

Tartu Ülikool
Õigusteaduskond
Avaliku õiguse instituut
Rahvusvahelise õiguse ja Euroopa Ühenduse õiguse lektoraat

Dmitri Denissov

**Vähemusrahvuste õiguskaitse regionaalsetes kokkulepetes
(Sõltumatute Riikide Ühenduse ja Euroopa Nõukogu
mehhanismide võrdlev käsitlemine)**

Bakalaureusetöö

Juhendaja **Juhani Kortteinen**

Tartu 2004

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. VÄHEMUSRAHVUSTE ÕIGUSLIK STAATUS RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES	5
1.1. Vähemusrahvuste legaaldefineerimise mõned aspektid	5
1.2. Vähemusrahvuse õigussubjektsus	10
2. VÄHEMUSRAHVUSTE ÕIGUSKAITSESÜSTEEMID. AJALOOLINE ASPEKT	13
2.1. Lühülevaade vähemusrahvuste õiguskaitse probleemist kuni Rahvaste Liigani	13
2.2. Rahvaste Liiga vähemusrahvuste kaitsesüsteem	15
3. SÕLTUMATUTE RIIKIDE ÜHENDUSE (SRÜ) VÄHEMUSRAHVUSTE ÕIGUSKAITSEMEHHAANISM	17
3.1. SRÜ olemus ning vähemusrahvuste probleem SRÜ-s	18
3.2. SRÜ põhikirjalised dokumendid ja vähemuste õigused	20
3.3. SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon vähemuste õiguste allikana.....	23
3.4. SRÜ Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon.....	27
3.5. SRÜ kokkulepe küüditatud isikute, vähemusrahvuste ja rahvaste õiguste taastamise kohta	34
3.6. SRÜ vähemusrahvuste kaitsesüsteemi järelevalve.....	36
3.7. Vene Föderatsiooni Konstitutsioonikohtu praktika ja SRÜ majanduskohtu roll vähemuste kaitses	40
4. EUROOPA NÕUKOGU VÄHEMUSRAHVUSTE ÕIGUSKAITSE MEHHAANISM.....	43
4.1. Valiku põhjendus.....	43
4.2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (EIÕK) rollist vähemusrahvuste õiguskaitstes.....	45
4.3. Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon	48
4.3.1. Vähemusrahvuste legaaldefineerimine Euroopa ja SRÜ konventsioonides.....	50
4.3.2. Kollektiivsest dimensioonist Raamkonventsioonis ja SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioonis.....	52
4.4. Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta.....	55
4.5. Järelevalve mehhanismid Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis ja Euroopa regionaal- või vähemuskeelte hartas.....	58
4.6. Euroopa Inimõiguste kohtu praktikast puudutavalt Vähemusrahvuste kaitse Raamkonventsiooni	61
КОККУВÕТЕ	64
ЗАЩИТА ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В РЕГИОНАЛЬНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ (НА ПРИМЕРЕ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ И СОВЕТА ЕВРОПЫ). РЕЗЮМЕ.	67
КАСУТАТУД КИРЖАНДУС	69

SISSEJUHATUS

Vähemusrahvuste kaitse on olnud kahekümnendal sajandil määravaks teemaks just inimõiguste kataloogi loomise kontekstis. Selle asetus inimõiguste üldkataloogis on eelkõige võimalik selle kataloogi loomuliku jätkuna. Vaatamata sellele on vähemusrahvuste kaitse saavutanud oma iseseisvuse ja arenenud sõltumatusena tänu esimestele Rahvaste Liiga poolt loodud kaitsemehhanismidele. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eelkäija on teinud kaaluka panuse vähemusrahvuste lepingulisse kaitseesse,¹ st tähelepanu oli pööratud just konkreetse probleemi lahendamisele, kuna universaalsete mehhanismide loomiseni ei olnud veel jõutud.

Käesolev töö paneb rõhku vähemusrahvuste lepingulisele kaitsele kui erilist tähelepanu vajavate väikeste rahvaste õigusliku kaitse kõige tõhusamale variandile. Loomulikuks võib pidada asjaolu, et just lepinguline õiguskaitse on alati tõukeks konkreetse probleemi komplekssele ja universaalsemale lahendamisele. Sama puudutab ka rahvus- ning etniliste vähemuste õiguskaitset, kuna enamik, kui mitte öelda kõik maailma riigid, on poliüetnilised. See tähendab, et peaaegu iga riik puutub kokku tõsise probleemiga, kuidas hoida seda paljurahvuselisust sotsiaalpoliitilises ning kultuurilises tasakaalus. Mõnes riigis on aktuaalne ka vähemuste eksistentsi probleem.

Sellise tasakaalu leidmiseks on riigil alati olemas mitmeid vahendeid: vägivald kasutamise diplomaatilis-poliitiliste meetodite ning vähemuste õigusi ja kohustusi reguleerivate õiguslike instrumentide väljatöötamiseni. Viimase keerukus seisneb eelkõige kompleksse lähenemise kohustuslikkuses, kuid vaatamata sellele on kvaliteetne õiguslik regulatsioon vähemusrahvuste kaitstes ainus ratsionaalne ning deliberatiivses demokraatias aktsepteeritav meetod. Diplomaatilis-poliitilise meetodi üheks lahendusvariandiks võiks kindlasti pakkuda vähemusrahvuse autonoomiat, kuigi see nõuab riigi poolt teatud intelligentsuse avaldamist ning teatud määral ka julgust. Loomulik on eeldada, et enamik riike ei ole selleks valmis, seda ka seetõttu, et vähemusrahvusele autonoomia andmise kohustust ei sisalda ükski rahvusvaheline universaalne instrument. Vähemasti, mitte ükski rahvusvahelise õiguse allikas ei sisalda vähemusrahvuste kultuuri säilitamiseks vajaliku autonoomia režiimi tingimusi ning mahtu.²

¹ Kõigepealt pean silmas just Rahvaste Liiga poolt pakutud lahendust Ahvenamaa vähemusrahvuse suhtes, vastavalt millele mainitud saared said eristaatuse Soome koosseisus.

² Vt Steven Wheatley. *Deliberative Democracy and Minorities*. - *The European Journal of International Law*. 2001. Vol. 14 No. 3. Lk 523.

Vt ka Patrick Thornberry. *Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses*. - Pekka Aikio, Martin, Scheinin (editors). *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*.

Õigusliku regulatsiooni keerukus ja kompleksus antud valdkonnas seisneb lisaks sellele veel vähemusrahvuste õigussubjektsuse spetsiifikas ning kaitstavate valdkondade mitmekesisuses (vähemusrahvuste haridus, esindatus poliitilistes organites ning poliitilises elus, nende algupärase kultuuri säilitamine jms). Kõik see määratlebki käesoleva töö uurimisainet: töös käsitletakse vähemusrahvuste õigussubjektsuse ja legaaldefiniitsiooniga seotud probleeme, partikulaarsete õiguskaitse mehhanismide puudusi ja eeliseid universaalsete instrumentide suhtes, nende vahekorda ja paigutust üldises vähemusrahvuste õiguskaitse süsteemis. Aluseks on võetud vähemusrahvuste kaitse regionaalsed mehhanismid Euroopa Nõukogus ning Sõltumatute Riikide Ühenduses – suuremas osas postsovjetlikust geopoliitilisest alast. Töös on püütud teha võrdlevat analüüsi nende vähemusrahvuste regionaalsete kaitsesüsteemide vahel, kusjuures rõhk on pandud järelevalve mehhanismidele. Selline rõhuasetus on seotud eesmärgiga analüüsida, kuiõrd kvaliteetne ja tõhus vähemusrahvuste kaitse on. Töös püütakse välja selgitada taoliste regionaalsete süsteemide vajalikkust ning efektiivsust vähemusrahvuste probleemide lahendamisel, samuti leida vastust küsimusele, kas topeltreguleerimisega nende kahe süsteemi toimimisel ei kaasne standardite kollisiooni või süsteemide mittevastavust universaalsetele mehhanismidele.

1. VÄHEMUSRAHVUSTE ÕIGUSLIK STAATUS RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES

1.1. Vähemusrahvuste legaaldefineerimise mõned aspektid

Käesoleva töö üheks ülesandeks on muuhulgas anda ülevaade olemasolevatest vähemusrahvuse definitsioonidest ning selle kaudu piiritleda vastavat definitsiooni lähtuvalt töö spetsiifikast.

Pea igas vähemusrahvusi käsitlevas uurimistöös puututakse väga tihti kokku vähemusrahvuse legaaldefinitsiooni andmise küsimusega. Probleem seisneb selles, et seni ei ole välja töötatud universaalset definitsiooni, mis sobiks vähemusrahvuste üldiseks määratlemiseks.

Tegelikkuses ei oma see probleem aktuaalsust rahvusvahelise õiguse tasemel, kuna ta muutub aktuaalseks vaid konkreetse riigi või geopoliitilise regiooni vähemusrahvusi puudutavates küsimustes. Võib ka öelda, et vähemusrahvuste defineerimise vajalikkus jääb siseriiklikule tasandile ehk on riigi otsustada, missugune etniline või muu vähemus kuulub vähemuste kategooriasse. Mõned rahvusvahelised konventsioonid annavad riigile vastava formaalse delegatsiooni. Nt ei sisalda 1. veebruaril 1995. aastal Strasbourgis vastuvõetud Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon vähemusrahvuse definitsiooni, mis teatud määral viitab konventsiooni ratifitseeritud riikide iseseisvusele selles küsimuses.³

Rahvusvahelise õiguse primaarsete allikate hulgas on väga vähe selliseid, mis sisaldavad vähemusrahvuse definitsiooni. Universaalne definitsioon oleks vajalik selleks, et piiritleda riikide suva selles küsimuses. Praktika näitab, et mõned regionaalsed kokkulepped sisaldavad mitteadekvaatseid ja puudulikke definitsioone. Näiteks Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni artiklis 1 sisaldub järgmine definitsioon:

Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute all mõistetakse konventsiooni osapooleks oleva riigi territooriumil elavaid ning selle riigi kodakondsust omavaid isikuid, kes oma etnilise päritolu, keele, kultuuri, religiooni või traditsioonide poolest erinevad osapooleks oleva riigi põhilisest elanikkonnast.

³ Nt Eesti Vabariik tegi Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni ratifitseerimise seaduses (vastu võetud 21. novembril 1996 a. ja avaldatud Riigi Teatajas II, 1996, 40, 154) deklaratsiooni, milles tõi välja

Selles definitsioonis puudub rida kriteeriume, mis peaksid vastama rahvusvahelisele tavale ja teistes subsidiaarsetes allikates sisalduvale kriteeriumite loetelule, näiteks arvuline kriteerium ja domineerimise kriteerium. Antud vähemusrahvuse mõistes on võimalik väga erinev „põhilise elanikkonna” tõlgendamine, kuna ei ole antud selle tähendust ega tõlgendust.

Vähemusrahvuse legaaldefinitsiooni andmise probleemi puudutades võib järeldada, et selline adekvaatne ning universaalne definitsioon rahvusvahelistes kokkulepetes puudub. Järelikult, võib seda otsida rahvusvahelise õiguse nõ subsidiaarsetest allikatest, näiteks teaduslikest arvamustest või kohtuotsustest.

Enamiku teadlaste arvamuse kohaselt⁴ on väärtusliku panuse vähemuse mõiste piiritlemiseks teinud kaks autorit: Francesco Capotorti ja Jules Deschênes. Francesco Capotorti annab järgmise määratluse vähemuste defineerimiseks⁵:

Kogukond, mis on arvuliselt väiksem riigi ülejäänud elanikkonnast, mitte domineerivas positsioonis,⁶ mille liikmed on selle riigi kodanikud, kuid kelle rahvuslikud, usulised või keelelised omadused erinevad ülejäänud elanikkonnast ja kellele on omane oma kultuuri, tavade, usu või keele säilitamisele suunatud solidaarsus (isegi kaudne).

Käesolev definitsioon sisaldab nelja peamist kriteeriumi, mida on ka edaspidi kasutatud erinevate riikide poolt ja erinevates rahvusvahelistes instrumentides, kuna need kriteeriumid määravad adekvaatselt isikute kogukonna, kes kuuluvad vähemusrahvuste hulka, ning välistavad mõistest niinimetatud „uued vähemusrahvused“. Viimaste all mõistetakse immigrante ja välismaalasi – isikuid, kes küll omavad kõiki etnilisi erisusi, kuid ei ole selle

vähemusrahvusesse kuuluvate isikute definitsiooni.

⁴ Vt nt Joshua Castellino. Some Definitions of Minorities. - Documents and materials. Internetiportaal “Minority rights.org” võrguaadressil http://www.minority-rights.org/docs/mn_defs.htm (14.04.2004)

Ka Patrick Thornberry. International Law and the Right of Minorities. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Ка Андреева Г. Правовые формы участия национальных меньшинств в политической жизни (обзор зарубежного опыта). (Vähemusrahvuste poliitilises elus osalemise õiguslikud vormid). Artikkel on avaldatud analüütikaportaalis „Materik” võrguaadressil

<http://www.materik.ru/index.php?section=analitics&bulid=57&bulsectionid=4811&PHPSESSID=39e18791e4d27265e6633719312646bd> (14.04.2004)

⁵ Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. UN Document E/CN.4/Sub.2/384/Add. 1-7 (1977)

⁶ Thornberry (Thornberry 1992, lk 169) hoitab ette: “...tuleb meeles pidada, et „mitte domineeriv“ ei tähenda tingimata subordinatsiooni. Võib ka juhtuda, et ükski etniline grupp multinatsioonalses ühiskonnas ei ole domineerivas positsioonis – ka siis kohaldub nende suhtes [Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti] Artikkel 27...”

riigi kodanikud.⁷

Jules Deschênes'i definitsioon sisaldab samuti nelja peamist kriteeriumi, kusjuures ta lisab ühe nõ täpsustuse, mis seab vähemuse eesmärgiks saavutada võrdsus ülejäänud elanikkonnaga (enamusega) *de facto* ja *de jure*.⁸

Nagu öeldud, Capotorti poolt välja töötatud definitsioonis sisalduvaid kriteeriume võibki pidada põhjapanevateks vähemuste mõiste tõlgendamisel. Nendeks kriteeriumiteks on siis:

1. Arvuline kriteerium – vähemusrahvus peab olema arvuliselt väiksem, kui riigi ülejäänud elanikkond;
2. Kvalitatiivne kriteerium – vähemuste olukord riigis on tunduvalt halvem riigi ülejäänud elanikkonna omast;
3. Spetsiifiliste – etniliste, religioossete või keeleliste – omaduste olemasolu;
4. Identifitseeritav solidaarsuse tunne.

Vähemusrahvuse defineerimises regionaalsete õiguskaitsemehhanismide kontekstis on mõningaid erinevusi. Nii näiteks Euroopa Nõukogu pakkus 1993. aastal oma soovitusel definitsiooni, mis ei erine kvalitatiivselt Capotorti definitsioonist, kuid sisaldab olulist reservatsiooni. Nimelt definitsiooni punktis „b“ sisaldub kriteerium, vastavalt millele vähemus hoiab (muuhulgas – *D.D. märkus*) pikkaajalisi, püsivaid ning kestvaid sidemeid riigiga, mille kodanikud nad on ja kus nad elavad.⁹ See kriteerium piirab tunduvalt isikute ringi, kes võiksid kuuluda vähemusrahvustesse, seda eriti nn „uute vähemuste“ suhtes. Erinevalt euroopalikust lähenemisest, ei sisalda näiteks Sõltumatute Riikide Ühenduses kehtiv vähemuste kaitse mehhanism sellist kitsendust, mis, nagu võib arvata, on suunatud SRÜ riikides elavate venelaste kaitseks, kes küll võivad omada seal kodakondsust, kuid mitte näiteks püsivaid ning pikkaajalisi sidemeid vastava riigiga.

Vähemusrahvuse defineerimisel omavad kindlasti teatud väärtust kohtulikud arvamused. Omapärane on näiteks Briti siseriikliku kohtu otsus kaasuses *Mandla v Dowell* (1983),¹⁰ kus

⁷ Андреева Г. *Op cit.*

⁸ Proposal concerning a Definition of the Term „Minority“. UN Document E/CN.4/Sub.2/1985/31 (1985)

⁹ Council of Europe Parliamentary Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol to be adopted by the Assembly on February 1, 1993.

¹⁰ *Mandla and another v. Dowell Lee and another* (1998) 2AC 548. Kättesaadav võrguaadressil: http://hrcr.law.columbia.edu/safrica/equality/Mandla_DowellLee.htm (14.04.2004)

sisalduvad ka õiguslikud kriteeriumid, mille järgi võib identifitseerida „etnilist gruppi“:

1. pikk ajalugu, mille kestel kogukond on teadlik tema diferentseerumisest teistest kogukondadest;
2. omapärased kultuurilised traditsioonid, kaasa arvatud perekondlikud ning sotsiaalsed tavad, mis on tavaliselt, kuid mitte ilmtingimata, seotud oma religiooni traditsioonide järgimisega;
3. ühine geograafiline päritolu või põlvnemine ühisest esivanemast, kes kuulus väikesearvulisse kogukonda (ilmselt siis vähemusse – *D.D. märkus*);
4. ühine keel, mis aga ei pea olema spetsiifiline just selle kogukonna jaoks;
5. ühine kirjandus, mis on spetsiifiline selle kogukonna jaoks;
6. ühine religioon, mis erineb teistest kogukondadest või teda ümbritsevast elanikkonnast;
7. vähemuses olemine või olemine surve all suurema kogukonna poolt.

Sellise määratluse omapära seisneb selles, et ka siin (kolmas kriteerium) esineb „püsivuse“ kriteerium. Kui kogukonna liikmetel ei ole ühist geograafilist päritolu või kui nad ei pärine ühisest esivanemast (kes samuti kuulus vähemusse), siis ei kuulu selle kogukonna isikud vähemusse ka teiste objektiivsete ning subjektiivsete kriteeriumite olemasolu puhul.

Vähemusrahvuse legaalseaduse või selle lisakriteeriumeid välja töötades ei tohi unustada, et riigile nii soodus lojaalsuse kriteerium ei või siin üldse esineda. Kehtestades lojaalsuse kriteeriumi legaalseaduse osana, võib jõuda paradoksaalse järelduseni, et ebalojaalset vähemust ei eksisteerigi.¹¹ Lojaalsuse kriteerium on pigem poliitiline kui õiguslik kriteerium.

Analüüsides erinevaid lähenemisi vähemuste legaalseaduse väljatöötamisel, võib jõuda

järeldusele, et vähemusrahvuse universaalne definitsioon koosneb mitme põhikriteeriumi kogumist. Siinjuures peab märkima, et vähemusrahvuse definitsiooniks võib pidada kriteeriumite kataloogi, millesse kuuluvad vähemalt neli kriteeriumit Francesco Capotorti definitsioonist. Selline kataloogiline definitsioon on alati täiendatav lisakriteeriumitega, mille lisamine ning väljatöötamine on selle riigi või regiooni prerogatiiv, kus elavad kaitse alla kuuluvad vähemused. Alati peab arvestama sellega, et kuna lisakriteeriumite väljatöötamise ning kehtestamise diskretsioon on antud rahvusvahelise õiguse allikates – rahvusvaheline tava ning konventsioonid – siis ei tohi kriteeriumite kehtestaja rikkuda nendes allikates sisalduvaid kohustusi (mittediskrimineerimise printsiipi).

¹¹ Thornberry 1992, lk 166: „...ebalojalne vähemus ei ole üldse vähemus!”

1.2. Vähemusrahvuse õigussubjektsus

Kui rääkida vähemusrahvuste paiknemisest rahvusvahelise õiguse süsteemis, siis tuleb kindlasti ära märkida nendega seoses kaks peamist probleemi. Esimene neist puudutab omakorda kahte aspekti: kas vähemusrahvused on rahvusvahelise õiguse subjektid ning kas sellel järeldusel on tõelist praktilist tähendust. Teine probleem seondub vähemusrahvuste legaaldefinitsiooni väljatöötamisega.

Neid kahte nimetatud probleemi ühendab asjaolu, et nad omavad erinevat tähendust ning lahendust regionaalsel tasemel. Ette rutates võib öelda, et see väljendub eelkõige erinevas lähenemises vähemusrahvuste määratlemisele nende spetsiifika tõttu igas konkreetses riigis.

Kui määratleda õigussubjekti eelkõige kui juriidiliste kohustuste ning subjektiivsete õiguste kandjat, siis nende õigused ja kohustused oleksid järgmised.

Õigused¹²:

õigus *eksistentsile*; *enesemääramise* õigus (seda võib omakorda tõlgendada kahtepidi¹³: rahva õigus demokraatialle ja õigus olla vaba autoritaarsest režiimist); õigus *olla mitte diskrimineeritud* rassi, religiooni ning keele alusel.

Need on kõige tähtsamad vähemuste õigused, mis tulenevad nende üldisest määratlusest ning kuuluvad neile *sui generis*.

Kohustused:

Vähemuste kohustuste hulka võiksid kuuluda küll kõik need kohustused, mis tavaliselt kehtivad sellistena tavakodanike suhtes konkreetses riigis.¹⁴ Siin aga tekibki probleem, mis on oma iseloomu poolest nii õiguslik kui ka poliitiline, kusjuures väga raske on tõmmata selget piiri nende poolte vahel. Ülalmainitud probleem tekib siis, kui me hakkame vähemuste kohustusi käsitlema koos nende peamiste õigustega, eriti aga nt õigusega eksistentsile ja enesemääramisele. Seadus ning teised õigusallikad sisaldavad väga tihti erandeid ning

¹² Thornberry, 1992. Lk 392-393.

¹³ Caroline E. Foster. Articulating Self-Determination in the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. - European Journal of International Law. 2001. Vol. 12, No. 1. P. 146.

¹⁴ Nt Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioonis (Moskva, 21. oktoober 1994) artikli 3 lõikes 3 seda on selgesõnaliselt väljendatud: „Konventsiooni osapooled kinnitavad, et vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste respektseerimine tähendab nende isikute poolt kohustuste täitmist riigi ees, kus nad elavad.”

kehtestavad samade kohustuste erineva mahu erinevatele kohustuste kandjatele. Soodusrežiimi kehtestamine seaduses mingi konkreetse elanikkonnagrupi suhtes tähendaks ühelt poolt võrdsuse printsiibi rikkumist. Teiselt poolt, kui lähtuda vähemuste olemusest (nt põlisrahvastele, kes tihtipeale on oma olemuselt ka vähemusrahvused, kuuluvad suuremad õigused riigi maale), siis need erisoodustused ei viita tegelikult ebavõrdsuse tekkimisele, kuna vähemused vajavad neid oma tavapärase eluviisi säilitamiseks ega saa mingeid suuremaid privileege, kui need kodanikud, kes selliseid soodustusi ei saa. Õiguslik otsustus anda ühele kodanike grupile privileege on tegelikult poliitiline otsustus, mis nõuab vastavat käitumist ka vähemustelt. Viimane tähendab veel ühe vähemuste kohustuse avaldumist, milleks on lojaalsuse kohustus.

