traditsiooniliselt selles riigis räägitakse, ei ole nad seotud selle riigi eraldi alaga.
- 24 Hartaga ühinemine annaks seadusandjale selgemad juhised, kuidas vähemuskeelt kaitsta. Eesti keel kui rahvuskeel on kaitstud nii põhiseaduse kui ka keeleseadusega ning demokraatlikule riigile kohaselt tuleks anda võimalus ka teistele rahvuskeeltele saada riigipoolne tunnustus ning kaitse. Vähemusrahvuste kultuuri edendamine ja kaitse hõlmab endast ka keele kaitsmist, hoidmist ning arendamist.

## III. Vähemusrahvused ja nende õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi

- 25 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 suurenes venelaste osakaal ning teisel ja kolmandal kohal on ukrainlased ning valgevenelased, neile järgnevad soomlased, kes enamasti pärinevad Karjalast ja Ingerimaalt. Praegugi on kõige arvukamad samad vähemusrahvused, kusjuures nende arvukus vahepeal isegi vähenes, kuid on viimaste aastate sisserände tulemusena taas suurenenud. Eestis on registreeritud ligikaudu 300 rahvusvähemuste kultuuriseltsi ja ühendust. Nagu eespool käsitletud, on kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 27 kohaselt õigusaktidega kaitstud rahvuslikud, usulised või keelelised vähemusrühmad. Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta võeti vastu 1965. aastal ning Eesti liitus sellega 1991. aastal.
- 26 Vähemusrahvused võivad olla diskrimineeritud ka rassi tõttu. Sellepärast on vajalik selgelt jälgida, et kui näiteks keelatakse või ei lubata teisest rassist isikutel luua omavalitsusi, siis võib olla tegemist lisaks rassilise diskrimineerimisega, mis on eespool nimetatud konventsiooniga keelatud. Eesti Vabariik kirjutas Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile<sup>25</sup> (ENRKR) alla 2. veebruaril 1995 ning see jõustus Eesti suhtes 1. veebruaril 1998. Lisaks tuleks antud teema kontekstis vaadata ka Euroopa Nõukogu kodakondsuse Euroopa konventsiooni<sup>26</sup> (ENKEK). Vähemusrahvuste kaitse

<sup>24</sup> <https://rm.coe.int/belarus-charter-text-explanatory-report-ee-pdf/16807412ef>.

<sup>25</sup> RT II 1996, 40, 154.

<sup>26</sup> ETS 166, 07.11.1997



raamkonventsioonis on vähemusrahvuse mõiste jäetud defineerimata ning igale riigile on jäetud võimalus otsustada, millistele gruppidele nimetatud konventsioon laieneb.

- 27 Ühinedes ENRKR konventsiooniga deklareeris Eesti riik ratifitseerimiskirjas, et vähemusrahvusesse kuulumise ja seega konventsioonis sätestatud õiguste laienemise eelduseks on Eesti kodakondsuse omamine. See aga kinnitab taas olukorda, mille kohaselt Eestis käsitletakse mõisteid „rahvus“ (*nationality* inglise keeles) ja „kodakondsus“ (*citizenship* inglise keeles) erinevalt. Inglisekeelses kirjanduses aga võib tihti näha kahe termini *nationality* ja *citizenship* kasutamist paralleelselt või sünonüümidena.<sup>27</sup> Rahvusvähemuste definitsiooni erinevusi võib täheldada ka, analüüsides teiste riikide põhiseadusi. Näiteks Itaalia põhiseaduse artikkel 6 seostab vähemusrahvust vaid keelega, ehk siis vähemusrahvusesse kuulumiseks piisab sellest, et kõneldakse mõnda muud keelt, ning ei sätesta Itaalia kodakondsuse nõuet<sup>28</sup>, nagu see on Eestis. Samas Saksamaa konstitutsioonist otsest viidet vähemusrahvustele ei leia.<sup>29</sup>
- 28 Üldiselt võib väita, et vähemusrahvuse mõiste Eesti õigussüsteemis on kooskõlas rahvusvahelisel tasemel laialt aktsepteeritud põhimõtetega. Siiski on vaieldav kodakondsuse ning kauaaegsete, kindlate ja kestvate sidemete nõue. Seda nõuet on kritiseerinud ENRKRi nõuandekomitee ning juhtinud tähelepanu sellele, et kodakondsuse nõude lisamisel võib olla piirav ja diskrimineeriv mõju.<sup>30</sup> Konventsiooni alusel esitatavates aruannetes on Eesti riik korduvalt rõhutanud, et *de facto* lähenetakse vähemusrahvuste kaitsele nii poliitikas kui praktikas märksa laiemalt, vähemusrahvuse mõistest võiks järeldada (s.t VRKSi kirjeldatud tegevused on samaväärselt kättesaadavad muudele vähemustele)<sup>31</sup>, sellegipoolest ei ole peetud vajalikuks vähemusrahvuse mõistet muuta. Euroopa Nõukogule 2019. aastal esitatud aruandest võib lugeda: „Riik toetab rahvusvähemuste kultuuriseltse etnilise kultuuri säilitamisel, arendamisel ja tutvustamisel. Rahvusvähemuste ühingud ja kollektiivid saavad taotleda oma tegevuseks toetusi võrdsetel alustel eesti kultuuriühingutega. Lisaks on spetsiaalsed programmid ette nähtud rahvusvähemuste ühingutele.“<sup>32</sup>
- 29 Põhiseadus piirab õigust luua omavalitsusasutusi ja seostab neid rahvuskultuuri huvidega ning viitab vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadusele. VRKAS § 5 lg 2 täpsustab, et vähemusrahvusesse kuuluvate isikutel on õigus moodustada kultuuriomavalitsusasutusi, mis järgivad oma pädevusse kuuluvate küsimuste lahendamisel Eesti õigusakte. Tegemist on lisaõigusega, mis on antud kindlale grupile ehk siis vähemusrahvusele ning see ei laiene igapähele, nagu näiteks PS § 48 lg-s 1 sätestatu, mis annab igapähele õiguse koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse, või PS § 49, mis annab igapähele õiguse säilitada oma rahvuskuuluvus. VRKAS § 2 lg 2 piirab õigust omakorda kindlate rahvusgruppide esindajatega, kelleks on saksa, vene, rootsi ja juudi vähemusrahvusest isikud ja nendest vähemusrahvustest isikud, kelle arv on üle 3000.