Vähemuste kohustuste kontekstis peab märkima, et riigi ja vähemuse kohustused on alati vastastikused. Riikide kohustused on seotud diskrimineerimise vältimisega ja sisalduvad erinevates rahvusvahelise ning sisseriikliku õiguse instrumentides. Enamik selliseid regulatsioone on aga riigi suhtes nõrke toimega, kuna nad sisaldavad riikide negatiivseid kohustusi vähemuste suhtes.¹⁵ Neid väljendatakse kas ebamääraselt või negatiivses sõnastuses, nt paljudes konventsioonides sisalduvad järgmised valemid: „Pooled hoiduvad sellisest poliitikast ja tegevusest, mille eesmärk on vähemusrahvustesse kuuluvate isikute assimileerimine vastu nende tahtmist...”,¹⁶ „Pooled kohustuvad mitte sekkuma...”,¹⁷ „Iga käesoleva kokkuleppe osapoolne riik...loob seal, kus see on vajalik ja võimalik, tingimused...”,¹⁸ jne. Karmimaid regulatsioone (riikide positiivsete kohustustega), kus riigid kohustuvad millekski, ning regulatsioone, mis sisaldavad ka järelevalve mehhanismi kokkulepete täitmise kohta, on rahvusvahelises õiguses väga vähe.¹⁹

Vähemusrahvuste õigussubjektsuse tunnustamisega on seotud väga palju probleeme, kuigi ükski rahvusvahelise õiguse instrument ei aktsepteeri otsesõnaliselt vähemusrahvusi kui õigussubjekte. Mõned teadlased väidavad, et see on seotud eelkõige nende õigussuhete, kus osalevad vähemusrahvused, omapärase iseloomuga. Nimelt need õigussuhted on „võimusuhted”²⁰ ja nad on pigem poliitilist laadi.

¹⁵ Vt nt Furtado, Charles F., Jr. Guess Who's Coming to Dinner? Protection for National Minorities in Eastern and Central Europe under the Council of Europe. - Columbia Human Rights Law Review. 2003. Vol. 34 No 2. Lk 359.

¹⁶ Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon (Strasbourg, 1. veebruar 1995). Artikkel 5, p. 2, esimene lause. (Konventsiooni eestikeelne tekst: Riigi Teataja II, 05.12.1996, 40, 154)

¹⁷ Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon, artikkel 17, p.1, esimene lause.

¹⁸ Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon. Artikkel 7, p. 2, esimene lause.

¹⁹ Thornberry 1992. Lk 360.

²⁰ Vt nt Сергей Юрьев. Правовой статус национальных меньшинств: институциональный и историко-

Ei tohiks unustada, et õigussubjektsus vähemusrahvuste puhul realiseerub alati üksikisiku, indiviidi õigussubjektsuse kaudu. Ilmaaegu ei nimeta nt Thornberry vähemusrahvusi inimõiguste „loomulikeks tarbijateks”, kui „mitte vormi järgi, siis *de facto*”.²¹ Siiski on väga raske tunnustada vähemusrahvusi rahvusvahelise õiguse iseseisvate subjektidena, kuna vähemuse mõiste on väga tihedalt seotud subjektiivsete kriteeriumitega ning vaatamata teatud objektiivsete kriteeriumite eksisteerimisele jääb vähemusse kuulumise valik alati isikule endale. See tähendab, et õigussuhetes jääb keskseks ikkagi individid.

Teoreetiliselt on küll tähtis, et vähemusrahvusi tunnustataks rahvusvahelise õiguse iseseisvate subjektidena, kuid praktikas säilib igal vähemusrahvusesse kuuluval isikul selle kogukonna liikmena privileeg nautida universaalseid inimõigusi²² ja õigusi, mis kuuluvad vähemusrahvusele.

сравнительный анализ. Автореферат диссертации на соискание научной степени доктора юридических наук. Москва: кафедра государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2000. Кättesaadav võrguaadressil <http://dissertation1.narod.ru/avtoreferats2/av19.htm> (19.04.2004)

²¹ Thornberry 1992. Lk 385.

²² Samas. Lk 387: „Ilma fokuseerimata vähe kaitstud gruppidele, „universaalsed” inimõigused võivad lihtsalt muutuda tühjadeks, pakkudes eelistusi ja kaitset üldisel tasemel aga mitte igäühele praktiliselt”.

2. VÄHEMUSRAHVUSTE ÕIGUSKAITSESÜSTEEMID. AJALOOLINE ASPEKT

2.1. Lühiülevaade vähemusrahvuste õiguskaitse probleemist kuni Rahvaste Liigani

Kaasaegses rahvusvahelises õiguses on mitmeti püütud kaitsta erinevaid privileege ning erilist lähenemist nõutavaid gruppe: religioosseid, keelelisi vähemusi, teisi isikuid, kes asuvad halvemas positsioonis võrreldes neid ümbritseva enamusega. Tihti, kui mitte alati, on selliseid gruppe kaitsvate mehhanismide väljatöötamine saanud võimalikuks läbi pika poliitilise võitluse (näiteks naiste valimisõigused, vähemusrahvuste õigused). Seetõttu väljendus sageli taoline poliitiline kompromiss õiguslikult küll siduvates, kuid tihti mitte töötavates, rahvusvahelises instrumentides: deklaratsioonides, konventsioonides, mis ei sisaldanud imperatiivi ja osapoolte positiivseid kohustusi ja mis oleksid riikidele-osapooltele siduvad ka sanktsioonide osas. Vähemusrahvuste õiguskaitse on selle silmapaistev näide.

Kuna XX sajandi lõpuks ei olnud vähemusrahvuste õiguskaitse jõudnud veel sellele tasemele, mis universaalsed inimõigused, siis võib järeldada, et vähemusrahvuste õiguskaitse on arenenud väga aeglaselt ning ei saanud kaua aega tõelist universaalset tunnustust. Seda tõendab ka asjaolu, et näiteks üldtuntud Inimõiguste Paktid²³ võeti vastu 1966. aastal, Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon aga alles 1995. aastal. Kuid vähemusrahvuste õiguskaitse probleem eksisteeris ka kaua aega enne nende instrumentide loomist konkreetsetes regioonides. Selles mõttes, vähemuste eristaatuse mõistmine ajaloo varasematel etappidel tegi neist veelgi tõhusamalt kaitstud grupid, kui näiteks naised nende ebavõrdses õiguslikus staatuses võrreldes meestega .

Loomulik on see, et varasemas ajaloos – perioodil enne Rahvaste Liiga mehhanismi kehtestamist – olid paljud õiguskaitse instrumendid loodud partikulaarsel tasemel ning religioosete vähemuste jaoks.²⁴ Thornberry toob mitmeid kokkulepete näited,²⁵ mis väga üldiselt kaitsesid loovutatud territooriumide elanikke. Nii näiteks 1660. aasta Oliva

²³ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt ning Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. Erilist tähelepanu köidab muidugi viimase Pakti 27. artikkel.

²⁴ Vaata nt Kristin Henrard. Devising an Adequate System of Minority Protection. Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 2000. Lk 3.

²⁵ Thornberry 1992. Lk. 25 - 37.

Kokkuleppega tagas Rootsi annekteeritud maade elanikele religioossed vabadused.²⁶ Hilisem kokkulepe Austria-Ungari ning Türgi vahel nägi samuti ette okupeeritud territooriumidel elavatele moslemitele vabaduste säilitamise. Tegelikuses oli vähemuste õiguste sätestamine Konstantinoopoli Kokkuleppes deklaratiivset laadi ning reaalsuses ei töötanud kuigi hästi.²⁷ Thornberry nimetab taolisi moslemi ja kristlike võimude vahelisi kokkuleppeid “nendevaheliste suhete melanhoolseks peegelduseks”.²⁸

Religioossete vähemuste kaitsest edasimineku ja rõhu asetamine rahvusvähemuste kaitsele ning kokkulepete detailiseerimine vähemuste kaitse osas toimus pärast 1815. aastal toimunud Viini Kongressi. Thornberry iseloomustab vähemuste kaitset XIX sajandil järgmiselt: “XIX sajandit läbivaks iseloomulikuks jooneks on multilateraalsete instrumentide loomise tendents...Gravitatsiooniline kese “vähemuste küsimuses” siirdus Ida poole: seda [küsimust] tajuti valdavalt Kesk- ning Ida-Euroopa probleemina”.²⁹

²⁶ Fouques-Duparc, La Protection des Minorités de Race, de Langue et de Religion. Paris: Librairie Dalloz, 1922. 75-6 (viidatud Thornberry 1992. Lk 25)

²⁷ Thornberry 1992. Lk 26.

²⁸ Samas. Lk 27.

²⁹ Samas. Lk 30.

2.2. Rahvaste Liiga vähemusrahvuste kaitsesüsteem

Üheks põhjanevaks süsteemiks vähemuste kaitses võib kindlasti pidada Rahvaste Liiga raames loodud ja eksisteerinud süsteemi. Selle organisatsiooni poolt väljatöötatud vähemuste kaitse mehhanismi efektiivsus seisnes kvalitatiivselt teises lähenemises erinevalt enne Liiga loomist kehtinud instrumentidest. Rahvaste Liiga mehhanism nägi ette kohtuliku järelevalve süsteemi. Kuigi tema poolt vastu võetud ja kehtestatud instrumentide sõnastus oli skemaatiline,³⁰ sisaldasid nad riikide positiivseid ja negatiivseid kohustusi vähemuste suhtes ning „väliseid ja siseid garantiisid“.³¹ Thornberry järgi seisnesid vähemuste kaitse sise- ja välisgarantiid konkreetsetes kokkulepetes järgmises:

„kohustatud riik võtab endale kohustuse käsitleda kokkuleppe sätteid fundamentaalset õigustoimet omavate sätetena, tunnistades kehtetuks kõik õigused, regulatsioonid või ametlikud toimingud, mis on vastuolus nendega ja puudutavad kas vähemusi või elanikkonda üldse. Välisgarantii oli palju kitsam ja see rakendus erinevate õiguste suhtes vaid siis, kui nad puudutasid isikuid, kes kuulusid rassilistesse-, religioossetesse või lingvistilistesse vähemustesse“.³²

Vastavalt Poola lepingule (sõlmitud Versailles'is 1919. a juunis)³³ võib näiteks tuua järgmised garantiid:

1. Kokkuleppe tingimusi võib muuta ainult Liiga Nõukogu enamushäältega;
2. Igal Nõukogu liikmel on õigus pöörata tähelepanu kokkuleppe igale rikkumisele või rikkumise ohule Poola poolt;
3. Nõukogu võtab vastu meetmeid või ettepanekuid vastavalt oma arvamusele. Kui konkreetse meetme või ettepaneku kohta poolte vahel tekivad lahkarvamused, siis käsitletakse selliseid lahkarvamusi rahvusvahelise vaidlusena. Ühe poole nõudmisel menetletakse vaidlust Alalises kohtus,

³⁰ Thornberry 1992. Lk 42.

³¹ Samas. Lk 44.

³² Samas.

³³ Thornberry 1992. Lk 42: “Poola Kokkuleppe sai mudeliks teistele [järgnevatele] kokkulepetele, kuna ta eelnes neile ajaliselt.”

kusjuures kohtuotsus selles vaidluses on lõplik.³⁴

Rahvaste Liiga süsteemi oluliseks momendiks võib kindlasti pidada detailset lähenemist konkreetsele vähemusele,³⁵ garantiide kehtestamist ning järelevalve süsteemi toimimist, kuid paljude autorite arvamus kohaselt just liigne „konkreetsus“ oligi selle süsteemi puuduseks ja lagunemise põhjuseks. Näiteks Henrard konstateerib, et Rahvaste Liiga süsteemi läbikukkumine on seotud eelkõige universaalsuse puudumise ja vähemuste õigusi kaitsvate kokkulepete rikkumisega natside poolt.³⁶ Kuigi Rahvaste Liiga kaitsesüsteem ei olnud universaalne ega isegi regionaalne,³⁷ käisid enamik selle raames loodud instrumente ikkagi Euroopa vähemuste kohta ning teatud seadusepärased ja järjekindlus vähemuste kaitses olid ikkagi olemas.³⁸

Analüüsid Rahvaste Liiga vähemusrahvuste kaitse süsteemi võib kindlasti järelda, et see süsteem on saanud inspireerivaks eelkäijaks järgnevatele vähemuste kaitse instrumentidele ning andnud oma panuse universaliseerimise protsessi. Vaatamata mõnede puudustele sai Rahvaste Liiga süsteem efektiivseks ja adekvaatseks mehhanismiks vähemusrahvuste kaitses, kuna Liiga instrumendid olid loodud kaitsmaks vähemuste õigust identiteedile.³⁹ Henrard nimetab vähemuste õigust identiteedile ülimkriteeriumiks hindamaks, kas üks või teine vähemuste kaitsesüsteem on adekvaatne rõhutades selle õiguse fundamentaalset tähtsust.⁴⁰

³⁴ Наталья Катъко. Международная защита прав национальных меньшинств: исторический аспект. (Natalja Kat'ko "Vähemusrahvuste õiguste rahvusvaheline kaitse: ajalooline aspekt"). - Rahvusvahelise õiguse ja rahvusvaheliste suhete Valgevene ajakiri, nr. 2/2002. Elektrooniliselt kättesaadav võrguaadressil: <http://www.cenunst.bsu.by/journal/2002.2/katko.shtml> (28.02.2004)

³⁵ Rahvaste Liiga raames oli näiteks spetsiaalselt välja töötatud instrumentid Poola, Austria, Czechoslovakia, Bulgaaria, Rumeenia, Ungari, Kreeka jt. maade vähemuste kaitseks.

³⁶ Kristin Henrard. *Op cit.* Lk 6.

³⁷ Наталья Катъко. *Op cit.*

³⁸ Kindlasti võib rääkida vähemusrahvuste probleemile üldisest lähenemisest. Poola järgsetele kokkulepetele Poola kokkulepe oli mudeliks – järelikult esines tendents probleemi universaliseerimisele.

³⁹ Thornberry 1992. Lk 51.

⁴⁰ Kristin Henrard. *Op cit.* Lk 12.

3. SÕLTUMATUTE RIIKIDE ÜHENDUSE (SRÜ) VÄHEMUSRAHVUSTE ÕIGUSKAITSEMEEHHANISM

Võib nimetada kolme taset ehk lähenemist rahvusvähemuste õiguskaitse realiseerimiseks, milleks on universaalne, multilateraalne (regionaalne) ja bilateraalne lähenemine/tase.

Need kolm taset ei pea seisma hierarhias, nende ülesandeks on üksteise täiendamine,⁴¹ kuna nad asetsevad paralleelselt. Universaalne lähenemine vähemuste kaitses on alati mitte ainult õiguslikuks, vaid ka poliitiliseks aluspõhjaks. Just sellepärast, et Rahvaste Liigas osalevate riikide poliitiline tahe ei olnud veel nii tugev, ei saanud ka selle raames loodud kaitsesüsteem olla universaalne, kuigi sammud selles suunas olid olemas. Kui rääkida universaalsest lähenemisest, siis see on aluseks nii multilateraalsele kui ka bilateraalsele lähenemisele, kuna universaalseid norme rakendatakse üldreeglina kõikide rahvusvahelise õiguse subjektide suhtes ning nende aluseks on enamjaolt tavaõiguse normid ja riikide praktika vähemuste kaitses. Universaalse lähenemise spetsiifika aga võimaldab järeldada, et üksnes sellise lähenemise kasutamine vähemuste õiguskaitstes on ebapiisav, et mitte öelda puudulik. Spetsiifika seisneb selles, et, esiteks, vähemusrahvus ei ole tunnustatud rahvusvahelise õiguse subjektina,⁴² ning teiseks, seni ei ole välja töötatud vähemuste universaalset definitsiooni, mida omakorda takistab vähemusrahvuse olemuse omapära. Seega on universaalne lähenemine pigem poliitiline instrument, mis aitab rahvusvahelistel subjektidel jõuda (nagu inimõiguste puhulgi) vähemuste probleemi mõtestamise ja läbitunnetamiseni ning teatud määral standardiseerida regionaalset õiguskaitset. Kõik see annab piisavalt alust oletamiseks, et vähemuste tõhus ja sihipärane kaitse on võimalik läbi regionaalse ja bilateraalse taseme universaalse lähenemise taustal.

Järgnevalt käsitlemgi kahte vähemuste õiguskaitse regionaalset süsteemi - SRÜ ning Euroopa oma – kontrollimaks, milline neist on tõhusam, adekvaatsem ja efektiivsem. Süsteemi all mõistan kõigepealt regionaalseid kontseptsioone ja instrumente ning järelevalve mehhanismi (sh aruandlusmenetlused, kohtulik või muu institutsionaalne kontroll).

⁴¹ Vaata nt Istvan Pogany. Bilateralism versus Regionalism in the Resolution of Minorities Problems in Central and Eastern Europe and in the Post-Soviet States. - Minority Rights in the „New” Europe. Ed. by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999.

⁴² Thornberry (Thornberry 1992. Lk 395) esitades endale küsimuse „milliste õiguste, kohustuste ja protsessivõimega on varustatud vähemused rahvusvahelises õiguses”, kinnitab, et „formaalselt on vähemused ignoreeritud rahvusvahelises õiguses õiguste ning kohustuste kandjatena.” Mis puutub vähemuste protsessivõimesse, siis jõuab Thornberry järeldusele, et vaid mõned üksikud instrumendid aktsepteerivad „indiviidide gruppide” kaebused siiski käsitlemata neid grupe „vähemustena”.

3.1. SRÜ olemus ning vähemusrahvuste probleem SRÜ-s

Nõukogude Liidu asemele postsovjetikliku ala uueks riikide ühenduseks tekkis Sõltumatute Riikide Ühendus, mis on loodud ja vajalik arvestades kõiki endise NSVL riikide vahelisi tihedaid majanduslikke ja poliitilisi suhteid. Uus geopoliitiline ühendus endise NSVL territooriumil sai oma olemuselt üleminekuliiduks, mille liikmesriigid alles õppisid ja harjusid oma suveräänsusega – endiselt oli väga tugev küll juba nähtamatu, kuid eksisteeriv poliitiline, ajalooline ning majanduslik side nende vahel.

Sõltumatute Riikide Ühenduse alusdokumendid on järgmised (kronoloogilises järjekorras):

1. SRÜ asutamise kokkulepe (vastu võetud 8. detsember 1991. a., Minskis);
2. Alma-Ata deklaratsioon. (vastu võetud 21. detsember 1991. a., Alma-Atas);
3. SRÜ põhikiri (vastu võetud 22. jaanuar 1993. a., Minskis);
4. Ühenduse riigipeade ja peaministrite Nõukogu menetlusreegleid reguleeriv määrustik (vastu võetud 16. mai 1996. a., Minskis).

SRÜ asutamine otsustati Valgevene, Venemaa ja Ukraina poolt 1991. aasta detsembris asutamise kokkuleppega, milles ülalmainitud riigid nimetasid ennast 1922. aasta Liidulepingu allkirjastajateks-asutajateks ning „konstateerisid” NSV Liidu kui rahvusvahelise õiguse subjekti eksisteerimast lakkamist. Veidi hiljem ühinesid Alma-Ata deklaratsioonis nende kolme riigiga teised endise NSVL-i riigid.⁴³

Seoses Sõltumatute Riikide Ühenduse õigussubjektsusega peab märkima, et vastavalt mainitud Alma-Ata deklaratsioonile ei ole SRÜ oma olemuselt ei riik, ega supranatsioonaalne moodustis.⁴⁴ Samuti tunnustatakse deklaratsioonis riikide õigusjärglust, nimelt tagavad SRÜ riigid kõikide rahvusvaheliste kohustuste, mis tulenevad endise NSV Liidu lepingutest ja kokkulepetest, täitmise.

Liikmelisus SRÜ-s on sätestatud Põhikirja 7. ja 8. artiklis. Vastavalt artiklile 7 saab SRÜ

⁴³ Deklaratsioonile kirjutasiid Venemaa, Valgevene ning Ukraina kõrval alla ka Azerbaidžani, Armeenia, Kazahhstani, Kõrgõzstani, Moldova, Tadžikistani, Turkmenistani ning Usbekistani riigipead. Gruusia sai SRÜ liikmeks 1993. aasta detsembris. Sedasi kaasaegse SRÜ liikmeid on kokku 12.

⁴⁴ SRÜ Põhikirja artikkel 1 lause 2 sätestab muuhulgas ka, et „...liikmesriigid on iseseisvad ning võrdõiguslikud rahvusvahelise õiguse subjektid...“ . Sama artikli 4. lause sätestab, et Ühendus ei ole riik ja tal ei ole

liikmesriigiks⁴⁵ olla iga riik, mis „ jagab teiste liikmesriikidega Ühenduse eesmärged ja põhimõtteid ning võtab endale põhikirjalisi kohustusi“, liitumise peavad heaks kiitma kõik liikmesriigid. Artikkel 8 näeb ette assotsieerunud riigi staatuse, milleks on SRÜ üksiktegevusalades osalev riik.

Nagu öeldud, on SRÜ liikmeteks praeguseks 12 riiki, mis varem kuulusid NSV Liitu. Seega on ette määratud ka praeguste suveräänsete riikide etnopolitiiline koosseis, mis tähendab, et NSV Liidu-siseste migratsiooniprotsesside tõttu on paljude rahvuste esindajad saanud vähemuseks mõnes SRÜ riigis (nt venelased Kasahstanis, armeenlased Venemaa Föderatsioonis jne.) Ühenduse sees on aktuaalne vähemuste dualistlik käsitlemine: ühelt poolt on vähemusteks need, kes mõnes riigis on küll arvulises vähemuses ning säilitavad oma kultuurilise omapära, kuid kellel on olemas oma riik (nt venelased endise NSV Liidu vabariikides).⁴⁶ Teiselt poolt – „ehtsad“ vähemused ehk need vähemusrahvused, kel oma suveräänset ja iseseisvat riiki maailmas ei ole. Viimaseid nimetatakse tavaliselt vähemusrahvusteks või etnilisteks vähemusteks.⁴⁷ Taolisest dualistlikust lähenemisest on aga mõistlik rääkida ainult teoreetilisest aspektist, kuna tegelikkuses ükski SRÜ dokument ei erista selliseid vähemuste tüüpe. Ühenduse vähemuste õiguste kohta käivates dokumentides on kasutusel vaid üks termin – rahvusvähemus. Teoreetiliselt mõeldakse rahvusvähemuste all nii omariikluseta kui ka omariiklusega vähemusi. Nii näiteks Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni artiklis 1 mõistetakse rahvusvähemusse kuuluvate isikute all isikuid, kes *püsivalt elavad ühe konventsiooni osapooleks oleva riigi territooriumil, omavad selle riigi kodakondsust, ja kes erinevad antud riigi põhielanikkonnast oma etnilise pärinevuse, keele, kultuuri, religiooni või traditsiooni poolest.*

supranatsionaalseid pädevusi.“

⁴⁵ Asutamiskokkuleppele ja selle protokollile allakirjutanud ning need ratifitseerinud riigid on Ühenduse riigid-asutajad, kes saavad põhikirjajärgsteks liikmeteks võttes endale põhikirjajärgseid kohustusi ühe aasta jooksul pärast Põhikirja vastuvõtmist Ühenduse Nõukogu poolt. - Ühenduse Põhikirja artikli 7 esimene ja teine laused.

⁴⁶ Oluliseks momendiks on siin tingimus, et taolised vähemused ei tohiks olla „uued vähemused“ ehk nendel peab kindlasti olema ka tihe ajalooline ja kestev seos riigiga, kus nad praegu resideeruvad. Vastasel juhul „uued vähemused“ on varustatud neid resideerivas riigis immigrantide õiguste ja kohustustega.

⁴⁷ Eestikeelseteks vastanditeks on käesoleval juhul kaks terminit: vastavalt – rahvusvähemus ning vähemusrahvus.

3.2. SRÜ põhikirjalised dokumendid ja vähemuste õigused

Põhikirjalised dokumendid mängivad organisatsiooni, nt riikide ühenduse puhul, ülesannete ja eesmärkide elluviimisel päris suurt rolli. Organisatsiooni põhikiri ja muud dokumendid määravad tegelikult ja eelkõige selle organisatsiooni kontseptsiooni ning tegevuskava. Sõltumatute Riikide Ühenduse puhul võib sellisteks dokumentideks pidada käesoleva töö punktis 4.1. loetletud dokumente ehk asutamiskokkulepet, Alma-Ata deklaratsiooni, Ühenduse Põhikirja, menetlusreegleid sätestavat määrustikku, samuti Majandusühenduse asutamiskokkulepet (24. september 1993. a., Moskvast). Meid huvitab vähemuste õiguskaitse kontseptsiooni esinemine nendes dokumentides. Kontseptsiooni tähtsus seisneb selles, et ta on alati lähtepunktiks mingis suuremas ja keerukamas mehhanismis. Näiteks õiguskaitsemehhanismi koostisosi võiks ette kujutada järgmiselt: kontseptsioon > õiguskaitse instrumendid, dokumendid > järelevalve > sanktsioon. See on lihtsustatud skeem sellest, kuidas õige ja efektiivne mehhanism töötaks tegelikkuses. Sellest skeemist on näha, millist rolli mängib kontseptsioon.

Pöördudes tagasi SRÜ põhiliste dokumentide juurde, käsitleme eelkõige SRÜ asutamiskokkulepet ning Alma-Ata deklaratsiooni.

SRÜ asutamiskokkulepe koosneb preambulast ning neljateistkümnest artiklist. Oma püüdlust luua tõesti humanistlikku ning demokraatlikku riikide ühendust väljendavad SRÜ asutajad preambulas, mille viimases peatükis sätestatakse, et Ühenduse loomisel „kinnitatakse oma kiindumust ÜRO põhikirjas, Helsinki Lõppaktis ja teistes CSCE dokumentides sätestatud eesmärkidesse ja printsiipidesse; kohustutakse järgima üldtuntud rahvusvahelisi norme inim- ja rahvaste õiguste kohta“. Inimõiguste kaitse tagatakse SRÜ asutamiskokkuleppega kõigile kokkuleppe osapoolteks olevate riikide kodanikele võrdselt, samuti tagatakse vastav kaitse ka riikide kodanikeks mitteolevatele isikutele (asutamiskokkuleppe artikkel 2). Artiklis 2 tuuakse loetelu põhiõigustest: Ühenduse territooriumil sõltumata **rahvuslikust kuuluvusest ja muudest erisustest** tagatakse kodaniku-, poliitilised, sotsiaalsed, majanduslikud ja kultuurilised õigused ning vabadused. Tegelikult käesolev artikkel ei too midagi uut ega paku mingit erilist kaitset erinevalt kehtivatest rahvusvahelistest instrumentidest, kuna see kannab väga deklaratiivset iseloomu (erinevalt kujunenud praktikast). Liigne deklaratiivsus on üldiselt iseloomulik SRÜ kogu tegevusele alates asutamisest, kuna ühendusesisene tegevus inimõiguste ja vähemuste kaitses on olnud käesoleva ajani väga passiivne. Seda võib väita lähtudes näiteks aruannetest, mis on tehtud Moskva Helsinki Rühma poolt Venemaal, aastal

2002,⁴⁸ Helsinki Inimõiguste Föderatsiooni poolt tehtud aruandest Turkmenistani kohta⁴⁹ jm. Aruanded kirjeldavad väga kujukalt vähemuste tegelikku olukorda SRÜ liikmesriikides, millest võib järeldada, et ühest kontseptsioonist, mis on deklareeritud Ühenduse põhjapanevates dokumentides, on liiga vähe.

Tulles tagasi asutamiskokkuleppe käsitlese juurde: artiklist 3 leiame eraldi rahvusvähemuste kaitse kohta käiva sätte. Artiklis on selgelt sätestatud, et Kõrged kokkuleppe Osapooled soovivad kaasa aidata nende territooriumidel elavate rahvusvähemuste etnilise, kultuurilise, keelelise ja religioosse algupära väljendamisele, säilitamisele ja arendamisele.⁵⁰ Huvitav on märkida, et vastavalt samale artiklile osapooled „võtavad oma kaitse alla“ peale rahvusvähemuste ka *“kujunenud unikaalseid etnokultuurilisi regioone“*, kusjuures ei asutamiskokkuleppes ega mingis muus SRÜ dokumendis ei anta selle formuleeringu tõlgendust. Kui eeldada, et SRÜ üheks eesmärgiks on tõepoolest selliste regioonide erikaitse alla võtmine, siis mida arvata ja kuidas tuleks hinnata praktikas mingi konkreetse regiooni *“kujunevust”* ning nt unikaalsust? Vastust sellele küsimusele asutamiskokkuleppe ei anna. Veelgi enam, kokkuleppe 7. artiklis on toodud loetelu osapoolte ühistegevuse aladest, millest ei nähtu, et liikmesriikide ühiskompetentsi alla kuuluks ka rahvusvähemuste või/ja unikaalsete etnokultuuriliste regioonide õiguskaitse. Seega diskrediteeritakse tegelikult asutamiskokkuleppe preambulas ning artiklis 3 deklareeritud kaitselubadused.

Muidugi, peab märkima, et SRÜ põhikirja artikkel 4 sätestab muuhulgas liikmesriikide ühiskompetentsi kuuluva tegevusala, vastavalt millele tagavad liikmesriigid ühiselt inimõiguste ja põhivabaduste kaitse, kuid rahvusvähemuste kohta ei ole midagi eraldi öeldud. Märkimisväärne on Ühenduse põhikirjas see, et ta sätestab võimalike konfliktide lahendamise võimalused. Nii kannab põhikirja neljas jagu pealkirja *“Konfliktide ennetamine ja vaidluste lahendamine”* ning sisaldab kolme artiklit. Vastavalt artikli 16 esimesele lausele rõhutatakse vajadust ennetada eelkõige konflikte, mis on tekkinud rahustevahelisel või konfessioonidevahelisel pinnal ning mis võivad viia inimõiguste rikkumiseni. Põhikiri pakub

⁴⁸ „Elaruanne inimõiguste kohta Venemaa Föderatsioonis aastal 2002“ interntiporaalis „Inimõigused Venemaal“ aadressil <http://www.hro.org> Eriti peatükk „Vähemusrahvuste olukord“ (<http://www.hro.org/docs/rep/2002/rus/10.htm>) (28.02.2004), milles muuhulgas osutatakse tähelepanu meshetinidele, kes moodustavad vähemusrahvuse Venemaa Krasnodarski krais ja kelle suhtes kohaldatakse diskriminatsiooni poliitikat. Sama puudutab Krasnodarski krais elavaid armeenlasi ning grusiinlasi.

⁴⁹ „Inimõigused ja julgeoleku probleemid Turkmenistanis“. Aruanne kokkusaamisest, mis on organiseeritud Helsinki Inimõiguste Föderatsiooni ning Moskva õiguskaitsekeskuse *“Memoriaal”* poolt, Viinis, 8-10 juuni 2002. a. Kättesaadav veebiaadressil http://www.erkim.net/chronicle/helsinki_final.doc (28.02.2004). Eriti peatükk „Etniliste vähemuste diskriminatsioon“ - aruande lk 12.

⁵⁰ Ka Alma-Ata deklaratsiooni preambulas rõhutatakse inimõiguste tähtsust Ühenduse liikmesriikide jaoks: „Riikidevahelisi suhteid hakatakse arendama arvestades ... inimõiguste, kaasa arvates rahvusvähemuste

ka mõningaid põhivõimalusi riikidevaheliste vaidluste lahendamiseks. Nimelt artikli 17 kolmas osa näeb ette, et juhul, kui riigid ei lepi omavahel kokku vaidluse lahendamises või alternatiivses lahendamisvariandis, on võimalik vaidlus üle anda Ühenduse riigipeade nõukogule arutamiseks. Järelikult oleks taolise vaidluste lahendamise mehhanismi kohaldamine võimalik praktikas ka siis, kui tekiks mingi lahkarvamus rahvusvähemuste küsimuses.

Teist varianti rahvusvähemuste küsimuse lahendamisel pakub Ühenduse põhikirja artikkel 33, mis sätestab SRÜ Inimõiguste komisjoni asutamise.⁵¹ Komisjoni õigusliku staatuse sätestab SRÜ Inimõiguste komisjoni määrustik 24. septembrist, 1993 a. Taoline vaidluste lahendamise kord (vaidluste lahendamine komisjonis) nõuab käesoleva töö raames erilist tähelepanu ning kuulub käsitlusele SRÜ järelevalve mehhanisme käsitlevas peatükis.

õiguste, austamise printsiipi...“

⁵¹ Artikkel 33 ei sätesta iseseisvalt Komisjoni pädevust rahvusvähemuste suhtes, kuid seda teeb Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni artikkel 13, mille võeti vastu Moskvast, 21. oktoobril 1994. a.

3.3. SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon vähemuste õiguste allikana

Sõltumatute Riikide Ühenduse inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon (edaspidi selles peatükis – *Konventsioon* või *SRÜ konventsioon*) on vastu võetud Minskis, 26. mail 1995. a. Konventsioon on ilmekas näide tugevast poliitilisest tahtest järjekordselt kindlustada Ühenduse kiindumust rahvusvahelisesse tavasse ning katsesest kinnitada Ühenduse olemust ja missiooni inimõiguste regionaalse kaitsemehhanismina endise NSV Liidu territooriumil. Kuigi SRÜ missioon on ette määratud tema põhikirjas ning teistes põhjapanevates dokumentides, millistest on selgelt näha julgeoleku ja majanduslike küsimuste rõhutamist. Siiski ei saa taoline riikide ühendus mööda minna küsimustest, mis puudutavad inimõigusi.

Nii rõhutavad liikmesriigid konventsioonis inimõiguste ja põhivabaduste olulisust, sätestades preambulas muuhulgas, et “...kõigi Ühenduse liikmeriikide poolne rahvusvahelistest standarditest kinnipidamine inimõiguste valdkonnas, samuti aga inimõiguste ja põhivabaduste arendamine ning nendest lugupidamise soodustamine kõigile, *sõltumata rassilisest, soolisest, keelelisest, poliitiliste veendumuste, religioossetest ning sotsiaalse päritolu erinevustest*, soodustavad demokraatlike muutuste süvendamist, majanduslikku ja sotsiaalset kasvu, seaduslikkuse ning õiguskorra kindlustamist...”. Preambulas viidatakse samuti Inimõiguste Ülddeklaratsioonile, Rahvusvahelisele majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste paktile, Rahvusvahelisele kodaniku- ja majanduslike õiguste paktile ning selle pakti fakultatiivsele protokollile, “CSCE raames vastuvõetud rahvusvahelistele kohustustele inimõiguste valdkonnas”.

Ühelt poolt on tegemist küll tõsiste eesmärkide seadmisega liikmesriikidele, kuid teiselt poolt, võttes arvesse selle konventsiooni ning muude rahvusvähemusi ning inimõigusi käsitlevate dokumentide järelevalve võimalusi, võib järeldada, et SRÜ inim- ja rahvusvähemuste õiguste alased dokumendid on praktikas madala efektiivsuse ning kvaliteedi koefitsientidega.

Tulles aga tagasi SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni juurde, teeme väikse analüüsi sellest, kuidas konventsioon sätestab vähemusrahvuste õiguste kaitse. Nagu teada, on vähemusrahvuste üheks vaieldamatuks ja fundamentaalseks õiguseks õigus identiteedile.⁵² Sellepärast käsitlemegi konventsioonis sätestatut läbi selle õiguse prisma. Õigust identiteedile

⁵² Right to identity. Vt Thornberry 1992. Lk 292 – 293.

võib käsitleda järgmiste aspektide ehk komponentide kogumina⁵³: *keel* (omab väga suurt tähtsust vähemusrahvuse identiteedi komponendina, kuid Henrard rõhutab, et etnilise grupi liikmed võivad mitte rääkida oma emakeelt kaotamata oma etnilist identiteeti),⁵⁴ *religioon*, *omapärane kultuur*, *haridus* (mitte ainult hariduse üld-(kesk-)taseme tagamine, aga ka emakeelne haridus kesk- ning kõrgtasemel. Henrard püstitab ka küsimuse vähemusrahvuste õigusest eraharidusinstituutidele ja riigipoolsest rahalisest abist selles valdkonnas);⁵⁵ *poliitilisest elust osavõtt*.

Ülaltoodud aspektide sätestamine konventsioonis ongi üheks sammuks süsteemi adekvaatsuse ja efektiivsuse poole.

Seoses keele aspektiga (mis on tõenäoliselt ka kõige olulisem vähemusrahvust identifitseeritav aspekt), peab ära märkima kolm konventsiooni sätet. Konventsiooni artiklid 5 – 8 sätestavad isiku õigused protsessiosalisena ning kirjutavad ette piiranguid, mis laienevad kõigile protsessiosalistele ja teistele isikutele seoses isiku õigusega vabadusele ja isiklikule puutumatusse. Mis puudutab isiku keelelisi õigusi, siis nendes artiklites (artiklid 5 - 8) sisalduvad järgmised nende õiguste kohta käivad sätted:

1. Igale vahi alla võetud isikule tehakse ***talle arusaadavas keeles*** teatavaks tema vahi alla võtmise põhjused (Konventsiooni artikkel 5, lõige 2).
2. Igal kuriteo toimepanemises süüdistataval isikul on vähemalt järgmised õigused:
 - olla viivitamatult ning põhjalikult informeeritud ***talle arusaadavas keeles*** süüdistuse alusest ja iseloomust (Konventsiooni artikkel 6, lõige 3 a));
 - kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt (Konventsiooni artikkel 6, lõige 3 d)).

⁵³ Toodud loetelu baseerub mõningate eranditega Henrardi jaotusel – vt Kristin Henrard. *Op cit.* III Peatüki „C” osa. Erandid puudutavad näiteks „meedia” komponendi puudumist minu töös. Ma ei lülitanud seda aspekti sisse, sest arvan, et ta kuulub siiski koopulasse „kultuur ja keel”. Sarnaseid „võtmeõigusi” („key rights”) on vähemustele omistanud ka nt Steven Wheatley ja Peter Cumper artiklis „Minority Rights in the „New” Europe: An Introduction”. - *Minority Rights in the „New” Europe*. Edited by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999. Lk 18.

⁵⁴ Kristin Henrard. *Op cit.* Lk 245.

⁵⁵ Kristin Henrard. *Op cit.* Lk 265.

Need sätted on kooskõlas Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (edaspidi selles peatükis – *Euroopa konventsioon* või *EIÕK*) sätestatuga ja peab tõdema, isegi kordavad väikeste ebaoluliste eranditega mainitud konventsioonis sätestatud. Selline kordamine ei ole käesoleval juhul üleliigne, kui arvestada sellega, mitu SRÜ liikmesriiki on vastu võtnud ning ratifitseerinud Euroopa konventsiooni. Viimati mainitud konventsioonile kirjutasid alla vaid 6 SRÜ liikmesriiki ja nendeks on⁵⁶: Armeenia (25.01.2001/26.04.2002),⁵⁷ Azerbaidžan (25.01.2001/15.04.2002), Gruusia (27.04.1999/20.05.1999), Moldova (13.07.1995/12.09.1997), Venemaa (28.02.1996/05.05.1998) ning Ukraina (09.11.1995/11.09.1997).

Järelikult SRÜ konventsioon on küll tähtsaks instrumendiks, kuid selle tähendust samuti diskrediteeritakse Ühenduse liikmesriikide poolt, kuna selle on ratifitseerinud vaid üksikud riigid.

SRÜ konventsiooni üheks oluliseks momendiks võib pidada seda, et ta sätestab ka mittediskrimineerimise printsiibi vähemusrahvuste suhtes. Et euroopaliku „mudeli” järgi tehtud tüüpilises inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis pööratakse tähelepanu vähemuste õiguskaitseprintsiipidele, on vähemalt probleemi eksisteerimisega nõustumine. SRÜ konventsiooni kaks artiklit on pühendatud vähemusrahvustele: omamoodi üldine säte – artikli 20 teine lõige – ja erisäte – artikkel 21. Artikkel 20 sätestab igaühe õigust kasutada konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi ilma mingi diskrimineerimiseta ja peaaegu sõnasõnaliselt kordab Euroopa konventsiooni artikli 14 sisu. Konventsiooni artikkel 21 puudutab konkreetselt vähemusrahvuste õigusi ja sätestab:

Vähemusrahvustesse kuuluvatele isikutele ei või keelata õigust individuaalselt, ühiselt ja takistamata väljendada, säilitada ning arendada oma etnilist, keelelist, kultuurilist või religioosset omapära.

Konventsioon on väljatöötatud ÜRO ja Euroopa inimõiguslaste instrumentide eeskujul⁵⁸ ning ei lisa midagi erilist, kuid siiski ei tohi alahinnata selle konventsiooni eelkõige poliitilist

⁵⁶ Vastavalt Euroopa Nõukogu võrguleheküljel avaldatud andmetele seisuga 10.03.2004. Kättesaadav võrguaadressil

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=10/03/04&CL=ENG>

⁵⁷ Sulgudes on antud allakirjutamise ning ratifitseerimise kuupäevad.

⁵⁸ Vt nt Martin Scheinin. Rahvusvahelised täitemehhanismid ja –menetlused. - Raija Hanski ja Markku Suksi "Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse". Sissejuhatav käsiraamat. Tõlge eesti keelde. Åbo Akademi University, 2001. Lk 350 – 351.

tähtsust. Tema regionaalne iseloom tuletab meelde inimõiguste probleemi eksisteerimisest ja nendele lahenduste leidmise vajalikkust selles regioonis. Oluline on ka, et konventsioon näeb ette järelevalve mehhanismi loomist. Tõsiseks takistuseks on aga see, et konventsiooni ja selle lisaks olevate SRÜ Inimõiguste komisjoni eeskirjade jõustumisest on möödunud liiga vähe aega (konventsioon ja lisa jõustusid 1998. aasta augustis) ning on väga vara veel teha mingeid järeldusi.

3.4. SRÜ Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon⁵⁹

Käesolevas peatükis käsitletakse vähemusrahvuste õigusi, mis sisalduvad SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsioonis.

Nimetatud konventsioon on allkirjastatud 21. oktoobril 1994. aastal Moskvas. Vastavalt artikli 13 lõikele 1, jõustub konventsioon peale kolme ratifitseerimiskirjade üleandmist hoiustaja-riigile. Konventsiooni allkirjastasid kümme riiki, kuid ratifitseerisid ainult kolm neist – Valgevene, Azerbaidžan ja Armeenia (seisuga 15. juuli 2003. a).

Konventsiooni preambulas nendivad osapooled fakti, et “iga konventsiooni osapooleks oleva riigi territooriumil elavad vähemusrahvustesse kuuluvad isikud” ning määratlevad seejärel artiklis 1 vähemusrahvuse mõiste. Antud legaaldefiniitsioon on toodud käesolevas töös välja punktis 2.1. Definiitsiooni nõrkuseks on näiteks see, et ta sisaldab määramata mõistet “põhielanikkond”. Arvestades asjaoluga, et SRÜ liikmesriikide etniline koosseis on tõepoolest väga mosaiikne, on päris raske “põhielanikkonna” eristamine domineerimise tunnuse puudumisel. Samuti on väga vaieldav kodakondsuse kriteeriumi esinemine definiitsioonis. Jällegi arvestades Ühenduse liikmesriikide etnilise struktuuri spetsiifikat, on väga sagedased juhtumid, kus on väga raske tõendada oma püsiva elukoha omamist ühes või teises Ühenduse riigis.⁶⁰ Definiitsioonis puudub arvuline kriteerium, mis viitab järeldusele, et see on juba lülitatud vähemusrahvuse terminisse sisse.

SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsiooni artiklis 3 lõikes 2 on sätestatud “üldine” mittediskrimineerimise printsiip, mille järgi “iga osapooleks olev riik võtab vastu meetmed, mis on vajalikud mitte lubamaks omal territooriumil vähemusrahvusesse kuuluvuse tunnusel põhinevat diskrimineerimist”.

Märkimisväärne on asjaolu, et paljud konventsioonis sisalduvad liikmesriikide poolsed kohustused on väljendatud positiivses sõnastuses. Nii on nt artiklis 2 öeldud, et “Kokkuleppe osapooled **kinnitavad**, et vähemusrahvusesse kuulumine on huvitatud isiku individuaalne valik, ja **tagavad**, et selle valikuga ei kaasne mingeid ebasoodsaid tagajärgi, artiklis 4 lõikes 2 aga: “Kokkuleppe osapoolteks olevad riigid **kohustuvad arvestama** oma poliitikas

⁵⁹ Edaspidi selles peatükis – *SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsioon*.

⁶⁰ Vt nt artikkel „Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute kaitse konventsiooni ratifitseerimisest“ - Buletään „Õigusloome protsess Duumas. Õiguskaitse analüüs“. 60 väljalaske 15. juulist 2003. a. Buletääniga saab tutvuda „Memoriaal“ õiguskaitsekeskuse internetiportaalis aadressil: <http://www.memo.ru/hr/gosduma/60/05.htm> (16.04.2004)

vähemusrahvuste seaduslikke huvisid ja **vastu võtma** vajalikke meetmeid...”. Samuti artiklis 5 lõikes 1 on näiteks kasutatud sõnu “**kohustub tagama**”, ja artiklis 11 lõikes 1 – “**hakkavad kaasa aitama**”.