<sup>27</sup> What is citizenship and nationality? <https://best-citizenships.com/2023/02/03/what-is-citizenship-and-nationality/>; N. Piattoeva. Citizenship and Nationality. – The Wiley Blackwell Encyclopedia of Race, Ethnicity and Nationalism. 2015.

<sup>28</sup> Constitution of the Italian Republic, lk 6.

<sup>29</sup> K. Schönwälder. The Constitutional Protection of Minorities in Germany: Weimar Revisited. – The Slavonic and East European Review 1996/1, lk 38–65.

<sup>30</sup> Vt ENRKR nõuandekomitee 27.05.2016 kommentaar „The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights“, lk 13. <https://rm.coe.int/16806a8fe8>.

<sup>31</sup> Vt ka <https://vm.ee/rahvusvaheline-oigus-ja-kuberdiplomaatia/inimoigused/inimoigusalaste-konventsioonide-taitmine#vahemusrahvuste-kait>; <https://vm.ee/rahvusvaheline-oigus-ja-kuberdiplomaatia/inimoigused/inimoigusalaste-konventsioonide-taitmine>

<sup>32</sup> Eesti viies aruanne Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni täitmise kohta, lk 10, p 51. <https://rm.coe.int/5th-sr-estonia-est/16809943ae>.