Tõepoolest, SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsioon sisaldab peamiselt positiivselt sõnastatud riikide kohustusi vähemusrahvuste suhtes, mis võib paljude riikide jaoks olla õiguspoliitiliseks takistuseks konventsiooni ratifitseerimisel. Tuletades meelde SRÜ eesmärkide hierarhiat, millest kirjutasime ülalpool, saab selgeks ka selline suhtumine konventsiooni.

Peab märkima, et SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsioonis leidub ka „lähbipaistvaid” sätteid, mis säästavad osalisriike konkreetsetest ning täpsemalt sõnastatud kohustustest. Selliseks kohustuseks võib kahtlemata pidada nt vähemusrahvuste õiguste realiseerimiseks vajaliku tegevuse finantseerimise kohustust riigi poolt, eriti kui selline võimalus on sätestatud konventsioonis endas. Kuigi riigipoolse finantseerimise kohustus on riigi enda poliitiline otsustus ja selline kohustus ei tulene mitte ühestki rahvusvahelisest instrumendist, sätestab SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsiooni artikkel 9:

Valgustuslikud, kultuurilised ja religioossed organisatsioonid võivad [...] saada nende asukohajärgse riigi abi vastavalt selle riigi seadusandlusele. Nad võivad samuti saada abi teiste osalisriikide riiklikelt ja ühiskondlikelt asutustelt järgides tingimusi, mis on kehtestatud nende asukoha riigi seadusandlusega.

Väga ebamääraseks tundub selles artiklis säte, mis käib saadava abi suhtes kohaldatavate tingimuste kohta. Kuigi konventsioon sätestab muuhulgas riigiabi osutamise võimaluse artiklis 5 ja 9 mainitud organisatsioonidele, ei saa väita, et taoline Ühenduse liikmesriikide abi osutamise entusiasm on tõsimeelne ning positiivne. See järeldub eelkõige asjaolust, milline suva võib kaasneda riikide poolse tingimuste kehtestamisega abi osutamisele vastavalt konventsiooni artiklile 9. Et tõlgendada seda sätet ja anda talle õiguslikku hinnangut riikide suva piiramisel, peab arvestama eelkõige kohtuliku või muu institutsionaalse järelevalve organi arvamuse ning praktikaga. Käesoleva konventsiooni praktiline väärtus on aga väga madal. See on seotud eelkõige kohtupraktika puudumise ning konventsiooni ratifitseerinud riikide väikese arvuga. Oht võib tulla aga iga hetk igalt liikmesriigilt siis, kui üks liikmesriik mingil poliitilisel põhjusel hakkab rakendama

meetmeid, mis on suunatud konventsiooni artiklites 5 ja 9 mainitud organisatsioonidele teise liikmesriigi poolse abi piiramisele ükskõik millisel moel.

Samal põhjusel on väga vaieldav SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsiooni artikli 8 teine lause. See artikkel reguleerib vähemuste religioossete õiguste sätestades järgmist:

Iga kokkuleppe osapooleks olev riik tunnustab vähemustesse kuuluvate isikute õigust individuaalselt või koos oma grupi liikmetega tunnustada oma religiooni ja praktiseerida oma usukombeid vastavalt oma usutunnistusele, omada pühakodasid, omandada ja kasutada esemeid, mis on vajalikud kultustalitluseks, samuti tegeleda emakeelse valgustusreligioosse tegevusega. Selline tegevus ei tohi olla vastuolus siseriikliku seadusandlusega.

Vähemuste religioosne tegevus ja usuvabaduse printsiip on väga tähtsad mõisted mitte ainult käesolevas konventsioonis, vaid ka rahvusvaheliste inimõigusalaste instrumentide kontekstis. Seega inimõiguste kitsendamine, sealhulgas inimeste religioossete õiguste piiramine, on väga delikaatne küsimus, mille lahendamine nõuab samatasemelist lähenemist. See tähendab, et iga õiguste piiramine ja kitsendamine peab toimuma ainult vastavalt rahvusvahelise õiguse normidega. Selles mõttes vähemuste õiguste piiramine samuti olema proportsionaalne ja vastama rahvusvahelise õiguse normidele.

Selline sõnastus, nagu artikli 8 teine lause, laseb riigil tegelikult väga suvaliselt vastu võtta seaduslikke meetmeid, mille iseloom võib piirata vähemuste religioosset vabadust. Et piirata riigi taolist poliitilist diskretsiooni (meetmete vastuvõtmine on ju sellisel korral puhtalt poliitiline otsustus) võiks konventsiooni artikli 8 teise lause sõnastus olla natuke teistsugune. Väga huvitav on riigi suva piiramises nt Kanada õiguste ja vabaduste harta lahendus. Harta esimene jagu sätestab, et „õigused ja kohustused tagatakse arvestades ainult selliste piiridega, mis on ette kirjutatud seaduses ning mille õigustust võib tõendada vabas ja demokraatlikus ühiskonnas”.⁶¹ Ka selline sõnastus võib tunduda liiga määratlemata ja idealistlik, kuid selles esineb proportsionaalsuse element, mille võib sisse lülitada SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsiooni artikli 8 lõppu. Teisisõnu, artiklis 8 sätestatud religioosne tegevus võib olla

⁶¹ Марк Дженис, Ричард Кэй, Энтони Брэдли. Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии. Перевод с английского. Москва: Права человека, Будапешт: Институт по

piiratud siseriikliku seadusandlusega üksnes siis, kui selline piirang on proportsionaalne, kehtestatud avalikes huvides ja vastab rahvusvahelistele inimõigusnormidele ja -printsiipidele. Konventsiooni artikli 12 esimene lõige sätestab, et „mitte ühtegi käesolevast konventsioonist tulenevat osalisriikide kohustust ei või tõlgendada kui alust tegevusele või toimingutele, mis on vastuolus üldtunnistatud rahvusvaheliste printsiipide ja normidega...“ See säte aga ei paranda artikli 8 teise lause kvaliteeti ülaltoodud eeskujul. Veelgi enam, see ei piira ka riikide võimalikku suva tingimuste kehtestamisel riigiabile, mis on ette nähtud artiklis 9.

Analüüsidest SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsiooni vähemuste kaitse regionaalse süsteemi komponendina ei saa mööda minna ka vähemuste keelelistest õigustest. Konventsiooni adekvaatsuse ja efektiivsuse taset võib tõsta laialdane kaitse vähemuste emakeele kasutamise küsimustes, kuna keel on üks tähtsamaid vähemuste identiteedi komponente.⁶²

Vähemuste emakeele kasutamise regulatsioon puudutab kahte põhiaspekti: emakeele kasutamine avalikus elus ja emakeelne haridus. Siinjuures peab märkima, et emakeelse haridusega seonduvas võib eristada kolme võimalikku probleemi: esiteks, vähemuste õigus emakeele õppimiseks, teiseks, emakeelse põhihariduse omandamise õigus ning kolmandaks – kõige teravam probleem – emakeelse kõrghariduse omandamise õigus. Minu arvates ei tohiks kunagi piiritleda riikide kohustusi vähemuste keeleliste õiguste tagamisel (vähemalt seatavate eesmärkide tasandil) emakeele õppimise võimaluste tagamisega. Tõeliselt kvaliteetseks õiguskaitseinstrumentiks võib pidada ainult sellist instrumenti, mis sätestab riikide kohustuse tagada vähemuste emakeelse põhi- ja kõrghariduse omandamise võimaluse.

Nii sisaldab SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsiooni artikkel 10 sätteid, mis puudutavad vähemusrahvuste keelelisi õigusi hariduses. Selle artikli punktis „a“ seavad konventsiooni osalisriigid endale ülesandeks „luua vähemusrahvustele vastavad tingimused nende emakeele õppimiseks ja emakeelse hariduse omandamiseks“. Siin ei ole eristatud emakeelse põhi- ning kõrghariduse omandamise võimalusi, kuid samas on lisatud, et „tingimuste loomisesse“ kuulub ka *erinevate astmete* haridusasutuste ja nende üksuste avamine ja toetamine osalisriikide poolt ning neid rahastatakse erinevatest allikatest, kaasa arvatud käesoleva konventsiooni artiklis 9 ette nähtud allikad“. Artikli 10 punkt „b“ reguleerib osalisriikide

конституционной и законодательной политике (COLPI), 1997. С. 251, *passim*
⁶² Lähemalt vähemusrahvuste identiteedi komponentidest – *supra*, punkt 4.3.

haridusasutuste vahelisest koostööst, mis seisneb eelkõige kirjanduse vahetuses ja vähemusrahvuste keeletespialistide ettevalmistamise kaasaaitamises.

Kuigi SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsiooni artikli 10 punkt „a“ sätestab päris adekvaatselt vajaduse tagada vähemuste emakeele kasutamise võimalus, sisaldab see siiski ka kahte „reservatsiooni“, mis seavad artikli tähtsuse halba valgusse. Nimelt kõik artikli 10 punktis „a“ toodud emakeelse hariduse saamise kaitaselubadused on antud (vastavalt sama artikli punkti „a“ esimesele lausele), esiteks, „tunnistades vajadust tundma õppida riigikeelt vastavalt iga osalisriigi seadusandlusele“, ja teiseks, „arvestades olemasolevat vajadust“. Jällegi on tegemist määratlemata konstruktsioonidega, mis nende tõlgendamisel ja rakendamisel vähendavad märgatavalt antud kaitaselubaduste väärtust. Tegelikult on ju väga raske objektiivselt hinnata „olemasolevat vajadust“ emakeelse hariduse omandamise järele.

Üheks väga oluliseks ja minu arvates kõige märkimisväärsmaks sätteks võib pidada SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsiooni artiklit 7. See artikkel reguleerib vähemuste keeleliste õiguste kasutamist avalikus elus ja selle artikli esimene lõige sätestab järgmist:

Iga kokkuleppe osapooleks olev riik tunnustab vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õigust kasutada oma nimesid ja perekonnanimesid, kaasa arvatud ametlikes dokumentides, viisil, mis on omane nende emakeelele, samuti takistamatult kasutada oma emakeelt nii kõnes kui kirjas, omada vaba ligipääsu informatsioonile selles keeles ja vahetada seda, kaasa arvatud õigust luua massiteabevahendeid oma emakeeles.

Õigus kasutada oma emakeelt nimede puhul, samuti õigus vabalt vahetada emakeelest informatsiooni on tõepoolest väga praktilist väärtust omavad õigused, mis on sõnastatud konventsioonis päris täpselt ja adekvaatselt. Adekvaatne näib selles sõnastuses riikide kohustuste ja vähemuste õiguste õige tasakaal. Liikmesriigid ei sea endale käesolevas sättes mingeid reservatsioone või siseriiklike erimeetmete kehtestamist nõudvaid kohustusi. Samal ajal on vähemuste keeleliste õiguste realiseerimine avalikus elus üks viise väljendada ning säilitada oma identiteeti.

Teine väga oluline keeleliste õiguste aspekt sisaldub artikli 7 lõikes 2. Siin lepivad konventsiooni osalisriigid kokku selles, et “hakatakse looma ... võimalusi vähemuste emakeele kasutamiseks ametlike võimudega suhtlemises.” Käesolev säte sisaldab aga jälle

kaht klauslit, mis piiravad endale võetud kohustuse mahtu. Nimelt, teises lõikes mainitud võimalusi hakatakse looma, esiteks, “vastavalt siseriiklikule seadusandlusele”, ning teiseks, seda hakatakse tegema “seal, kus see on võimalik ja vajalik.” Tekib omamoodi paradoks, kus nagu tunnustatakse vähemuste õigust suhelda ametlike võimudega oma emakeeles, kuid teiselt poolt SRÜ tingimustes piiratakse oluliselt selle õiguse kandjate ringi. Kui eeldada, et sellised võimalused tõepoolest luuakse mingis SRÜ liikmesriigis, siis on selge, et neid saavad kasutada vaid “suured”, omariiklusega vähemused, nt venelased. Väikearvulised vähemused (nt omariikluseeta vähemused, niinimetatud tiitelrahvused Venemaa Föderatsiooni vabariikides) ei saa praktikas oma emakeelt ametlike võimudega suheldes kasutada, kuna “vastavalt siseriiklikule seadusandlusele” otsustatakse “võimalikkus” ja “vajalikkus” tihtipeale vähemuste keele kahjuks ning seda veel jääkprintsibiil.

Nagu juba öeldud, mängivad vähemusrahvuste kaitsesüsteemi adekvaatsuse kontrollis suurt rolli ka vähemuste poliitilised õigused. SRÜ Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon selle süsteemi komponendina pakub järgmisi lahendusi vähemusrahvuste poliitiliste õiguste sätestamises. Need on esitatud konventsioonis peamiselt kahes sättes. Esimene neist hõlmab SRÜ liikmesriigi, kus elavad vähemusrahvused, positiivset kohustust “arvestada oma poliitikas vähemusrahvuste seaduslikke huvisid...”⁶³ Teine säte räägib vähemuste poolsest poliitilisest aktiivsusest ning sätestab järgmist:

Iga kokkuleppe osapooleks olev riik kohustub tagama vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguse osaleda ühiskondlikus ning avalikus elus, eriti aga küsimuste lahendamises, mis puudutavad nende huvisid regionaalsel tasandil.⁶⁴

Vaadates SRÜ Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni läbi vähemuste identiteedi koostisosade prisma, võime teha mõningad üldised järeldused konventsiooni adekvaatsuse ja efektiivsuse kohta.

Konventsioonis on esindatud kõik peamised vähemuste õigused, mis on käesoleval ajal teistes rahvusvahelistes vähemusrahvuste õiguse instrumentides ja mehhanismides vähemuste kaitse doktriini poolt välja kujundatud. Konventsioon sisaldab rohkesti osalisriikide positiivseid

⁶³ Konventsiooni 4. artikkel, lõige 2. See säte oli juba mainitud käesolevas töös riikide positiivsete kohustuste näitena. *Supra*, punkt 4.4.

⁶⁴ Konventsiooni Artikkel 5, lõige 1.

kohustusi ja vähemusrahvuste kohustusi⁶⁵ riikide ees, kus nad elavad. Konventsioon tervikuna, vaatamata rohketele reservatsioonidele nii tema kontekstis kui ka ratifitseerimisel,⁶⁶ on lojaalne vähemuste suhtes, kuid arvestades SRÜ riikide suhtumist,⁶⁷ ei ole see praktikas ei efektiivne ega ka adekvaatne. See on seotud eelkõige prioriteetide jaotamisega SRÜ seadusandluses tervikuna. Nagu sai juba eespool märgitud, kuuluvad SRÜ prioriteetsetesse valdkondadesse majandus- ja julgeoleku küsimused. Seega SRÜ inimõiguste ja vähemuste õiguste alane seadusandlus (eriti aga kõne all olev konventsioon) on pelgalt passiivne,⁶⁸ ei ole adekvaatne ega uuenduslik võrreldes teiste kehtivate regionaalsete süsteemidega (nt Euroopa omadega).

⁶⁵ Vt nt konventsiooni artikkel 3, lõige 3.

⁶⁶ Seisuga 15. juuli 2003 a. Konventsioon hakkas kehtima vaid 3 riigi suhtes, tehtud kaks reservatsiooni - üks riik (Azerbaidžan) tegi seda ratifitseerimisel, teine (Ukraina) – allakirjutamisel.

⁶⁷ Konventsiooni kriitikast vt nt Bülletääni „Õigusloome protsess Duumas. Õiguskaitse analüüs“, *op cit*, kus peale osalisriikide poliitilise ükskõiksuse rõhutatakse ka konventsiooni vastuolusid liikmesriikide (eriti Venemaa Föderatsiooni) siseriikliku seadusandlusega.

⁶⁸ Passiivset poliitikat vähemuste kaitse valdkonnas on rõhutatud ka nt Human Rights Watchi (Helsinki) 1996 aasta aruandes, milles on antud muuhulgas soovitus viie SRÜ liikmesriikide (Armeenia, Azerbaidžani, Gruusia, Vene Föderatsiooni ja Tadžikistani) valitsustele. Vastavalt soovitusel tekstile peavad mainitud riikide valitsused „tõhustada inimõiguste kaitset, pöörates erilist tähelepanu etniliste vähemuste õigustele“. Ettekande täisversiooniga saab tutvuda võrguaadressil <http://www.hrw.org/reports/pdfs/C/CIS/CIS965.PDF> (14.03.2004)

3.5. SRÜ kokkulepe küüditatud isikute, vähemusrahvuste ja rahvaste õiguste taastamise kohta⁶⁹

Üheks SRÜ vähemusrahvuste õiguste kaitse tähelepanuväärseks instrumendiks võib kindlasti pidada SRÜ kokkulepet küüditatud isikute kohta, mis on sõlmitud 9. oktoobril 1992. a., Biškekis. Kokkulepe on sõlmitud kümneks aastaks ning jõustus 26. juunil 1993. aastal pärast teise ratifitseerimiskirja üleandmist kokkuleppe hoiustajale.

Käesolev multilateraalne kokkulepe on sõlmitud eesmärgiga tõhustada NSV Liidu poolt küüditatud isikute õiguskaitset. Kokkuleppe preambulas tunnistavad SRÜ liikmesriigid küüditatud rahvaste, isikute ja vähemusrahvuste õigust vabatahtlikule tagasipöördumisele elukohtadesse, kus nad elasid küüditamisele eelnenud ajal. Samuti tunnistatakse preambulas, et “endise liidu, liidu vabariikide ning kohalike võimude ja ametiisikute poolt vastu võetud ning rahvaste, vähemusrahvuste ja endise NSV Liidu üksikkodanike küüditamise kohta käivad seadused ja teised normatiivsed aktid on õigusvastased ja tühised algusest peale”. Samuti rõhutatakse, et küüditatud isikute tagasipöördumise õiguse tagamine peab toimuma multi- ja bilateraalsel tasandil.

SRÜ kokkulepe küüditatud isikute kohta sätestab eelkõige liikmesriikide kohustused, mis on seotud sotsiaalsete ja majanduslike õiguste realiseerimisega. Sellise rõhu panemine on arusaadav, kuna isiku ümberasumine on seotud suurel määral majanduslike raskustega. Kuigi SRÜ-sisene majanduslik koostöö on niigi väga tulemuslik ja intensiivne, peab siiski alati küüditatud isikute probleemi lahendamisel kehtestada erirežiimi, mis soodustaks nende õiguste vabatahtlikku taastamist.

Kokkuleppes on poolte kohustusteks märgitud järgmised majanduslikud aspektid:

1. Küüditatud isikutele⁷⁰ kuuluva isikliku vara takistamatu ja tollimaksumaba sisse-, välja- ning transiitveo soodustustingimuste loomine. Mahajäetava kinnisvaraga seotud dokumentide õigeaegne vormistamine (artikkel 4);
2. Küüditatud isikutele kuuluvate ja liikmesriikide pankadesse paigutatud rahaliste hoiuste ja aktiivide säilitamise ja/või ülekanndmise tagamine.

⁶⁹ Edaspidi selles peatükis – SRÜ kokkulepe küüditatud isikute kohta.

⁷⁰ Need liikmesriikidepoolsed garantiid ja soodustused kehtivad vastavalt kokkuleppe artiklile 1 nende

Ülekanded on täiesti maksuvabad (artikkel 6);

3. Kүүditatud isikutele aitamine eluasemelaenu saamisel riigi poolt, kuhu need isikud pöörduvad tagasi (artikkel 7);
4. Tulumaksust vabastamine kүүditatud isiku elukohta sisseseadmise ajal (artikkel 8).

Huvitav on aga märkida, et siin ei ole seda perioodi, mis on vajalik isiku sisseseadmiseks, kitsamalt piiratud.

Samuti täpsustatakse kokkuleppes mõningaid liikmesriikide poolsed sotsiaalseid tagatisi, nt kүүditatud isiku pensionikindlustuse tagamine sõltumata kohast, kus pension määrati (artikkel 5).

Seda, kas käesolev kokkulepe on osutunud ka praktikas samavõrd tõhusaks, on raske hinnata, kuid võib väita, et see kokkulepe on väga ajakohane ning selles on head rõhuasetused.

Kokkuleppes püstitatud eesmärkide täitmise ja kokkuleppe enda tähtsuse indikaatoriteks võib pidada asjaolu, et käesoleva kokkuleppe kehtivust on pikendatud kümne aasta võrra vastava protokolliga 30. maist 2003. a.⁷¹

kүүditatud isikute suhtes, kes pöörduvad tagasi elukohta, kus nad elasid enne kүүditamist.

⁷¹ Seisuga 17. oktoober 2003 a. ratifitseeris kokkuleppe Ühenduse 11 liikmesriiki (kõik peale Azerbaidžani), pikendamise protokollile aga kirjutasid alla kõik 12 riiki.

3.6. SRÜ vähemusrahvuste kaitsesüsteemi järelevalve

Iga õiguskaitseüsteemi tugevaks pooleks võib pidada järelevalvesüsteemi toimimist. Järelevalvesüsteem paneb proovile nii süsteemisiseselt püstitatud kontseptsiooni ja eesmärgis kui ka nende realiseerimiseks loodud õiguskaitseinstrumendid. Ainult siis, kui järelevalvesüsteem toimib, saab rääkida õiguskaitsemehhanismi adekvaatsesest ja efektiivsest toimimisest tervikuna.

Sõltumatute Riikide Ühenduse siseseks järelevalvesüsteemi organiks inimõiguste valdkonnas on SRÜ inimõiguste komisjon.

SRÜ inimõiguste komisjoni loomine on ette nähtud SRÜ põhikirja artiklis 33. Komisjon on varustatud järelevalve funktsioonidega, mis on delegeeritud talle vastavalt SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklile 34 ja SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni artiklile 13.

Komisjoni õiguslikku staatust reguleerivad eeskirjad on SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni lahutamatu osa ning nad on vastu võetud 24. septembril 1993. aastal Moskvas.

Komisjoni koosseisu kuuluvad vastavalt eeskirjadele (I jagu, punktid 1–3) Ühenduse liikmesriikide esindajad ja nende asetäitjad, kusjuures iga liikmesriik peale korraliste esindajate ning nende asetäitjate võib olla esindatud komisjoni istungil ka nõunike ja ekspertidega (I jagu, punkt 3). Eeskirjad sätestavad, et komisjoni liikmeks kandideeriv isik peab olema vastava liikmesriigi kodanik, peab vastama kõrgetele moraalsele nõuetele ja omama üldtunnistatud kompetentsi inimõiguste valdkonnas.

Komisjon peab vähemalt iga kuue kuu tagant kokku tulema korralistele istungitele, võimalik on ka kokku kutsuda erakorraline istung (I jagu, punkt 4, laused 2 ja 3).

Komisjoni otsuste liikideks vastavalt eeskirjade esimese ja punktile 10 on kokkuleppe otsus, lõpparvamus ja soovitus. Seega vähemalt lõpparvamus ja soovitus on soovitusliku iseloomuga ning ei ole liikmesriikide vaidluse korral osapooltele siduvad. Õigemini, nad on küll kohustuslikud riikidele täitmiseks (seda enam, et eeskirjad on SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni lahutamatu osaks, seega lepingunormid, mis kohustavad

osalisriiki täita neid),⁷² kuid formaalselt ei ole taolistel otsustel ikkagi tõhusat toimet ja nende täitmise efektiivsuse koefitsient on päris madal. Ülaltoodu valguses tundub komisjoni kokkuleppe otsus kõige tõhusam variant vaidluse lahendamisel. Kokkuleppe otsuse mõistet ei ole eeskirjades lahti seletatud, kuid seda võib tõlgendada kui vaidluse osapoolte eelkokkulepet edaspidiseks konkreetseks tegevuseks.

Eeskirjade esimese jao punkti 10 teine lause sätestab, et komisjoni otsused on reeglina avalikud, välja arvatud siis, kui pooled on teisiti kokku leppinud. Kuidas võiks olla põhjendatud, miks võiksid käesoleval juhul inimõigusosalased otsused olla kuulutatud salajasteks ja miks otsuse salajaseks kuulutamine on vaidluse poolte otsustada? Sellele küsimusele vastust leida on raske. Kahtlemata peaksid kõik komisjoni vähemuste kaitsega seotud otsused olema alati avalikud, kuna selle kaudu tagatakse vähemuste õigus poliitilisest elust osa võtta kohast, kus pension määrati.

Vastavalt SRÜ inimõiguste komisjoni eeskirjadele, vaatab komisjon peale SRÜ liikmesriikide kaebuste läbi ka üksikisikute, kollektiivseid ning valitsusväliste organisatsioonide kaebusi (III jagu, punkt 1). Kaebus kuulub komisjoni poolt läbivaatamisele üksnes siis, kui on täidetud kolm järgmist tingimust (vastavalt eeskirjade III jaole, punktile 2): kui kaebuses (pöördumises) esitatud küsimust ei menetleta üheski teises rahvusvahelises vaidluste lahendamise organis; kui kaebuse esitaja on ammendanud kõik kättesaadavad siseriiklikud õiguskaitsevahendeid ja sellest on möödunud vähem, kui kuus kuud või kui kaebus (pöördumine) ei ole anonüümne.

Taolised kaebustele esitatavad reeglid on väga tavapärased⁷³ ja õiglased.

Valitsusvälistele organisatsioonidele kaebuste esitamise võimaldamine vastavalt komisjoni eeskirjadele on väga märkimisväärne asjaolu, kuna taolistel organisatsioonidel on hulk eeliseid üksikisikute ees õiguskaitse teostamise võimalustes. Esiteks, valitsusvälised organisatsioonid võivad kasutada kvalifitseeritud ja efektiivsemat õigusabi, teiseks, nendel on tihti paremad finantsvõimalused, ja kolmandaks, muidugi, kogemus kaebuste esitamise valdkonnas.⁷⁴

⁷² Martin Scheinin kirjutab, et sellised otsused ei ole „pelgalt „soovitused“ - Martin Scheinin, *op cit.* Lk 351.

⁷³ Samad reeglid kehtivad nt kaebustele, mis esitatakse Euroopa inimõiguste kohtusse.

⁷⁴ Valitsusväliste organisatsioonide eeliseid üksikisikute ees kaebuste esitamisel kirjeldavad ka Harmen van der Wilt ja Viviana Krsticevic artiklis „ARO süsteem inimõiguste kaitseks“ - Raija Hanski ja Markku Suksi, „Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse“. Sissejuhatav käsiraamat. Tõlge eesti keelde. Åbo Akademi University, 2001. Lk 305.

Kokkuvõttes võib SRÜ inimõiguste komisjoni kohta teha mõningaid järeldusi komisjoni rollist inimõiguste ja vähemusrühvuste õiguskaitse süsteemis. Komisjoni üheks tugevaks küljeks (eriti vähemuste kaitse positsioonist lähtuvalt) on kahtlemata kollektiiv- ja valitsusväliste organisatsioonide kaebuste esitamise võimalus. Sellega antakse vähemustele reaalne võimalus osaleda oma saatuse üle otsustamise protsessis. Kuigi komisjon ei ole ei kohtulik ega poolkohtulik organ,⁷⁵ võivad tema otsused mõjutada osalisriikide poliitikat vähemusrühvuste suhtes. Komisjoni poolt vastuvõetavate lõpparvamuste ja -otsuste täitmiseks on komisjoni eeskirjadega ette nähtud aruandluse süsteem. Vastavalt eeskirjade IV jao punktile 3 kuulatakse igal komisjoni istungil ära riikide aruanded meetmetest seoses eelmistel istungitel vastuvõetud lõpparvamuste ning -otsustega. Seega kehtib riikide suhtes peale lepingulise kohustuse täita komisjoni otsuseid ka komisjonisisene aruandlussüsteem.

Teisalt, komisjoni lõppotsuste efektiivsus ja juriidiline siduvus riikidele ei ole kunagi võrreldavad kohtulike organite poolt tehtud otsustega. Seega, käsitledes SRÜ vähemusrühvuste õiguskaitse süsteemi tervikuna, ei ole komisjon järelevalve organina algusest peale adekvaatne vähemuste kaitse nõutava tasemega. Järelevalve pädevuse selles valdkonnas võiks praktikas üle anda SRÜ Majanduskohtu juurde spetsiaalselt loodud kojale, kuid vähemuste õigused SRÜ-s on seni olnud väga madala prioriteediga ja seda teed ei ole mindud. Veelgi enam, ei ole mindud ka kavandatud teed ja SRÜ inimõiguste komisjoni ei ole tegelikkuses kordagi kokku kutsutud. Raske on arvata, miks on SRÜ liikmesriikide poliitiline aktiivsus selles küsimuses väga madal. Samas, SRÜ-s on tehtud katseid lahendada vähemusrühvuste järelevalve küsimusi bilateraalsel tasandil. Nii on näiteks sõlmitud tüüpilised Vene Föderatsiooni ja mõnede teiste SRÜ riikide vahelised lepingud, mis kaitsevad vastastikku osapoolte rahvusvähemuste õigusi üksteise territooriumil (nt Venemaa ja Turkmenistani vaheline leping).⁷⁶ Aastal 1996 tehti ka katseid luua Kasahstani ja Venemaa vaheline inimõiguste komisjon vastavalt nende riikide vahelises 1992. aasta kokkuleppe⁷⁷ artiklile 15. Huvitav on ka näiteks Valgevene ja Venemaa liitriigis kavandatav inimõiguste järelevalve süsteemi loomine. Nii luuakse vastavalt 1999. a kokkuleppe⁷⁸ artiklile 16, Venemaa ja Valgevene liitriigi Ülemnõukogu juurde inimõiguste komisjon. Peab märkima

⁷⁵ Martin Scheinin (Martin Scheinin, *op cit*, lk 350) nimetab komisjoni „pigem osalevate riikide esindajatest koosnevaks organiks kui sõltumatute ekspertide poolkohtulikuks organiks“.

⁷⁶ Turkmenistani ja Venemaa vaheline koostööleping nendes riikides elavate turkmeni ja vene vähemuste õiguste kaitse valdkonnas. (Venemaa ratifitseeris seda 13. novembril 1996. a.).

⁷⁷ Kazahstani ja Venemaa vaheline kokkulepe sõprusest, koostööst ja vastastikusest abistamisest 25. maist 1992. a.

⁷⁸ Peetakse silmas Venemaa ja Valgevene vahelist Kokkuleppest liitriigi loomise kohta, 8. detsembrist, 1999. a.

aga, et ka see komisjon veel ei tööta.⁷⁹

Analüüsidest kõike ülaltoodut võime järeldada, et SRÜ vähemusrahvuste järelevalve süsteem on nõrk eelkõige Ühenduse liikmesriikide passiivse suhtumise tõttu. Analüüs näitab, et kõik vajalikud instrumendid on juba vastuvõetud, kuid praktikas kahjuks ei toimi. Arusaamatu on ka riikide pürgimuste kahestumine vähemusrahvuste õiguskaitstes asjaoludes, kus regionaalne süsteem nõuab ainult käivitamist, bilateraalsed lepingud aga luuakse topeltstandarditena. Kuigi bilateraalsed lepingud on veelgi tõhusamad, kui regionaalsed süsteemid, jääb nende ülesandeks siiski regionaalse süsteemi ellurakendamine ja selle täiendamine.

⁷⁹ Andmed pärinevad Venemaa ja Valgevene liitriigi infoportaalist internetis võrguaadressil <http://www.sinfo.ru> (16.03.2004)

3.7. Vene Föderatsiooni Konstitutsioonikohtu praktika ja SRÜ majanduskohtu roll vähemuste kaitses

Selles peatükis tahaks lühidalt peatuda SRÜ kõige viimase kohtupraktika analüüsil vähemusrahvuste kaitse alal. Nimelt käsitlen üht Vene Föderatsiooni Konstitutsioonikohtu otsust 3. märtsist 2004 a.⁸⁰ ning SRÜ majanduskohtu võimalikku rolli vähemuste kaitses.

Venemaa konstitutsioonikohtu otsus 3. märtsist 2004. a. huvitab meid kahel põhjusel: esiteks, nimetatud vaidlus käib vähemuste assotsiatsioonivabaduse üle ja teiseks, oma otsuses viitab kohus muuhulgas Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile. Kohus võttis asja läbivaatamiseks vastavalt A. Ditz'i ja O. Schumacher'i taotlusele, milles viimased palusid kontrollida Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse⁸¹ artikli 5 lõike 3 vastavust Vene Föderatsiooni Põhiseadusele.

A. Ditz ja O. Schumacher kuuluvad saksa vähemusrahvusse ja on Barnauli linna saksa vähemusrahvuse kultuuriautonoomia liikmed. Mainitud ja ühelt teiselt linna ühenduselt on Justiitsministeeriumi Altai krai osakond saanud taotluse Altai krai sakslaste kultuuriautonoomia "Wiedergeburt – Vozroždenije" registreerimiseks. Samal ajal esitasid Altai krai tasemel sakslaste kultuuriautonoomia registreerimiseks taotluse ka neli rajooni- ja linna tasemel loodud sakslaste kultuuriautonoomiat. Justiitsministeerium keeldus "Wiedergeburt – Vozroždenije" organisatsiooni registreerimast põhjendades oma otsust registreeritud organisatsiooni suurema esindatusega Altai krai rajoonides ja linnades. Peab märkima, et vastavalt Venemaa Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse artikli 5 lõikele 3 võivad kohalikud vähemusrahvuste kultuuriautonoomiad moodustada regionaalse kultuuriautonoomiat, kusjuures seaduses ei ole otsesõnu öeldud, et iga vähemusrahvus võib asutada vaid ühe organisatsiooni regiooni tasemel. Seda aga kinnitab, taotlejate väitel, seaduse rakenduspraktika. Taotlejate arvates rikutakse sellega ühiskondlike ühenduste võrdsuse printsiipi seaduse ees, piiratakse selliste ühenduste asutamise ja tegevuse vabadust, mis on vastuolus Venemaa põhiseaduse artikli 13 lõike 4 ja artikliga 30.

⁸⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А. Х. Дитца и О. А. Шумахера, № 5-П, 3. märtsist 2004. a. Kättesaadav Konstitutsioonikohtu koduleheküljel võrguaadressil: http://ks.rfnet.ru/pos/p5_04.htm (29.04.2004).

⁸¹ Федеральный Закон «О национально-культурной автономии» 17. juunist 1996. a., seaduse redaktsioon on muudetud föderaalsete seadusega Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный Закон «О национально-культурной автономии» 10. novembrist 2003. a.

Kohus märgib oma otsuses, et kontroll seaduste rakenduspraktika seaduslikkuse ja põhjendatuse üle ei kuulu tema pädevusse, kuna vastavalt Põhiseaduse artiklitele 118, 125, 126 ja 127 ei ole tal õigust astuda seaduse rakendaja asemele. Kohtuotsusega on tuvastatud, et Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse artikli 5 lõikes 3 sätestatu koos artikli 6 lõigetega 3 ja 7 ei ole põhiseadusevastane ning tõlgendamisel vastavalt nendes artiklites sätestatule ei või ühe regiooni piires antud vähemusrahvus asutada rohkem kui ühe regionaalse kultuuriautonoomia.

Oma otsuses määratleb kohus selliste ühiskondlike organisatsioonide registreerimise tähendust. Nimelt on kohtu arvates vähemusrahvuse kultuuriautonoomia selline ühenduse vorm, mille kaudu teostatakse vähemusrahvuste riigipoolset toetust ja millele antakse peale juriidilise isiku õiguste ka teised avalikud õigused. Seega on loogiline, et riigi kompetentsis ongi kehtestada selliste asutuste registreerimisega seotud reegleid.

Kohus viitab oma otsuses peale 1966. a ÜRO paktide ka nt Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni 14. artiklile ja Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni 4. artikli lõikele 1 ja artiklile 7 (vähemuste õiguste võrdsuse ja austamise printsiip ning assotsiatsioonivabadus). Need sätted on vastavalt Põhiseaduse artikli 15 lõikele 4 Vene Föderatsiooni õigussüsteemi lahutamatu osa.

Antud kohtuotsus on muuhulgas üks näide Raamkonventsiooni rakendamise kogemusest ühes SRÜ suuremas liikmesriigis – Venemaal – kus vähemusrahvuste arv on tõenäoliselt kõige suurem SRÜ-s. Teisalt puudub kohtuotsuses nt viide SRÜ vähemusrahvuste kaitse konventsioonile, mis, tõepoolest vähendab selle tähtsust SRÜ riikides võrreldes raamkonventsiooniga.

Teine aspekt, mida tahaks selles peatükis käsitleda, on SRÜ majanduskohtu võimalik roll vähemuste kaitses seoses tema kahe otsusega 31. märtsist 1994. a. ja 11. septembrist 1996. a.⁸²

⁸² Решение Экономического Суда СНГ «О толковании по запросу о применении положений соглашений и других актов Содружества», № 02/94, 31. märtsist 1994. a.

Решение Экономического Суда СНГ «О толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» применительно к соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключённому 24. сентября 1993 года в Москве», № С-1/14-96, 11. septembrist 1996. a.
SRÜ Majanduskohtu otsused on kättesaadavad Minnesota Ülikooli Inimõiguste Raamatukogu koduleheküljel võrguaadressil: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/cis/Recourtdecisions.html> (29.04.2004)

Majanduskohtu võimalikust rollist SRÜ vähemuste kaitsesüsteemis võib eelkõige rääkida seoses tema senise tegevusega ja tema tähtsuse suurenemisega SRÜ-s. Viimast kinnitab nt asjaolu, et hetkel käivad arutlused Majanduskohtu struktuuri ümberkorraldamise ja tema pädevuse laialdamise üle.⁸³ Kohtule on üle antud Euraasia Majandusühenduse (EvrAzES) kohtuliku organi pädevus.⁸⁴ Kuigi praeguse Majanduskohtu kompetentsi kuuluvad enamasti asjad, mis on seotud SRÜ liikmesriikide majanduskohustuste täitmise ja üldiste majandusküsimustega (kohtu reglemendi p. 22), sätestab kohtu reglement muuhulgas kohtu kompetentsina ka SRÜ-siseste aktide tõlgendamise (reglemendi p. 24) ning seda võimalust on kohtu 10- aastase tegevuse vältel kasutatud väga aktiivselt.⁸⁵ Sellise aktiivsuse üheks näiteks on SRÜ majanduskohtu otsus N 02/94 31. märtsist 1994. a., milles kohus annab tõlgenduse SRÜ liikmelisusega seotud sätetele seoses SRÜ Koordineerimis-konsultatiivse komitee päringuga. Teine näide on Majanduskohtu otsus C-1/14-96 11. septembrist 1996. a., milles SRÜ täitev sekretariaadi päringul antakse tõlgendus sellistele mõistetele nagu *pagulane*, *migrant* ja *sund-ümberrasunu*. Vajadus nende tõlgenduste järele on tekkinud eelkõige nendest mõistetest vale arusaamise tõttu erinevates SRÜ organites. Näiteks pidas SRÜ Riikidevaheline Statistika komitee väga tihti pagulaseks või sund-ümberrasunuks isikut, kes seda tegelikult ei olnud. Otsus omab tähtsust eriti seoses sellega, et vale staatusega isikud või nt pagulase staatust mitte saanud isikud (kes on tegelikult pagulased) võivad saada vale kohtlemise osaliseks ning nende õigused ja vabadused võivad olla oluliselt piiratud.

Nagu näha, on SRÜ majanduskohtul praeguse pädevusega väga väike tähendus vähemusrahvuste kaitsesele, kuid oluline on see, et kohtul on tõlgendamise kompetents kõigi SRÜ aktide ja SRÜ liikmesriikide rahvusvaheliste kokkulepete suhtes, kaasa arvatud SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon ja SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitsese konventsioon. Seega jääb loota, et kohtu kompetentsi laienemise ja ümberkorraldamisega hakkab see SRÜ kohtulik organ tegelema ka täieliku järelevalvega viimati nimetatud konventsioonides sisalduvate kohustuste üle.

⁸³ Vt nt Клеандров, М. Экономический суд СНГ: статус, проблемы, перспективы, - Тюмень. 1995, Lk 156 – 164. (viidatud SRÜ liikmesriikide instituudi analüütilises bulletäänis 15. detsembrist 2000. a., n. 20.

Kättesaadav võrguaadressil <http://www.postman.ru/~zatulin/institute/sbornik/020/12.shtml>, 27.04.2004)

⁸⁴ Vt nt Экономический суд СНГ займётся делами ЕврАзЭС. - Газета СНГ (SRÜ ajaleht). Kättesaadav võrguaadressil: <http://gazetasng.ru/print.php?id=39242> (27.04.2004)

⁸⁵ Samas.

4. EUROOPA NÕUKOGU VÄHEMUSRAHVUSTE ÕIGUSKAITSE MEHCHANISM

4.1. Valiku põhjendus

Töö eelnevas osas on püütud välja selgitada Sõltumatute Riikide Ühenduse vähemusrahvuste regionaalse õiguskaitse mehhanismi spetsiifikat, leida erijooni, mis iseloomustavad õiguskaitsemehhanismi tervikuna – nii õigusinstrumente kui järelevalvemehhanismi.

Taoliste regionaalsete süsteemide spetsiifika põhineb paljus rahvusvahelises õiguses kehtivatele üldistele standarditele. Vähemusrahvuste õiguskaitse standardeid on veel väga vähe arvestades tema arengut, küll aga on esinenud mõningaid progressiivseid katseid nende loomisel. Üks selliseid katseid on kindlasti Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon. Viidates muuhulgas Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti universaalsele artiklile 27 ja olles ise regionaalne instrument, pakub käesolev raamkonventsioon tõepoolest universaalsemat standardit vähemusrahvuste õiguskaitstes. Järgnevates peatükkides püütakse analüüsida, milles seisneb selle konventsiooni universaalsus.

Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste õiguste kaitsemehhanism koosneb mitmest instrumendist, millest käesolevas töös analüüsime kolme: Vähemusrahvuste raamkonventsioon, Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ja Euroopa regionaalvõi vähemuskeelte harta. Euroopa Nõukogu instrumendid regionaalse süsteemina on hea näide sellest, kuidas üks sellistest süsteemidest toimida võib. Väga huvitav oleks tõmmata mõningaid võrdlusparalleele SRÜ ja Euroopa Nõukogu süsteemide vahel arvestades kahte põhiaspekti. Esiteks, paljud SRÜ instrumendid inimõiguste ja eriti vähemuste kaitse valdkonnas on inspireeritud Euroopa sarnastest instrumentidest. Selles mõttes on Euroopa instrumendid SRÜ omadele šablooninstrumentideks. Teiseks, Euroopa riigid ja SRÜ liikmesriigid on võrdsel määral polüetnilised. Lisaks, kuus kaheteistkümnest SRÜ liikmesriigist on ka Euroopa Nõukogu liikmed, mis tähendab, et nende suhtes kehtivad kõik nende poolt ratifitseeritud Euroopa Nõukogu instrumendid. Siinjuures peab märkima, et kuigi paljud Euroopa Nõukogu instrumendid on avatud allakirjutamiseks (või vastuvõtmiseks) ka teistele riikidele peale Euroopa Nõukogu liikmete, ei kehti siiski ülejäänud kuue SRÜ riigi

suhtes⁸⁶ ei Vähemusrahvuste raamkonventsioon, Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ega Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta.

Lähtudes öeldust võib eeldada, et kahe regionaalse süsteemi toimimisel osaliselt kattuvatel territooriumil, võib tekkida nende süsteemide dubleerimise, ühe süsteemi kadumise või praktilise efektiivsuse nõrgenemise oht. Et analüüsida kõiki olemasolevaid topeltstandardeid ja süsteemide efektiivsust praktikas, ongi SRÜ süsteemiga võrdluseks valitud just Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse süsteem.

⁸⁶ Nendeks riikideks on Kazahhstan, Kõrgõzstan, Tadžikistan, Turkmenistan, Usbekistan ja Valgevene.

4.2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (EIÕK) rollist vähemusrahvuste õiguskaitstes

Euroopa standardid vähemusrahvuste kaitstes on saanud inspiratsiooni ühest väga põhjalikust ja efektiivsest inimõiguste kaitse instrumendist – EIÕK-st, täpsemalt selle konventsiooni artiklis 14 sisalduvast üldisest diskrimineerimise keelust. Artiklis tagatakse õiguste ja vabaduste kasutamine muuhulgas ilma mingi diskrimineerimiseta rahvusvähemusse kuuluvuse alusel.

Euroopa vähemuste kaitse läbi sellise individuaalse lähenemise oli aktuaalne vähemalt sellel ajal, kui EIÕK loodi. Tegelikult ongi vähemuste kaitse üks tõhusamaid variante sellistesse vähe kaitstud rühmadesse kuuluvate isikute individuaalsete õiguste kaitse. Peab nõustuma Thornberry väitega, et vähemusrahvusesse kuuluvad isikud on inimõiguste loomulikud (naturaalsed) tarbijad⁸⁷ ja nende kaitseks peale kollektiivseid õigusi kaitsvate instrumentide on eelkõige universaalsed inimõigused. Thornberry jätkab:

...Iga süsteemi eluliseks osaks on inimõiguste kaitsmine. Vähemuste kaitse on ka universaalse süsteemi õigsuse kontroll. Kaitset vajavatele gruppidele tähelepanu pööramata võivad universaalsed inimõigused muutuda sisutühjadeks, millest on üldiselt kasu kõigile, kuid eraldivõetuna mitte kellelegi...⁸⁸

Kuigi Thornberry toetub oma arvamuses enamasti sellisele rahvusvahelisele instrumendile nagu Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisele pakt (eriti artikkel 27), võib sedasama väita ka EIÕK'i põhjal. Ka kirjanduses on väga palju osutatud sellele, et EIÕK regionaalse instrumendina on juba ammu saanud universaalseks instrumendiks.⁸⁹ Järelikult, arvestades kõike ülaltoodut, saame me rääkida EIÕK-st kui Euroopa vähemusrahvuste regionaalse kaitse mehhanismi esmast ja universaalset toimet omavast instrumendist.