- 30 VRKAS § 5 sätestab ka selged piirid, millisel eesmärgil vähemusrahvuse kultuuriomavalitsuse saab moodustada. Selleks saab olla emakeelse õppe korraldamine ja järelevalve selleks ettenähtud varade kasutamise üle; vähemusrahvuse kultuuriasutuste moodustamine ja nende tegevuse korraldamine, samuti rahvuslike kultuuriürituste korraldamine; vähemusrahvuse kultuuri ja hariduse edendamiseks fondide, stipendiumide ja preemiate asutamine ning määramine. VRKAS § 6 laiendab kultuuri- ja haridusasutuste ning usukoguduste tegevusest osavõtmise võimalust ka Eestis elavatele välismaalastele koos piiranguga, et nad ei saa valida ega olla valitud ega määratud kultuuriomavalitsusasutuste juhtorganitesse.
- 31 Esimene vähemusrahvusi puudutav seadus – vähemusrahvuste kultuuriomavalitsuse seadus – võeti vastu 12. veebruaril 1925. Selle alusel võisid moodustada kultuuriomavalitsusi tollaste suurimate rahvusvähemuste – saksa, vene, rootsi ja juudi rahvusest isikud. Kultuuriomavalitsuse moodustamiseni jõudsid Eesti tollastest vähemustest 1925. aastal saksa ja 1926. aastal juudi kogukond. Vene ja rootsi vähemused oma kultuuriomavalitsuste loomiseni teise maailmasõja eelsel perioodil ei jõudnud. Kultuuriomavalitsused likvideeriti 1940. aastal nõukogude võimu kehtestamisel. 6. mail 2003 kinnitas Vabariigi Valitsus määrusega vähemusrahvuse kultuurinõukogu valimise eeskirja. Kultuurinõukogu on kultuuriomavalitsuse kõrgemaks organiks, mis valitakse otsestest ja ühetaolistel valimistel. Ingerisoomlased said nimetatud korra alusel valida oma kultuurinõukogu 2004. aasta juunis. Eestirootslastele omistati kultuuriautonoomia 2007. aastal. Venelased on püüdnud saavutada kultuuriomavalitsust, kuid 2010. aastal see ei õnnestunud. Tallinna Ringkonnakohtu 2010. aasta lahendist<sup>33</sup> selgub, et omavalitsuse moodustamiseks puudus piisav vene kogukonna esindatus. Selleks et moodustada vähemusrahvuse kultuuriomavalitsus, peab olema kinnitatud rahvusnimekiri.<sup>34</sup> Rahvusnimekirjade koostamise õigus on vähemusrahvuste kultuuriühingutel või nende liitudel. Taotlus rahvusnimekirja koostamiseks esitatakse kultuuriministrile, kes avalikustab selle vähemalt ühes eesti- ja venekeelses päevalehes ning annab teada, et kõik antud vähemusrahvuse ühingud võivad ühe kuu jooksul teatada Kultuuriministeeriumile oma soovist teha koostööd initsiatiivi ülesnäidanud ühinguga. Vähemusrahvuse rahvusnimekirju kasutatakse kultuuriomavalitsuse taotlemise ning kultuurinõukogu ja teiste juhtorganite valimistel valijate nimekirjade alusena.
- 32 Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artikkel 5 sätestab, et pooled kohustuvad looma eeldusi, mis on vajalikud vähemusrahvusesse kuuluvatele isikutele oma kultuuri alalhoidmiseks ja arendamiseks ning oma identiteedi olemuslike elementide, täpsemalt religiooni, keele, traditsioonide ja kultuuripärandi säilitamiseks. Samuti kohustab konventsioon pooli hoiduma sellisest poliitikast ja tegevusest, mille eesmärk on vähemusrahvustesse kuuluvate isikute assimileerimine vastu nende tahtmist, ning kaitsevad neid isikuid mis tahes niisugusele assimileerimisele suunatud tegevuse eest, eiramata seejuures poolte üldise integratsioonipoliitikaga kooskõlas võetavaid meetmeid. Käesoleva kommentaari kirjutamise ajal saadaoleva Euroopa Nõukogu nõuandekomitee 2019. aasta soovitude kohaselt peaks Eesti lihtsustama vähemusrahvuste kultuurinõukogude moodustamist ning vaatama üle vastava seadusandluse. Samuti soovitatakse kaasata vähemusrahvuste esindajaid kultuuriprojektide rahastamisotsuste tegemisse.<sup>35</sup> Selleks et edukamalt kaitsta vähemusrahvusi, oleks hea, kui Euroopa Nõukogu soovitusi ka arvestataks ning vastavat praktikat muudetak.

<sup>33</sup> TlnRnKo 01.06.2010, 3-09-464/32.

<sup>34</sup> Vähemusrahvuste rahvusnimekirjade pidamise ja kasutamise kord jõustus 01.06.2002.

<sup>35</sup> Eesti viies aruanne Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni täitmise kohta, lk 10.