Võrreldes EIÕK-i samalaadse SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooniga (mis muidu omab puhtalt regionaalset iseloomu), võib esile tuua kaks põhilist järeldust.

⁸⁷ *Supra*, allmärkus 21.

⁸⁸ Thornberry 1992. Lk 387.

⁸⁹ Vt nt Kristin Henrard, *Op cit.*

Eero J. Aarnio nimetab EIÕK-i kõige tähtsamaks Euroopa Nõukogu saavutuseks inimõiguste valdkonnas. Vt Eero J. Aarnio. *Minority Rights in the Council of Europe: Current Developments - Universal Minority Rights*. Ed. by Alan Philips and Allan Rosas. Åbo Akademi University Institute for Human Rights, Minority Rights Group (International). Turku/Åbo and London, 1997. Lk 123.

Sellise võrdluse juures on üheks positiivseks aspektiks see, et Euroopa süsteemi efektiivne toimimine on tagatud adekvaatse ja efektiivse (võib ka tunnista, et universaalse) järelevalvemehhanismi olemasoluga. Rääkimata siin pikemalt Euroopa Inimõiguste Kohtust, peab kohe nõustuma, et töötav kohtulik mehhanism inimõiguste ja eriti vähemusrahvuste kaitses on igati soliidne ja adekvaatne viis kontrollida riikide poolsete kohustuste täitmist inimõiguste ja põhivabaduste realiseerimisel. Seda ei saa väita SRÜ süsteemi puhul. SRÜ järelevalve mehhanism on esindatud ekspertidest koosneva organiga, mis ei oma (pool-) kohtulikke funktsioone. Teiselt poolt on jällegi küsitav sellise organi (kohtulike funktsioonidega) vajalikkus SRÜ regionaalses süsteemis, kuna siis tekiks teatud mõttes kollisioon Euroopa kohtuliku süsteemiga, mis tõenäoliselt diskrediteeriks mõlema süsteemi legitiimsust. Seda saab väita sellepärast, et 6 SRÜ riiki on ju üheaegselt nii SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kui ka EIÕK-i osapoolteks, järelikult kehtiksid nende suhtes kaks järelevalvemehhanismi. Nagu juba eespool analüüsitud, isegi kohtulike funktsioonideta SRÜ inimõiguste komisjon ei toimi veel ja ka selle perspektiivid lähitulevikus ei ole teada. Juhul, kui SRÜ inimõiguste komisjon toimiks, oleks ta kindlasti kasulikuks täienduseks (mitte alternatiiviks või välistavaks mehhanismiks!) Euroopa järelevalve süsteemile, eriti arvestades seda, et selle komisjoni pädevusse on antud ka SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute kaitse konventsiooni põhjal esitatavad kaebused.

Teiseks oluliseks aspektiks Euroopa ning SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste kaitse rollis vähemusrahvuste kaitses on kindlasti järgmine aspekt. Sarnaselt EIÕK-i artikliga 14, sätestab ka SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 20 teine lõige üldise diskrimineerimise keelu (ka vähemusrahvusesse kuuluvuse alusel). Euroopa konventsioon (EIÕK) ei konkretiseeri eraldi vähemusrahvuste õiguste kasutamisega seotud kohustusi. SRÜ konventsiooni on aga lülitatud eraldi säte,⁹⁰ milles sätestatakse (ilmselt riigi) negatiivne kohustus vähemustesse kuuluvate isikute õiguste tagamisel.⁹¹ Selle artikli juures on oluline, et selles sisaldub ka vähemuste õiguste kollektiivne dimensioon.⁹²

Kui rääkida individuaalsest lähenemisest vähemuste kaitses, siis peab alati meeles pidama asjaolu, et vähemusrahvuste kaitse üksnes läbi inimõiguste ja põhivabaduste ei ole sugugi piisav ja adekvaatne. Et vähemuste identiteet realiseerub ja eksisteerib kollektiivse nähtusena,

⁹⁰ SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 21.

⁹¹ Sellest artiklist vaata lähemalt *supra*, punkt 4.3.

⁹² Vastavalt sellele artiklile realiseeritakse vähemustesse kuuluvate isikute õigusi „individuaalselt“ ja „üheskoos“.

peab ka nende õiguskaitse olema suunatud kollektiivsele dimensioonile. Samas ei tohiks EIÕK-le ette heita tema puhtalt individuaalse dimensiooni kohaldamist vähemusrahvustele võrreldes SRÜ samalaadse konventsiooni ülalloodud erinevusega. Seda näiteks sellepärast, et EIÕK-i eesmärgiks ongi kaitsta *fundamentaalseid* inimõigusi ja põhivabadusi,⁹³ mitte kollektiivseid õigusi. Peab arvestama ka olusid, milles EIÕK loodi (natsi režiimi järgne aeg) ja SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon.

Oma artiklis „Minority Rights Under the Council of Europe” väidab Geoff Gilbert, et vähemuste kaitse gruppidega on EIÕK-i artikli 14 alusel üksnes kõrvalise tähtsusega vaatamata võimalusele esitada Kohtusse kollektiivseid kaebusi vastavalt EIÕK-i artiklile 25⁹⁴ (uus artikkel 34 – *D. D. märkus*).

Seega, SRÜ inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis on mindud vähemuste õiguste kaitstes natukene progressiivsemat teed võrreldes EIÕK-is sätestatuga. Teisest küljest, mis puudutab järelvalvemehhanismi, siis on see progressiivsus muidugi kahtluse all. Samal ajal, kui Euroopa Inimõiguste Kohus pakub reaalselt võimalust efektiivselt kaitsta vähemusrahvustesse kuuluvate isikute individuaalseid õigusi, ei ole SRÜ regionaalses mehhanismis see reaalselt võimalik.

⁹³ Summary of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Kättesaadav veebiaadressil <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/005.htm> (01.04.2004)

⁹⁴ Geoff Gilbert. *Minority Rights Under the Council of Europe*. – *Minority Rights in the „New” Europe*. Ed. by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999. P. 54

4.3. Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon

Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon (edaspidi - *Raamkonventsioon*) on üks Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste õigustele spetsialiseerunud instrumente, mida ma käsitlen käesolevas töös.

Raamkonventsioon nõuab meie tähelepanu käesolevas töös mitmel põhjustel. Esiteks, see on esimene põhjalik vähemusrahvuste kaitse regionaalne kokkulepe Euroopas peale Rahvaste Liiga süsteemi. Teiseks, raamkonventsiooni osapoolteks on *inter alia* 6 SRÜ riiki, kes on ühtlasi ka Euroopa Nõukogu liikmed. Viies SRÜ riigis on see konventsioon juba jõustunud.⁹⁵ Samas on huvitav asjaolu, et samalaadne SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon on allkirjastatud 1994. aastal (st enne Raamkonventsiooni), kuid see jõustus alles 2003. aastal. Seega topeltolukorras, kus pool SRÜ riikidest oli kahe samalaadse regionaalse kokkuleppe osapoolteks, oli kuni aastani 2003 neist jõus ainult üks – Raamkonventsioon. Viimasest aspektist lähtudes on huvitav analüüsida, missugust kaitset pakub kumbki konventsioon vähemusrahvustele SRÜ territooriumil. Tuleb arvestada ka sellega, et kaks SRÜ riiki – Vene Föderatsioon ning Aserbaidžaan – on ratifitseerimisel teinud Raamkonventsioonist reservatsioonid.

Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni mõnevõrra detailsem regulatsioon ja teistsugune ülesehitus võrreldes SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooniga on eelkõige tingitud ajalisest faktori. Et SRÜ konventsioon on vastu võetud ajaliselt varem, kui Raamkonventsioon, on näha ka nende instrumentide erinevast sõnastusest. Selline erinevus ei ole muidugi tingitud pelgalt ajalisest faktorist, vaid ka konventsioonide erinevatest missioonidest ja määratlustest.

Kui rääkida Euroopa instrumendist, siis selle määratluse võime kindlaks teha tema nimetusegi järgi. Raamkonventsiooni “raamilisust” võib tõepoolest leida enamikest selle sätetest ning üldse sellest, kuidas raamkonventsioon sätestab riikide poolseid kohustusi vähemusrahvuste suhtes. Teisalt, kummagi konventsiooni aluseks on erinevad ambitsioonid. Raamkonventsiooni ülesandeks oli vastavalt Viini deklaratsioonile „saada esimeseks legaalselt siduvaks multilateraalseks instrumendiks vähemusrahvuste kaitseks”.⁹⁶ SRÜ

⁹⁵ Gruusia kirjutas sellele alla, kuid ei ratifitseerinud veel. Seega Gruusia jaoks ei ole see veel legaalselt siduv.

⁹⁶ Vt *General Considerations in Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*.

vähemusrahvuste kaitse konventsiooni ülesandeks oli eelkõige kaitsta rahvusvähemusi, kes on saanud nendeks pärast NSV Liidu lagunemist. Olukorras, kus näiteks venelased on saanud teiste SRÜ riikide kodanikeks ja saanud seal rahvusvähemusteks, oli vaja kiiresti luua selline legalset instrument, mis kaitseks rahvusvähemuste õigusi endise NSV Liidu territooriumil.

4.3.1. Vähemusrahvuste legaaldefineerimine Euroopa ja SRÜ konventsioonides⁹⁷

Et Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon on oma sisu poolest pragmaatiline ja raame kehtestav, on näha ka Euroopa Nõukogu positsioonist vähemusrahvuse legaaldefineerimisel. Raamkonventsiooni väljatöötamisel on asutud seisukohale, et vähemalt „sellel etapil” on raske jõuda ühise definitsioonini, mis rahuldaks kõiki osalisriike.⁹⁸ Esmapilgul võib küll tunduda, et säärane lai diskretsioon, mis lubab osalisriikidel ise otsustada, kes kuulub vähemusrahvusesse, on vastuolus vähemusrahvuste huvidega. Teiselt poolt kehtestab raamkonventsioon ise raamid, millesse selline riigi valik raamkonventsiooni kohaldamisel peab mahtuma. Artikkel 2 kohustab riiki konventsiooni kohaldamisel ja tema sätete rakendamisel arvestama hea usu printsiibiga. Teiseks sätestab artikkel, et raamkonventsiooni sätteid peab kohaldama „vastastikuse mõistmise ja sallivuse vaimus ning kooskõlas riikidevahelise heanaaberlikkuse, sõbralike suhete ja koostöö põhimõtetega”.⁹⁹ Seega on riikide suva vähemusrahvuse määratlemisel ja konventsiooni kohaldamisel piiritletud raamkonventsioonis kõige universaalsemal tasemel, so rahvusvahelise tava ja üldtunnustatud printsiipidega.

Vähemusrahvuse definitsiooni puudumise kohta raamkonventsioonis märgib Michiel Elst oma artiklis, et selline lähenemine on lünklik, kuna „Raamkonventsioon ei määratle, kas seda võib kohaldada ka immigrantide [uued vähemused – *D.D. märkus*] suhtes”.¹⁰⁰ Selle väitega ei saa täiel määral nõustuda, sest nagu eespool öeldud, on selle üle otsustamise kompetents üle antud osalisriikidele, kes oma deklaratsioonides ja reservatsioonides võivadki määratleda isikute ringi, kelle suhtes raamkonventsiooni sätteid kohaldatakse. Kui osalisriigid teevad seda heas usus ja kooskõlas rahvusvaheliste printsiipidega, ei vähemusrahvuse legaaldefinitsiooni puudumist Raamkonventsioonis veel lugeda tema puuduseks või lüngaks. Arvestama peab ka sellega, et tegemist on raamkonventsiooniga ja riikide ülesandeks vähemusrahvuste kaitstes ongi Raamkonventsiooni ideede transformeerimine siseriiklikku õigusesse, kus need omandavad täpsema vormi ja sisu.

⁹⁷ Peetakse silmas Raamkonventsiooni ja SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni.

⁹⁸ Vt Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities (CETS no. 157). Para 12. Kättesaadav veebiaadressil: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm> (02.04.2004)

⁹⁹ Siin ja edaspidi Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni tsiteerimiseks on kasutatud mitteametlik tõlge, mis on avaldatud RT II 1996, 40, 154.

¹⁰⁰ Michiel Elst. The Protection of National Minorities in the Council of Europe and the Commonwealth of Independent States: a Comparison in Standard-Setting. - Minority Policy in Central and Eastern Europe: the Link Between Domestic Policy, Foreign Policy and European Integration. Gen. ed.: Katlijn Malfliet, Ria Laenen. The Institute for European Policy, 1998. PP. 167-168.

Vähemuste legaalseadustused on üks ilmekamaid näiteid kahe regionaalsete süsteemide toimimisest ühel territooriumil. Euroopa Nõukogu vähemuste õiguste kaitse instrumendis puudub taoline definitsioon, samalaadses SRÜ instrumendis on see lünk täidetud. SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioonis sisaldub definitsioon, vastavalt millele SRÜ konventsiooni kohaldatavus immigrantide suhtes on selgelt välistatud. See on näide, kuidas üks regionaalne süsteem täiendab teist, mitte ei satu üksteisega kollisiooni ega välista üksteist.

4.3.2. Kollektiivsest dimensioonist Raamkonventsioonis ja SRÜ vähemusrühvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioonis

Vähemusrühvuste õiguste efektiivse kaitse juures on väga tähtis õiguste kollektiivne dimensioon. Viimane tähendab vähemuste õiguste niisugust käsitlemist, mis eeldab lähenemist läbi vähemusrühma eriõiguste teostamise. Jällegi on tegemist selliste vähemuste õigustega, mis on seotud nende spetsiifikaga ning neid realiseeritakse kollektiivis. Ainult universaalsete inimõiguste kaudu neid õigusi efektiivselt kaitsta ei saa, kuna inimõigused kuuluvad indiviidile, kõne all olevad vähemuste eriõigused aga kollektiivile. Nii ei saa rääkida kaitse efektiivsusest, kui ei tunnista vähemuste õiguste kollektiivset dimensiooni. J. Pejic kirjeldab kollektiivsuse elementi oma töös „Minority Rights in International Law“ järgmiselt:

Vajalik on tunnustada vähemuste õiguste kollektiivsuse elemendi olemasolu, kuna see vastab paremini nii vähemuste kaitse reaalsusele kui ka selle eesmärgile. Näiteks kultuuritraditsioone järgida, samuti haridus- ja religioosseid institutsioone asutada ja hallata võib kogukonna poolt ainult kollektiivsel alusel.¹⁰¹

Kui rääkida kollektiivsuse elemendi esinemisest mõlemas (SRÜ ja Euroopa Nõukogu) konventsioonis, siis vaatamata seletuskirjades ja muudes dokumentides toodule, sisaldavad nad mõlemad kollektiivsuse tunnuseid. Seletuskirja punktis 13¹⁰² on öeldud, et Raamkonventsioonis on mindud teiste vähemuste kaitse rahvusvaheliste instrumentide teed ja see ei eelda kollektiivsete õiguste tunnustamist. Selline lähenemine on arusaadav arvestades, et Raamkonventsioon on tõepoolest omamoodi poliitiliseks kompromissiks osalisriikidele, kuna kollektiivsete õiguste sundtunnustamine võiks tähendada esiteks, Raamkonventsiooni radikaalsust ja ebapopulaarsust osalisriikide sees, ja teiseks, vähemustele setsessiooni võimaluse andmist.¹⁰³

Nagu juba öeldud, võib siiski leida mõned kollektiivsuse tunnused kõigepealt

¹⁰¹ J. Pejic. „Minority Rights in International Law“. P. 674. (viidatud Kristin Henrard, *op cit*, lk 241). Kollektiivsetest õigustest vt ka John Edwards. Preferential Treatment and the Right to Equal Consideration. - Minority Rights in the „New“ Europe. Edited by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999. Lk 157 – 161.

¹⁰² Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities (CETS no. 157). Para 13.

¹⁰³ Teisest ohtust (setsessioonist) kirjutab nt Michiel Elst (Michiel Elst, *op cit*) viidates teistele autoritele.

Raamkonventsiooni artiklist 3 lõikest 2, mille kohaselt vähemusrahvusesse kuuluvad isikud võivad kasutada käesolevas raamkonventsioonis sätestatud põhimõtetest tulenevaid õigusi ja vabadusi nii üksikisikuna kui koos teistega“. Umbes samasugune põhimõte sätestatakse ka SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioonis. Huvitav on aga võrrelda nende kahe instrumendi sõnastust selles osas. Raamkonventsioon sätestab, et „ ... isikud võivad kasutada ... õigusi ja vabadusi ... koos teistega“. Samas ei ole selles sättes täpsustatud, kes need “teised” on. Võib oletada, et nendeks on ka kõik teised riigi kodanikud, kes ei kuulu sellesse vähemusse. Sellisel juhul pigem ei ole tegemist päris kollektiivsuse tunnuse (kollektiivsus vähemuse liikmetega) esinemisega. SRÜ konventsiooni samalaadne säte on sõnastatud pisut teisiti. Vastavalt selle konventsiooni artikkel 4 lõikele 1 on kollektiivsuse tunnus väljendatud sõnadega “koos oma rühma liikmetega”. Seega on SRÜ konventsioonis tegemist tõepoolest vähemuste õiguste kollektiivsuse (vähemalt osalise) tunnustamisega ja pisut parema sõnastuse lahendusega vähemuste kollektiivsete õiguste tagamiseks.

Mitmed autorid väidavad et, Raamkonventsioonis sisaldub rida kollektiivseid õigusi.¹⁰⁴ Eero J. Aarnio toob välja järgmise sätete kataloogi, kus on tema arvamuse kohaselt sätestatud vähemuste universaalsed õigused ja vabadused¹⁰⁵: õigus rahumeelsetele kogunemistele ja ühinemisvabadus (artikkel 7); õigus luua usuinstitutsioone, -organisatsioone ja -ühinguid (artikkel 8); võimalus luua ja kasutada oma meedia (artikkel 9, lõige 3); erimeetmed edendamaks vähemusrahvuse kultuuri, ajaloo, keele ja religiooni tundmist (artikkel 12, lõige 1); õigus asutada ja juhtida oma erakoole või -täiendõppeasutusi (artikkel 13, lõige 1); eelduste loomine tegusaks osalemiseks kultuuri-, sotsiaal-, majandus- ja ühiskondlikus elus. (artikkel 15); elanikkonna proportsioone muutvate meetmete võtmise keeld vähemusrahvusesse kuuluvate isikute asualal - *prohibition of gerrymandering* (artikkel 16); õigus vabadele ja rahumeelsetele piiriülestele kontaktidele (artikkel 17, lõige 1).

Mis puudutab SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni, siis nende kollektiivsete õiguste ja vabaduste kataloog ei erine väga Raamkonventsioonis sätestatust ega paku mingit uut lähenemist, kuid kindlasti on olemas erinevusi, näiteks haridusalasse õiguses. Raamkonventsiooni artikkel 13 sätestab vähemuste õiguse erakoolidele ja -täiendõppeasutustele, viidates sellega just erakapitalil põhinevale haridusele ja vähendades võimalikku riigipoolse abi saamist nende haridusasutuste asutamiseks. Samas rõhutab SRÜ

¹⁰⁴ Vt nt Kristin Henrard, *op cit* (Chapter III, Section III), Eero J. Aarnio, *op cit* (Para 9).

¹⁰⁵ Eero J. Aarnio, *op cit*. Lk 131 - 132.

konventsiooni artikkel 10 (a) just osalisriikide kohustuse osakaalu vähemuste haridusalaste küsimuste lahendamises. Veel enam, selle konventsiooni artikkel 10 viitab artiklile 9, milles on ette nähtud riigi- ja ühiskondlike asutuste poolse finantsabi saamise võimalus. Kuigi artikkel 9 on sõnastatud päris pehmelt, saab rakendades selles artiklis sätestatud koos artikliga 10 käsitleda riigiabi saamise eelduste loomist osalisriigi kohustusena. Taoline osalisriikide finantsabi vähemusrahvuste haridusasutustele ei ole välistatud ka Raamkonventsiooni järgi, kuid viimane rõhutab just *erakoolide* loomise ja juhtimise võimalust.

Teine oluline erinevus kollektiivsete õiguste ja vabaduste sätestamisel puudutab Raamkonventsiooni artiklis 16 sätestatud, mis ütleb järgmist:

Pooled loobuvad meetmetest, mis muudavad elanikkonna proportsioone vähemusrahvusesse kuuluvate isikute asualal ning mis võivad piirata käesoleva raamkonventsiooni põhimõtetest tulenevaid õigusi ja vabadusi.

Minu arvates on tegemist väga progressiivse ja oma sisult väga mahuka sättega, mis laiendab üldise diskrimineerimise keelu mõistet ja keelab tegelikult sellise riigipoolse tegevuse, mis oleks vastuolus Raamkonventsiooni põhimõtetest tulenevate õiguste ja vabadustega või piiraks neid. Seda sätet võib pidada progressiivseks eelkõige sellepärast, et, esiteks, ei korda ta lihtsalt üldist diskrimineerimise keeldu üle, vaid täiendab seda kollektiivsuse elemendiga, ja teiseks, peale puhtalt poliitiliste meetmete keelab ta tegelikult ka sotsiaalsete ja näiteks majanduslike meetmete võtmist, mis oleksid kahjulikud vähemusrahvuste populatsioonile. Sellist sätet SRÜ konventsioonis ei ole, mistõttu on Raamkonventsiooni iseloom mõnevõrra universaalsem ja progressiivsem.

4.4. Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta

Analüüsid Euroopa Nõukogu mehhanismi vähemusrahvuste õiguste kaitses ei saa mööda minna ka sellisest õigusinstrumentidist nagu Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta (edaspidi - Vähemuskeelte harta). Käesoleva töö eesmärgiks on eelkõige analüüsida seda hartat just võrdlevas aspektis SRÜ sarnaste instrumentide või sätetega. Sellepärast ma ei pea võimalikuks ega vajalikuks käsitleda pikemalt siin peatükis harta üldist tasandit.