#### IV. Kokkuvõte

- 33 Rahvusvahelised normid ja printsüübid on mis tahes õiguskaitstesüsteemide lahutamatu osa, kuid kui tähtis ja suur on nende õiguspoliitiline osakaal vähemuste õiguskaitstes? Rääkides üldtunnustatud normidest ja printsüüpidest inimõiguste valdkonnas, siis need arenesid 20. sajandil maailmas toimunud sündmuste, eelkõige maailmasõdade järgselt. Sellepärast on nende universaalne iseloom ja otsene mõju ka subjektiivselt õigustatud. Seevastu inimeste kollektiivseid õigusi käsitletakse üha enam teisejärgulistena ja üha enam ka ainult läbi inimõiguste prisma.<sup>36</sup>
- 34 Mõne riigi suhtumine rahvusvähemuste tunnistamisse, olgugi põhjendatud ajalooliste põhjustega, on piirav. Prantsusmaa on mitmetes rahvusvahelistes dokumentides teatanud oma riigi põhimõttest, mille järgi riigis ei eksisteeri rahvusvähemusi ja seetõttu tuleb kõiki riigis elavaid isikuid käsitleda ühise rahvana.<sup>37</sup> Inimgruppide kollektiivsed õigused, mida nendesse gruppidesse kuuluvad isikud saavad teostada ainult üheskoos olles ja ilma milleta ei ole üldse võimalik rääkida selle inimgruppi ellujäämisest või jätkusuutlikust arengust, jäetakse üha enam käsitlest välja. Seevastu näiteks Itaalia konstitutsioonis on art 6 alusel antud rahvusvähemustele kaitse ja see puudutab eelkõige keelelisi vähemusi.<sup>38</sup>
- 35 Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni seletuskirja punktis 13 on sätestatud, et konventsioon ei rakenda kollektiivset mõõdet<sup>39</sup> ja selline lähenemine on arusaadav, arvestades konventsiooni poliitilist eesmärki ja osalisriikide poliitilist kompromissi. Seletuskirja autorid kinnitavad veel vähemalt kaks korda – artiklite 1 ja 3 kommentaarides –, et konventsiooni vastavaid sätteid tuleb tõlgendada kollektiivsuse mõistest eraldiseisvalt.
- 36 Raamkonventsioonist leiab siiski ka kollektiivsuse tunnuseid. Näiteks ütleb konventsiooni art 3 lg 2: „Vähemusrahvusesse kuuluvad isikud võivad kasutada käesolevas raamkonventsioonis sätestatud põhimõtetest tulenevaid õigusi ja vabadusi nii üksikisikuna kui koos teiste isikutega.“ Nimetatud sättes on jäetud piiritlemata sõnaühend „teised isikud“, kellega koos saab vähemusse kuuluv isik oma õigusi teostada. Seda sätet selgitab konventsiooni seletuskiri, mis ütleb, et mõistet „teised“ tuleb käsitleda väga laialt ja see tähendab nii isikuid, kes kuuluvad samasse rahvusvähemusse, kui ka neid, kes kuuluvad teise vähemusse, aga samuti neid, kes moodustavad riigi elanikkonna enamuse. Selline kollektiivsuse tunnuse mõistmine on selgelt piiritletud selle tähendusliku poolega. Eelöeldust võib teha järelduse, et kollektiivsuse mõõde antud sättes on väikese osakaaluga ning väljendab eelkõige poliitilist kompromissi. Seega, kui väidetakse, et vähemused saavad oma õigusi teostada kollektiivselt, kuuludes sealjuures ühte rahvusvähemusse, siis kiidab see heaks passiivse õiguse olemasolu.
- 37 Euroopa Nõukogu dokumendi, vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooniga on loodud kindel poliitiline ja leaalne alus vähemuste õiguste kaitseks. Euroopa Nõukogu raamistik annab võimaluse ja kohustuse järgida selle organisatsiooni poolt välja töötatud standardeid.

<sup>36</sup> C. Hillgruber, M. Jestaedt. The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1994, lk 13; R. Hofmann. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction, lk 3; T. H. Malloy. The Title and the Preamble. – M. Weller (ed.). The Rights of Minorities in Europe: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Oxford University Press 2005, lk 50.

<sup>37</sup> V. Perkins. The Illusion of French Inclusion: The Constitutional Stratification of French Ethnic Minorities. – Georgetown Journal of Law & Modern Critical Race Perspectives 11/2019/2, lk 181–203.

<sup>38</sup> Peamised vähemuskeeled Itaalias on albaania, horvaatia, prantsuse, friulaani, saksa, kreeka, ladina, roma, sardi, sloveenia ja oksitaani keel.

<sup>39</sup> Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, lk 3. <https://rm.coe.int/16800cb5eb>.

Sellise õiguskaitsemehhanismi efektiivsust ja standardsust toetab ka töötav järelevalvemehhanism (aruandluse ja monitooringu süsteem) ja kaudselt ka kohtulik kontroll Euroopa Inimõiguste Kohtu näol, mis on Euroopa Nõukogu inimõiguste kaitse süsteemi lahutamatu osa. Eestis tuleb põhiseaduse tõlgendamisel lisaks rahvusvahelisele õigusele lähtuda ka põhiseaduse §-st 50, mis annab vähemusrahvustele õiguse luua rahvus- kultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduses kui eriseaduses sätestatud tingimustel. Eesti Riigikohtu praktika kohaselt tuleb õiguse kohaldamisel lähtuda eelkõige siseriiklikest õigusaktidest ning põhiseadusest ja peale seda käsitlema välislepinguid, kui see osutub vajalikuks.<sup>40</sup> Kuivõrd Eesti on enamiku eespool nimetatud konventsioonidest ratifitseerinud ja need on avaldatud ka Riigi Teatajas, siis saab neid pidada otseselt Eesti õiguse osaks ning nad on vajaduse korral otse kohaldatavad.

---

<sup>40</sup> RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02, p 11.