SRÜ regionaalses süsteemis ei ole iseseisvat instrumenti reguleerimaks vähemuskeelte staatust ning nende kasutamist ja säilitamist. Seda ülesannet täidavad teatud määral SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni sätted. Peab aga kohe märkima, et tegemist ei ole kattuvate regulatsioonidega, kuna Vähemuskeelte harta küll reguleerib vähemuskeelte kasutamist haridus- (artikkel 8), avaliku elu (artiklid 9-10), meedia- (artikkel 11) ja teistes valdkondades, kuid teeb seda põhimõtteliselt teistmoodi, kui SRÜ konventsioonide sätted. See on üks aspekt, miks Vähemuskeelte harta täiendab SRÜ regulatsiooni. Teine aspekt puudutab nende kahe – Euroopa Nõukogu ja SRÜ - instrumentide territoriaalset kehtivust. Nagu juba öeldud, puudub SRÜ regionaalses süsteemis iseseisev ja legaalselt siduv vähemuste keeltele pühendatud instrument, seega oleks harta ülesandeks täita seda lünka SRÜ riikides juhul, kui nad oleksid sellega ühinenud. Käesoleval hetkel on hartaga on ühinenud 5 SRÜ riiki: Aserbaidžaan, Armeenia, Moldova, Ukraina ja Venemaa. Kaks riiki – Aserbaidžaan ja Armeenia – on teinud allakirjutamisel deklaratsiooni, ainult üks riik – Armeenia - on harta ratifitseerinud.

Vähemuskeelte harta ei ole loodud lingvistiliste vähemuste kaitseks, regionaal- ja vähemuskeelte kasutamise reguleerimiseks.¹⁰⁶ Vastavalt Vähemuskeelte harta artiklile 3 peab iga riik hartaga ühinemisel määratlema need keeled, mis kuuluvad harta kaitse alla,¹⁰⁷ kusjuures taoline valik ei tohi olla suvaline ja ta on piiratud vastavalt harta artiklis 1 antud definitsioonidele. Säärane lähenemine kaitsmisele kuuluvate väärtuste määratlemisel tõhustab harta toimimist, kuna nii saab paremini jälgida selle instrumendi efektiivsust. Samas tuleb silmas pidada asjaolu, et keelte kandjateks ja kasutajateks on alati inimesed (käesoleval juhul – vähemustesse kuuluvad isikud), järelikult pakub harta – kuigi kaudselt – vähemusrahvuste

¹⁰⁶ Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages (CETS no 148). Para 11. Kätesaadav internetivõrgus aadressil <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/148.htm> (06.04.2004)

¹⁰⁷ Sellisteks keelteks Armeenias on: assüüri, yezidi, kreeka, vene ning kurdi keeled (vastavalt Armeenia

kultuurialaste õiguste kaitse võimalust.¹⁰⁸

Progressiivseks võib hartat nimetada ka sel põhjusel, et selles on väga konkreetne sõnastus ja järjestus riikide kohustuste osas. Nii läbivad kogu instrumenti sõnaühendused: „Iga osapool kohustub“ (nt artiklid 2, 8, 9 jt), „iga osapool peab täpselt määratlema...“ (artikkel 3) jne. Osalisriikide kohustuste sätestamisel on hartas mindud väga originaalset teed. Vastavalt artiklile 2 kohustuvad osalisriigid täitma kõiki harta teises osas nimetatud kohustusi *mutatis mutandis* ja valima täitmiseks veel 35 paragrahvi või alaparagrahvi harta kolmandast osast. Sellega on jällegi püütud hoida tasakaalus osalisriikide ja vähemuste huvisid.

Huvitav on jälgida, millise tee on riigid praktikas valinud harta artiklis 3 sisalduva alternatiivi suhtes. Käesolevas töös väärivad käsitlemist just SRÜ riigid. Kuna hartaga liitunud viiest SRÜ riigist ainult Armeenia on selle ka ratifitseerinud, siis käsitleme just selle riigi deklaratsiooni.¹⁰⁹

Kohustused harta III osas on sätestatud peamiselt nii, et alternatiivkohustused on järjestatud nende niiöelda leebuse astme järgi. On üpris tõenäoline, et riigid valivad harta ratifitseerimisel artiklid, mis kohustavad neid leebemateks meetmeteks vähemuskeelte kaitsmisel. Armeenia deklaratsioonis on selline tendents selgelt näha, kuigi see võib teatud määral olla õigustatud asjaoluga, et vähemuskeelte kandjaid on seal tõepoolest vähe. Armeenia deklaratsiooniga on sätestatud eriti marginaalsed, miinimumnõuded hariduse ja meedia valdkonnas. Nii näiteks, mis puudutab vähemuskeelset raadiot ja televisiooni (harta artikkel 11, paragrahv 1, alaparagrahv a), siis Armeenia võttis endale kohustuse „luua adekvaatne õiguslik regulatsioon, mille kohaselt pakuksid raadio- ja TV saatjad saateid regionaalsetes või vähemuskeeltes“. Alternatiiviks sellele kohustusele olid sama alaparagrahvi punktid (i) ja (ii), millega riik kohustub kas „kindlustama“ (punkt i) või „hõlbustama“ (punkt ii) vähemalt ühe regionaalse või vähemuskeelset raadio- ja ühe telekanali loomist. Mis puutub majandus- ja sotsiaalset elu reguleerivatesse sätetesse (harta artikkel 13), siis Armeenia valis paragrahvis 1 antud neljast alternatiivist kolm. Need kolm alternatiivi (punktid b, c, d) puudutavad enamasti tulevast seadusandlust ja tulevikus võetavaid meetmeid. Punkt a, mida Armeenia ei valinud,

ratifitseerimiskirjale, üleantud 25. jaanuaril 2002. a)

¹⁰⁸ Vt nt Dónall Ó Riagáin. Many Tongues but One Voice: a Personal Overview of the Role of the European Bureau for Lesser Used Languages in Promoting Europe's Regional and Minority Languages. - Ed. by Camille C. O'Reilly. Language, Ethnicity and the State. Volume 1: Minority Languages in European Union. Palgrave, 2001. Lk 35.

¹⁰⁹ Vt List of declarations made with respect to the treaty no 148. Kättesaadav võrguaadressil <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=8&DF=06/04/04&CL=ENG&VL=1> (06.04.2004)

puudutab aga olemasolevat ja kehtivat seadusandlust, mis käib regionaalse või vähemuskeelte kasutamise kohta majandus- ja sotsiaalset elu puudutavates dokumentides. Selline valik võib olla tingitud soovi puudumisest vaadata üle kehtiv seadusandlus, kehtivad seadused aga võivad piirata vähemuskeelte kasutamist.

Nagu eespool öeldud, on harta väga progressiivne ja tõhus instrument vähemuste kultuurialaste õiguste kaitseks. Armeenia, kes esimesena ja seni ainsana SRÜ riikidest on ratifitseerinud Euroopa Regionaalsete või vähemuskeelte harta, on vähemuste kaitses tõenäoliselt kõige julgem ja progressiivsem riik endistest NSV Liidu vabariikidest. Mis puudutab teisi SRÜ riike, siis peab kindlasti märkima, et taoline mehhanism peab käivituma neis nii kiiresti kui võimalik, kuigi see ei ole kahjuks veel garantiiks kõikide vähemusrahvuste kaitsel. Seda sellepärast, et harta artikkel 1 punkt ii sätestab, et käesolevas hartas mõistetakse vähemuskeelena keelt, mis „erineb riigi ametlikest keeltest“. Arvestades aga Venemaa paljude regioonide iseärasusi,¹¹⁰ ei saaks hartas sätestatud nendes regioonides kohaldada keelte suhtes, mis on vastavalt seadustele ametlikud keeled.

¹¹⁰ Paljudes Vene Föderatsiooni vabariikides (näiteks vabariigid, kus elavad soome-ugri rahvad – Komi, Udmurtia, Mordovia jt) on kaks riigikeelt: vene ja tiitelrahvuse oma. Venemaa seadusandlus aga tihti ei paku tiitelrahvuste keeltele tõhusat kaitset ega täida oma kohustusi kehtiva seadusandluse järgi.

4.5. Järelevalve mehhanismid Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis ja Euroopa regionaal- või vähemuskeelte hartas

Pealkirjas nimetatud Euroopa Nõukogu instrumentidele on iseloomulik üksteisega peaaegu samalaadne järelevalvemehhanism, mis põhineb aruandlussüsteemil ja osalisriikide kontrollil nende kohustuste täitmise üle. Sellepärast oleks otstarbekam käsitleda neid mehhanisme ühes alapeatükis.

Aruandlussüsteem, mille sätestavad kõne all olevad konventsioonid, on omapärane ja järjekindel mehhanism, mis eeldab Euroopa Nõukogu organite poolset kontrolli osalisriikide kohustuste täitmise üle. Tegemist ei ole aga kohtuliku kontrolliga, mis kahtlemata kahandab nende süsteemide efektiivsust ja adekvaatsust. Efektiivne kohtulik kontroll võiks kõne alla tulla siis, kui säärane kompetents oleks üle antud Euroopa Inimõiguste kohtule. See omakorda oleks võimalik siis, kui Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonile lisataks lisaprotokoll, mis käsitleb vähemusrahvuste õigusi. Praegune järelevalve mehhanism aga ei näe ette selle kohtu kontrolli,¹¹¹ kuid võib, muidugi, loota, et vähemuste erioõiguste kaitse saab ka kohtuliku kontrolli võimaluse.

Rääkides konventsioonide efektiivsusest ja adekvaatsusest võib lisada ka, et vähemalt Raamkonventsioonis sätestatud järelevalve mehhanism on nii formaalselt kui materiaalselt proportsionaalne hartas sätestatu suhtes. Nagu juba mitu korda rõhutatud, Raamkonventsiooni nimetus, sõnastus ja normide sisu on väga ebakonkreetne ja tema ülesandeks on kehtestada teatud miinimum ja raamid vähemuste kaitseks. Seega ei tohiks ka Raamkonventsiooniga ettenähtud järelevalve mehhanism olla osalisriikidele ebaproportsionaalselt koormav.

Konventsioonide järelevalve mehhanisme lähemalt uurides, võib välja tuua mõningad erisused nende vahel. Samuti on otstarbekas käsitleda neid ka SRÜ järelevalve süsteemi kontekstis.

Euroopa Nõukogu järelevalve printsiip vähemuste kaitstes baseerub aruandlussüsteemil. Nii vastavalt Raamkonventsiooni artikli 25 lõigetele 1 ja 2 on riigid kohustatud saatma Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele perioodilisi ja *ad-hoc* aruandeid, millistes kirjeldatakse tegelikku olukorda ja konventsioonis sätestatud kohustuste täitmiseks võetud õiguslikke ja

¹¹¹ Vt Gerd Oberleitner. Monitoring Minority Rights under the Council of Europe's Framework Convention. - Minority Rights in the „New” Europe. Edited by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999. Lk 71.

muid meetmeid. Esimeses aruandes peab osalisriik kindlasti ära näitama järgmised meetmed (samuti praktika ja strateegia)¹¹²:

- mis on riikide arvates aidanud eriti hästi edendada raamkonventsiooni üldist eesmärki;
- Mida on riigid teinud avalikkuse ja asjakohaste haldusasutuste teavitamiseks raamkonventsioonist;

Peaaegu samal printsiibil rajaneb Euroopa Nõukogu organite ja osalisriikide koostöö ka Vähemuskeelte hartas sätestatud järelevalve mehhanismi raames. Viimases on aga täpsustatud, et iga järgnev (peale esimese) aruanne tuleb esitada iga 3 aasta tagant. Samuti, erinevalt Raamkonventsioonist, näeb harta artikli 15 esimene lõige ette aruannete avaldamise. Kuna nii muutub järelevalve mehhanism avatumaks dialoogiks vähemusrühvustega, annab see säte väga suure plussi hartale ja suurendab vähemuskeeli kõnelejate osatähtsust nende saatuse üle otsustamisel.

Mõlema Euroopa Nõukogu konventsiooni puhul on märkimisväärne Ministrite Komitee roll järelevalve teostamisel. Siinjuures peab aga märkima, et selle organi positsioon on neis kahes konventsioonis pisut erinev. Nimelt, Raamkonventsiooni järelevalve mehhanismi juures omab Ministrite Komitee võtmerolli: vastavalt seletuskirja paragrahvile 93 on tema „ülesandeks jälgida [konventsiooni] rakendamist osalisriikide poolt”. Samuti Raamkonventsiooni artikli 26 lõige 1 määratleb Nõuandekomitee organina, mis *aitab* Ministrite Komiteel hinnata “poolte võetud meetmete vastavust käesolevas raamkonventsioonis sätestatud põhimõtetele”. Mis puudutab aga Vähemuskeelte hartat, siis vastavalt artikli 16 lõikele 1 kuulub aruannete vahetu kontroll ja osalisriikide valitsustega suhtlemine spetsiaalselt loodud Ekspertide komitee ülesannete hulka. Seega on Raamkonventsiooni järelevalve mehhanismis Ministrite Komitee roll keskem võrreldes harta mehhanismiga. Kuigi selline väike erinevus on pigem ainult formaalset laadi¹¹³, ei tundu tendents kontrolli koondamisele Ministrite Komiteele õige. Selline tendents oleks ohtlik, kuna Ministrite Komitee on poliitiline organ (mitte iseseisvatest ekspertidest koosnev) seega muutuks kogu vähemusrühvuste kaitse järelevalve mehhanism puhtalt poliitiliseks mehhanismiks, mis ei oleks lisaks täielikult sõltumatu osalisriikide

¹¹² Vastavalt Vähemusrühvuste kaitse raamkonventsiooni artikli 25 lõike 1 alusel esitatavate aruannete koostamise juhendi punktile 3. (juhend ACFC/INF (98)1 on vastu võetud Ministrite Komitee poolt ministrite asetäitjate 642. kohtumisel 30.09.1998)

¹¹³ Nõuandekomiteel on tegelikult peaaegu samad funktsioonid ja ülesanded, kuigi seda ei ole otsesõnu väljendatud Raamkonventsioonis.

valitsustest. Oberleitner rõhutab, et “Ministrite Komitee tugev ja dominantne positsioon on vasturääkiv Raamkonventsiooni arenemisele”.¹¹⁴

Euroopa Nõukogu ja SRÜ vähemuste kaitse järelevalve mehhanismide näol on tegemist täiesti erinevate lähenemistega, millega kontrollitakse kehtivate instrumentide täitmist. Euroopa Nõukogus on mindud *monitoring*’u teed, SRÜ puhul on aga tegemist kaebemenetlusega. Raske öelda, milline süsteem on tõhusam ja adekvaatsem vähemusrahvuste jaoks, kuid kindel on see, et taolised süsteemid peaksid olema võimalikult vähe politiseeritud. Samuti on tähtis valitsusväliste organisatsioonide järelevalve protsessist osavõtu võimalus. Mõlemad süsteemid – nii Euroopa Nõukogu kui ka SRÜ oma – pakuvad seda võimalust. Käesolevat olukorda analüüsides aga näib, et Euroopa Nõukogu süsteem pakub tõhusamat järelevalve süsteemi, ja seda on seetõttu, et SRÜ Inimõiguste komisjon ei funktsioneerigi ning see diskrediteerib SRÜ vähemusrahvuste õiguste kaitse süsteemi tervikuna.

¹¹⁴ Gerd Oberleitner, *op cit.* Lk 79.

4.6. Euroopa Inimõiguste kohtu praktikast puudutavalt Vähemusrahvuste kaitse Raamkonventsiooni

Seoses Raamkonventsiooniga tahaks selles peatükis tuua kolm Euroopa Inimõiguste kohtu lahendit, millistes kas kaebaja või kohus ise viitab mõnele raamkonventsiooni sättele. Nendeks on: *Coster v. The United Kingdom*, *Chapman v. The United Kingdom* ja *Gorzelik and others v. Poland*.¹¹⁵

Coster v. Ühendkuningriik ning *Chapman v. Ühendkuningriik* 18. jaanuarist 2001. a. kohtuotsuseid ühendab mitu asjaolu, mistõttu võime neid käsitleda koos. Mõlema kohtuasja kaebajateks on Suurbritannia mustlased, kes viitavad oma kaebuses muuhulgas Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikli 14 rikkumisele. Nagu teada, mustlaste kõige suurem erinevus teistest vähemusrahvustest seisneb nende erilises eluviisis: nendel ei ole omariiklust ning tavaliselt ei ole ka püsivat elukohta, mistõttu nad pidevalt vahetavad oma elukohta ja rändavad. Suurbritannias on loodud spetsiaalsed maaalad mustlaste asustamiseks (*official sites*), samuti kehtib Autoelamute asetuskorra seadus (*The Caravan Sites Act 1968*), mis võeti vastu piiramaks võimalike paikade vähenemist seoses sotsiaalsete muutuste ning planeerimisega sõjajärgsel perioodil. Kohtuasjas *Chapman v. Ühendkuningriik* anti seoses kohaliku planeeringu tulemusega kaebajale 15 kuud lahkumiseks kohast, kus ta elas oma perekonnaga. Planeeringu kohaselt kuulus maa, kus ta elas, Metropolitani Haljasvööndisse (*Metropolitan Green Belt*). Vastavalt Keskkonnakaitse osakonna inspektori otsusele peaks üleriigilise ning kohaliku planeerimise poliitika prevaleerima kaebaja vajaduste üle. Kaebaja ei kolinud talle antud tähtjaks, kuna Kolme Jõe piirkonnas (piirkond *Three Rivers* asub *Hertfordshire*'is) ei olnud ühtegi ametlikult lubatud kohta mustlaste resideerimiseks, samuti kuna temaga koos elas tema 90-aastane dementsust põdev ja püsivat hooldust vajav isa. Kaebaja ise ja tema abikaasa olid samuti haiged. Kohtuasja *Coster v. Ühendkuningriik* asjaolud sarnanevad mõnevõrra eelmise kohtuasja omadega, kuid siin oli kaebajale ja tema perekonnale pakutud korterit püsivalt elama jäämiseks, millest kaebaja loobus põhjendades seda asjaoluga, et tema mustlaseks olemise juures kutsuks sellisesse püsivasse majutuskohta nagu korter elama jäämine esile tema ja tema perekonna liikmete kohandumisega seotud probleeme ja haigusi.

¹¹⁵ Kohtuotsus *Coster v. The United Kingdom* 18. jaanuarist 2001. a. (application no 24876/94).
Kohtuotsus *Chapman v. The United Kingdom* 18. jaanuarist 2001. a. (application no 27238/95).
Kohtuotsus *Gorzelik and others v. Poland* 17. veebruarist 2004. a. (application no 44158/98). Kõik kohtuotsused on kättesaadavad Euroopa Inimõiguste kohtu koduleheküljel võrguaadressil:

Euroopa Nõukogu raamkonventsioon omab mõlemas kohtuasjas formaalset ja materiaalist tähtsust. Mõlemas lahendis viitab kohus raamkonventsioonile kui Suurbritannia õiguskorra lahutamatu osale. Kohus kordab, et “raamkonventsioon ei sisalda küll vähemusrahvuse legaalse definitsiooni”, kuid oma aruandes Nõukogu komiteele juulist 1999. a. tunnustab Ühendkuningriik mustlasi vähemusena.

Viidates mõlemas oma otsustes raamkonventsioonile kui ühele näitele “hiljutisest rahvusvahelisest arengust” minoriteetide kaitses, rõhutab kohus, et vähemuste õiguste ja vabaduste kaitse on oluline mitte ainult neile iseendile, vaid ka kogu ühiskonnale säilitamiseks kultuurilise mitmekesisuse väärtusi.

Kohus märkis samuti, et väga raske leida taset, kus oleks tasakaalustatud nii vähemuste vajadused ja õigused kui ka riikide võetavad meetmed, mis võetakse muuhulgas ka raamkonventsioonis sisalduvate kohustuste täitmiseks. Kohus leidis oma otsustes, et “vähemusse kuulumise fakt [...] ei anna veel vähemustele immuunsust üldistest seadustest, mis on kutsutud kaitsma kogu ühiskonna väärtusi tervikuna ning see puudutab nt keskkonnanõudeid...” Kohtuasjas *Coster v. Ühendkuningriik* märgib kohus samuti, et isegi arvestades nt raamkonventsioonis sätestatud, ei saa Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklit 8 tõlgendada nii laialt, kui seda kaudselt teeb kaebaja öeldes, et Suurbritannia peab tagama adekvaatse arvu mustlaste elamiseks vajalike legaalseid kohti.

Kohtuasjas *Gorzelik and others v. Poland* teeb Euroopa Inimõiguste kohus samuti mõningaid viiteid raamkonventsioonile. Vastavalt otsuses toodud asjaoludele on tegemist vähemuste ühinemisvabadust puudutava vaidlusega. Nimelt kaebajad ning teised isikud soovisid Poolas asutada Sileesia vähemuste ühenduse nimega “Union of People of Silesian Nationality” (*Zwiazek Ludnosci Narodowosci Slaskiej*). Pädeva kohtu registriosakond oli keeldunud ühendust registreerimast. Vastavalt kohtule registreerimiseks esitatud ühenduse memorandum (põhikirja) paragrahvile 30 kuulutati ühenduse sileesia vähemusrahvuse organisatsioonina ja vastavalt paragrahvile 10 võis selle ühenduse lihtliikmeks (*ordinary member*) saada iga sileesia rahvust isik. Ühenduse registreerimisest keeldumise tõttu, rikuti kaebajate arvates nende õigust ühinemisvabadusele, seega artiklit 11 Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonist. Poola Siseministerium oma kirjalikus väites rõhutas muuhulgas, et “ei ajaloolised ega etnograafilised asjaolud ei õigusta arvamust, mille kohaselt

võiks Sileesia elanikke tunnistada vähemusrahvuseks”.

Taotledes enda tunnustamist sileesia vähemusrahvusesse kuuluvate isikutena, viitavad kaebajad oma argumentatsioonides Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonist tulenevale õigusele ja printsiibile, mille järgi on igal vähemusrahvusesse kuuluval isikul õigus vabalt valida, kas kuuluda sellesse vähemusse või mitte. Euroopa Inimõiguste kohus nõustub oma otsuses apellatsioonikohtu arvamusega, et vähemusrahvus on legaalmõiste, kuid mis ei ole defineeritud ei Poola õiguses ega asjakohastes konventsioonides. Isegi raamkonventsiooni seletuskirjas on selgelt öeldud isiku subjektiivse valiku otsesest seosest objektiivsete kriteeriumitega, mis on relevantset isiku identiteediga. See tähendab, kohtu arvates, et kõigepealt peab eksisteerima rahvus selleks, et indiviid saaks teha subjektiivse valiku, kas kuuluda sellesse rahvusesse või mitte.

Sileesia vähemuste ühenduse registreerimine oleks, kohtu arvamuse järgi, seadusrikkumine, kuna siis see ühendus saaks privileege, millele tal ei ole õigust vähemusrahvuseks mitteolemise tõttu.

Käesoleva kohtuotsuse väga oluliseks momendiks seoses raamkonventsioonis sisalduvate riikide kohustustega võib pidada kohtu arvamust, mille järgi kohus tõlgendab riikide kohustusi kitsamas perspektiivis. Kohus väidab, et “ei saa öelda, et [raamkonventsiooni] osapooled on alati kohustatud looma konkreetse siseriiklikku vähemuste kontseptsiooni vastavalt rahvusvahelisele õigusele või juurutama menetluse, mis näeks ette vähemuste ametliku tunnustamise korra.”

Käesolevas peatükis kirjeldatud Euroopa Inimõiguste kohtu otsused on ilmekad näited sellest, kuidas raamkonventsioon, olles väga üldine ja nõ raame kehtestav, leiab elavat rakendamist vähemuste õiguste kaitstes. Samas on näha, kuidas Euroopa Inimõiguste kohus püüab alati leida tasakaalu riikide kohustuste ning vähemuste õiguste ja vabaduste tõhusa kaitse vahel tõlgendades raamkonventsiooni sätteid ja eesmärke. Sellise tasakaalu leidmine on väga tähtis¹¹⁶ kõigi osapoolte stabiilsuse ja efektiivse kaitse eesmärgil.

¹¹⁶ Seda Kohus rõhutab nt oma otsustes *Coster v. The United Kingdom* ja *Chapman v. The United Kingdom*

KOKKUVÕTE

Rahvusvahelises õiguses jääb aktuaalseks vähemusrahvuste universaalsete, eriti aga regionaalsete õigusstandardite ja -normide väljatöötamine. Vähemusrahvuste olemasolevate kaitsesüsteemide adekvaatsus ja efektiivsus on veel lahendamata probleem. Tõepoolest, senini on olnud raske töötada välja adekvaatne universaalne süsteem vähemusrahvuste kaitseks. Viimane taoline katse jääb Rahvaste Liiga aega, kus oli tegemist reaalsete lahendustega konkreetsete vähemuste suhtes.

Universaalsete süsteemide puudusteks võib nimetada kõigepealt normide otsekohaldatavuse võimatust ja nende vähest konkreetset. Sellistes tingimustes, arvestades vähemusrahvuste õiguste ja olemuse spetsiifikat, ei saa kõnelda adekvaatsest ja efektiivsest kaitsest. Viimane on võimalik universaalsete normide konkretiseerimisel ja nende kohandamisel regionaalsetes ehk partikulaarsetes süsteemides. Partikulaarsed süsteemid arvestavad mitte ainult vähemusrahvuste spetsiifikat, vaid ka konkreetse regiooni iseärasusi ning teisi aspekte, mis mõjutavad universaalse normi realiseerimist ühes või teises regioonis. Nicola Girasoli väidab, et „regionaalsete kokkulepete ja bilateraalsete lepingute ülesandeks on standarddokumentides mainitud üldiste reeglite adapteerimine antud tingimustele rahvusvahelise koostöö raamides“.¹¹⁷ Näiteks võib tuua mittediskrimineerimise printsiibi, mis on ammu saavutanud universaalse taseme ja mis realiseerub paljudes regionaalsetes kaitseinstrumentides, näiteks, tüüpilistes naaberriikide vahelistes koostöö- ja heanaaberlikkuse lepingutes.

Nii universaalsetele kui ka regionaalsetele vähemuste kaitse süsteemidele on omane probleem, mis puudutab vähemusrahvuse legaalse definitsiooni väljatöötamist. Seda on raske teha universaalsel tasemel, kuna siis on võimatu arvestada kõigi eksisteerivate vähemuste iseärasusi. Regionaalsed süsteemid omakorda peaksid andma vastuse küsimusele, kuidas määratleda vähemusrahvusi, kuna tegemist on väiksema arvu riikidega, mille territooriumidel üks või teine regionaalne süsteem on kehtestatud. Euroopa Nõukogu süsteem Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni näol ei tulnud selle ülesandega toime. Mitmed autorid on toonud välja raamkonventsiooni üheks nõrkuse põhjuseks just vähemusrahvuste legaalse definitsiooni puudumise konventsiooni tekstist. Taolise definitsiooni puudumine võimaldab liiga laia diskretsiooni riikidele, mis on liitunud selle konventsiooniga. Sõltumatute

¹¹⁷ Nicola Girasoli. The Role of Regional Communities in the Process of European Integration of Central and Eastern European Minorities“. - Minority Policy in Central and Eastern Europe: the Link Between Domestic Policy, Foreign Policy and European Integration. Gen. ed.: Katlijn Malfliet, Ria Laenen. The Institute for European Policy, 1998. P 196.

Riikide Ühenduse samalaadne konventsioon sisaldab erinevalt Euroopa Nõukogu omast sellist definitsiooni. Kuigi viimase juures esinevad ka mõned ebatäpsused ja lüngad,¹¹⁸ on üldiselt tegemist positiivse lahendusega, kuna niiviisi on vähemalt piiritletud SRÜ riikide suva nende isikute määratlemisel, kes võiksid kuuluda vähemusrahvustesse.

Analüüsid kahte regionaalset süsteemi vähemusrahvuste kaitse valdkonnas, tuleb välja selgitada nende vahekord. Üldiselt on võimalik rääkida kas paralleelsest või alistuvast (üksteist välistavast) vahekorras. Kirjanduses on räägitud mitme süsteemide eksisteerimisest ühel ja samal territooriumil kui võimalikust ohust standardite erinevuse suurenemises, samuti „piirkondlike aktide vastavuses ÜRO ülemaailmsele süsteemile“.¹¹⁹ Ei maksa ka unustada, et kuus SRÜ liikmesriiki – Armeenia, Aserbaidžaan, Gruusia, Moldova, Ukraina ning Venemaa - on üheaegselt ka Euroopa Nõukogu liikmed, nende riikide territooriumil kehtivad või hakkavad lähiajal kehtima muuhulgas Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon ja SRÜ vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon. Nende instrumentide analüüs näitas, et tegemist ei ole üksteist välistava regulatsiooniga: SRÜ konventsioon kas täiendab Euroopa Nõukogu regulatsiooni (nt vähemuste legaaldefinitsiooni andmisega) või pakub samalaadset (paralleelset) lähenemist SRÜ regiooni tasemel (mõlemad konventsioonid pakuvad kaitset vähemuste identiteedi põhielementidele ja vaatamata seletuskirjadele sisaldavad mõlemad mõnevõrra ka kollektiivset dimensiooni).

Rääkides Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitsesüsteemist üldiselt, peab kindlasti märkima tema suurt potentsiaali vähemus- või regionaalkeelte režiimi ja kasutamise regulatsioonis. Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta pakub üsna adekvaatset ja tõhusat regulatsiooni ning järelevalvet selliste vähe kaitstud keelte kasutamise alas. Samas harta on lojaalne ka osalisriikide suhtes, kuna ta pakub ebatraditsioonilist lähenemist alternatiivkohustuste valimisel. Teine harta iseärasus on see, et kuigi ta käib *keelte* kaitse kohta, on siiski tegemist *isikute* keeleõiguste kaitsega, ja me saame kõnelda siin vähemusrahvuste kaudsest kaitsest. Sellist vajalikku keeltealast instrumenti SRÜ-s ei ole. Sellepärast on väga tähtis harta levimise protsess SRÜ liikmesriikidesse. Käesoleval hetkel on aga ainult üks riik – Armeenia – selle ratifitseerinud, ülejäänud viis SRÜ (ja ühtlasi Euroopa Nõukogu) liikmesriiki (välja arvatud Gruusia) kirjutasid sellele alla, kuid ei ole veel ratifitseerinud. Arvestades seda, et harta on avatud liitumiseks ka Euroopa Nõukogu

¹¹⁸ *Supra*

¹¹⁹ Krzysztof Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine. - Raija Hanski ja Markku Suksi, “Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse”. Sissejuhatav käsiraamat. Tõlge eesti keelde. Åbo Akademi University, 2001. Lk 41.

liikmeteks mitte olevatele riikidele, võime tõepoolest rääkida Euroopa Nõukogu süsteemi laienemispotentsiaalset SRÜ riikide suhtes.

SRÜ ja Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitsesüsteemide võrdlemisel ei saa mööda minna ka vastavatest järelevalve mehhanismidest. Kui Euroopa Nõukogu järelevalve mehhanism on põhineb *monitoring*’u printsiibil, siis SRÜ-s on tehtud katse luua kvaasikohtulik organ. SRÜ inimõiguste komisjoni näol on tegemist sõltumatutest ekspertidest koosneva organiga, mis võtab vastu kaebused üksikisikutelt, riikidelt ning valitsusvälistelt organisatsioonidelt. Paljud autorid nimetavad Euroopa Nõukogu süsteemi nõrkust seoses järelevalve funktsioonide keskendumisega Ministrite Komiteele. Tõepoolest on raske kriitiliselt ja adekvaatselt jälgida raamkonventsioonis ja vähemuskeelte hartas sätestatud riikide kohustuste täitmist. Probleemi lahenduseks võiks olla järelevalve funktsioonide üleandmine sõltumatute ekspertide organile või Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni vähemusrahvuste kohta käiva lisaprotokolli vastuvõtmine, mis annaks võimaluse pöörduda vähemuste kollektiivsete õiguste kaitseks Euroopa Inimõiguste kohtusse. See võimalus oleks kasulik ka SRÜ liikmesriikidele, arvestades, et SRÜ inimõiguste komisjon ei toimi ja SRÜ-s ei ole teist mehhanismi (nt *monitoring*’u mehhanismi) jälgimaks liikmesriikide kohustuste täitmist vähemusrahvuste kaitse alas.

Kuigi kahe või enama regionaalse süsteemi toimimisel võib tekkida oht standardite kahestumises ja regulatsioonide kollisioonis, ei saa seda öelda SRÜ ja Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitsesüsteemide puhul. Nende kahe süsteemi näol on tegemist üksteist täiendavate paralleelsete süsteemidega. Nad ei ole oma “raamilisuse” tõttu päris adekvaatsed ja efektiivsed vähemuste kaitse vajaliku tasemega võrreldes, kuid siiski on need süsteemid põhjanevad ning lähtepunktideks bilateraalsele ja siseriiklikele lahendustele.

ЗАЩИТА ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В РЕГИОНАЛЬНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ (НА ПРИМЕРЕ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ И СОВЕТА ЕВРОПЫ). РЕЗЮМЕ

В настоящей работе рассматриваются региональные механизмы защиты прав национальных меньшинств государств-участников СНГ и Совета Европы. Региональные механизмы представлены как одни из самых эффективных средств защиты прав меньшинств, выгодно отличающиеся от универсальных систем адаптивностью и гибкостью применительно к меньшинствам, проживающим в конкретных регионах. Региональные системы также являются правовой основой для более конкретизированных билатеральных договоров. Целью работы является сравнение эффективности и адекватности региональных систем СНГ и Совета Европы, а также выяснение того, не присутствует ли в параллельном сосуществовании этих систем на территории определённых государств ненужных и взаимоисключающих стандартов в области защиты прав национальных меньшинств. Для ответа на поставленные задачи в работе сделан анализ таких международных документов, как Конвенция СНГ о защите прав человека и основных свобод, Конвенция СНГ о защите прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств и др. документы. В анализе этих международных инструментов значительную роль играет проверка наличия и эффективности механизма контроля (мониторинга) за выполнением обязательств по защите прав меньшинств.

Работа состоит из четырёх глав. В первой главе внимание уделяется проблеме, связанной с универсальным определением понятия «национальное (этническое) меньшинство» в международном праве, также рассматривается правосубъектность меньшинств. Во второй главе работы дана попытка обзора защиты прав меньшинств в историческом аспекте. Третья и четвёртая главы – самые большие по объёму – посвящены, соответственно, региональным механизмам СНГ и Совета Европы. Структура последних глав такова, что вначале в них приводится анализ соответствующих документов, а затем даётся правовая оценка контрольного механизма этих документов. Как в конце третьей, так и в конце четвёртой глав, уделено место и для обзора последней судебной практики касательно рассматриваемых документов. В случае с СНГ рассмотрено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, № 5-П от 3 марта 2004 года (оно касается свободы ассоциаций

меньшинств), а также сделана попытка проанализировать возможную роль Экономического суда СНГ в области надзора за выполнением государствами-участниками СНГ обязательств в области защиты прав меньшинств. В случае с инструментами Совета Европы, в настоящей работе описаны три решения Европейского Суда по правам человека, в которых суд прямо или косвенно ссылается на Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств.

В целом, в ходе проделанного анализа только подтверждается сделанный многими авторами вывод о пассивности развития международного законодательства о защите прав меньшинств, что проявляется, в частности, в недостатке или неэффективности контрольных механизмов и политическом восприятии государствами проблем, которые являются правовыми по своей сути (в частности, это имеет отношение к государствам СНГ).

KASUTATUD KIRJANDUS

1. **Aarnio, Eero J.** Minority Rights in the Council of Europe: Current Developments. - Universal Minority Rights. Ed. by Alan Philips and Allan Rosas. Åbo Akademi University Institute for Human Rights, Minority Rights Group (International). Turku/Åbo and London, 1997;
2. **Drzewicki, Krzysztof.** Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine. - Raija Hanski ja Markku Suksi, "Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse". Sissejuhatav käsiraamat. Tõlge eesti keelde. Åbo Akademi University, 2001;
3. **Edwards, John.** Preferential Treatment and the Right to Equal Consideration. - Minority Rights in the „New” Europe. Edited by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999;
4. **Elst, Michiel.** The Protection of National Minorities in the Council of Europe and the Commonwealth of Independent States: a Comparison in Standard-Setting. - Minority Policy in Central and Eastern Europe: the Link Between Domestic Policy, Foreign Policy and European Integration. Gen. ed.: Katlijn Malfliet, Ria Laenen. The Institute for European Policy, 1998;
5. **Foster, Caroline E.** Articulating Self-Determination in the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. - European Journal of International Law, 2001. Vol. 12 No. 1. PP. 141 – 157;
6. **Furtado, Charles F., Jr.** Guess Who's Coming to Dinner? Protection for National Minorities in Eastern and Central Europe under the Council of Europe. - Columbia Human Rights Law Review. 2003. Vol. 34 No 2. PP. 333 – 411.
7. **Gilbert, Geoff.** Minority Rights Under the Council of Europe. – Minority Rights in the „New” Europe. Edited by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999;
8. **Girasoli, Nicola.** The Role of Regional Communities in the Process of European Integration of Central and Eastern European Minorities“. - Minority Policy in Central and Eastern Europe: the Link Between Domestic Policy, Foreign Policy and European Integration. Gen. ed.: Katlijn Malfliet, Ria Laenen. The Institute for European Policy, 1998;
9. **Henrard, Kristin.** Devising an Adequate System of Minority Protection. Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 2000;
10. **Miall, Hugh (editor).** Minority rights in Europe. Prospects for a Transnational Regime. Council on Foreign Relations Press. New-York, 1994;
11. **Minority Rights Handbook.** - Latvian Human Rights Quarterly. No 5/6, 1998;
12. **Myntti, Kristian.** Minority Rights. Human Rights. Legal Protection of minorities in the Baltic Region. - Series Editor Lars Rydén. Uppsala, 1994;

13. **Oberleitner, Gerd.** Monitoring Minority Rights under the Council of Europe's Framework Convention. - Minority Rights in the „New” Europe. Edited by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999;
14. **Pogany, Istvan.** Bilateralism versus Regionalism in the Resolution of Minorities Problems in Central and Eastern Europe and in the Post-Soviet States. - Minority Rights in the „New” Europe. Ed. by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999;
15. **Riagáin, Ó Dónall.** Many Tongues but One Voice: a Personal Overview of the Role of the European Bureau for Lesser Used Languages in Promoting Europe's Regional and Minority Languages. - Ed. by Camille C. O'Reilly. Language, Ethnicity and the State. Volume 1: Minority Languages in European Union. Palgrave, 2001;
16. **Scheinin, Martin.** Rahvusvahelised täitemehhanismid ja –menetlused - Raija Hanski ja Markku Suksi. Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse. Sissejuhatav käsiraamat. Tõlge eesti keelde. Åbo Akademi University, 2001;
17. **Shaw, Malcolm Nathan.** International Law. 3rd ed. Cambridge: Grotius, 1995;
18. **Thornberry, Patrick.** International Law and the Right of Minorities. Oxford: Clarendon Press, 1992;
19. **Thornberry, Patrick.** Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses. - Pekka Aikio, Martin Scheinin (editors). Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000;
20. **Vallikivi, Hannes.** Välislepingud Eesti õigussüsteemis: 1992. a. põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2001;
21. **Wheatley, Steven and Cumper, Peter.** Minority Rights in the „New” Europe: An Introduction. - Minority Rights in the „New” Europe. Ed. by Peter Cumper and Steven Wheatley. The Hague/London/Boston, 1999;
22. **Wheatley, Steven.** Deliberative Democracy and Minorities. - The European Journal of International Law, 2003. Vol. 14 No 3. PP. 507 – 529;
23. **Wilt, van der Harmen and Krsticevic, Viviana.** ARO süsteem inimõiguste kaitseks - Raija Hanski ja Markku Suksi. Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse. Sissejuhatav käsiraamat. Tõlge eesti keelde. Åbo Akademi University, 2001;
24. **Дженис, Марк, Кэй, Ричард, Брэдли, Энтони.** Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии. Перевод с английского. Москва: Права человека, Будапешт: Институт по конституционной и законодательной политике (COLPI), 1997;

INTERNETIAALLIKAD

1. **Castellino, Joshua.** Some Definitions of Minorities. - Documents and materials. Internetiportaal “Minority rights.org” võrguaadressil http://www.minority-rights.org/docs/mn_defs.htm (14.04.2004);

2. **Андреева, Г.** Правовые формы участия национальных меньшинств в политической жизни (обзор зарубежного опыта). (Vähemusrahvuste poliitilisest elust osalemise õiguslikud vormid). Artikkel on avaldatud analüütikaportaalis „Materik” võrguaadressil <http://www.materik.ru/index.php?section=analitics&bulid=57&bulsectionid=4811&PHPS ESSID=39e18791e4d27265e6633719312646bd> (19.04.2004);
3. **Катько, Наталья.** Международная защита прав национальных меньшинств: исторический аспект. (Natalja Kat'ko “Vähemusrahvuste õiguste rahvusvaheline kaitse: ajalooline aspekt”). – Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2002. Но 2. Kättesaadav võrguaadressil <http://beljournal.by.ru/2002/2/2.shtml> (19.04.2004)
4. **Юрьев, Сергей.** Правовой статус национальных меньшинств: институциональный и историко-сравнительный анализ. Автореферат диссертации на соискание научной степени доктора юридических наук. Москва: кафедра государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2000. <http://dissertation1.narod.ru/avtoreferats2/av19.htm> (19.04.2004);
5. Eelaruanne inimõiguste kohta Venemaa Föderatsioonis aastal 2002. Internetiportaalis „Inimõigused Venemaal“ võrguaadressil <http://www.hro.org> (19.04.2004);
6. Inimõigused ja julgeoleku probleemid Turkmenistanis. Aruanne kokkusaamisest, mis on organiseeritud Helsinki Inimõiguste Föderatsiooni ning Moskva õiguskaitsekeskuse “Memoriaal” poolt, Viinis, 8-10 juuni 2002. a. Kättesaadav veebiaadressil http://www.erkin.net/chronicle/helsinki_final.doc (19.04.2004);
7. The Commonwealth of Independent States. Refugees and internally displaced persons in Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Russian Federation, and Tajikistan. Human Rights Watch'i 1996. aasta aruanne. Võrguaadressil <http://www.hrw.org/reports/pdfs/C/CIS/CIS965.PDF> (19.04.2004);
8. Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsiooni ratifitseerimisest. - Bülletään „Õigusloome protsess Duumas. Õiguskaitse analüüs“. 60 väljalaske 15. juulist 2003. a. Bülletääniga saab tutvuda „Memoriaal“ Õiguskaitsekeskuse internetiportaalis võrguaadressil: <http://www.memo.ru/hr/gosduma/60/05.htm> (19.04.2004);
9. SRÜ liikmesriikide instituudi analüütiline bülletään 15. detsembrist 2000. a., n. 20. Kättesaadav võrguaadressil <http://www.postman.ru/~zatulin/institute/sbornik/020/12.shtml> (27.04.2004);
10. Экономический суд СНГ займётся делами ЕврАзЭС. - Газета СНГ (SRÜ ajaleht). Kättesaadav võrguaadressil: <http://gazetasng.ru/print.php?id=39242> (27.04.2004)
11. Venemaa ja Valgevene liitriigi infoportaal internetis võrguaadressil <http://www.sinfo.ru> (16.03.2004);

NORMATIIVMATERJAL JA KOHTULAHENDID

1. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt;
2. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt;
3. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon;
4. Alma-Ata deklaratsioon (<http://cis.solo.by/docs.shtml>, 29.04.2004);
5. SRÜ Asutamise kokkulepe. – Diplomatiitšeski vestnik, 1992. No 1;
6. SRÜ Inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon. Diplomatiitšeski vestnik, 1995. PP. 30 – 37;
7. SRÜ Inimõiguste komisjoni määrustik 24. septembrist, 1993 a. (<http://cis.solo.by/docs.shtml>, 29.04.2004);
8. SRÜ põhikiri (<http://cis.solo.by/docs.shtml>, 29.04.2004));
9. SRÜ Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon. – Diplomatiitšeski vestnik, 1994. No 21 - 22, 43 – 46;
10. Федеральный Закон «О национально-культурной автономии» 17. juunist 1996. a., seaduse redaktsioon on muudetud föderaalsete seadusega Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный Закон «О национально-культурной автономии» 10. novembrist 2003. a.;
11. Briti kohtuotsus *Mandla and another v. Dowell Lee and another* (1998) 2AC 548. Kättesaadav võrguaadressil: http://hrccr.law.columbia.edu/safrica/equality/Mandla_DowellLee.htm;
12. Euroopa Inimõiguste kohtu otsus *Chapman v. The United Kingdom* 18. jaanuarist 2001. a. (application no 27238/95);
13. Euroopa Inimõiguste kohtu otsus *Coster v. The United Kingdom* 18. jaanuarist 2001. a. (application no 24876/94);
14. Euroopa Inimõiguste kohtu otsus *Gorzelik and others v. Poland* 17. veebruarist 2004. a. (application no 44158/98);
15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, № 5-П, 3. märtsist 2004. a. Kättesaadav Konstitutsioonikohtu koduleheküljel võrguaadressil: http://ks.rfnet.ru/pos/p5_04.htm;
16. Решение Экономического Суда СНГ, № 02/94, 31. märtsist 1994. a., kättesaadav võrguaadressil <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/cis/Recourtdecisions.html>;
17. Решение Экономического Суда СНГ, № С-1/14-96, 11. septembrist 1996. a., kättesaadav võrguaadressil <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/cis/Recourtdecisions.html>;