

Tartu Ülikool
Õigusteaduskond
Avaliku õiguse instituut
Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse õppetool

Dmitry Denisov

**Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste õiguskaitse standardid ja nende mõju
Venemaa Föderatsiooni rahvusvähemuste õiguskaitsele**

Magistritöö

Juhendaja professor *dr iur* Lauri Mälksoo

Tartu 2010

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Euroopa kaitsestandardid kui legaalne ja poliitiline raamistik vähemuste õiguskaitse valdkonnas	5
1.1. Euroopa kaitsestandardite poliitiline alus.....	6
1.2. Euroopa kaitsestandardite legaalne alus.....	8
1.3. Rahvusvähemuste õiguste kollektiivne dimensioon ja õiguste kataloog.....	9
1.4. Vahekokkuvõte	15
2. Venemaa Föderatsiooni kehtiv seadusandlus rahvusvähemuste õiguskaitse valdkonnas ja Euroopa kaitsestandardite mõju sellele	16
2.1. Etniline föderalism kui üks rahvusvähemuste õiguskaitse suundadest Venemaal	16
2.2. Venemaa rahvuslik-kultuurilise autonoomia seadus	19
2.3. Seadusandlus rahvusvähemuste keelte valdkonnas.....	26
2.4. Venemaa Konstitutsioonikohtu arvamus keeleseaduse muudatuse vastavuse kohta Venemaa konstitutsioonile ning selle mõju teistele rahvusvähemustele.....	33
2.5. Vahekokkuvõte	38
3. Rahvusvähemuste kaitse subjekti kontseptsiooni vastavus Euroopa Nõukogu standarditele vähemuste õiguskaitstes	40
3.1. Rahvusvähemuste õiguskaitse subjektide ring kehtivas seadusandluses (<i>de lege lata</i>).....	40
3.2. Rahvusvähemuste õiguskaitse subjektide kontseptsioon ja õiguste kataloog <i>de lege ferenda</i>	43
4. Euroopa Nõukogu hinnang rahvusvähemuste õiguskaitse standardite elluviimisele Venemaa Föderatsioonis.....	52
4.1. Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste õiguskaitse seiremehhanism.....	52
4.2. Venemaa Föderatsiooni esimene raport ja Euroopa Nõukogu arvamus Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamise kohta (esimene tsükkel).....	53
4.3. Teine aruandlusterükkel.....	56
4.4. Kolmas aruandlusterükkel	58
5. Kokkuvõte.....	60
Стандарты Совета Европы по защите прав национальных меньшинств и их влияние на правовую защиту национальных меньшинств в Российской Федерации. Резюме.....	65
Касутatud allikate loetelu.....	69
Kirjandus.....	69
Internetiallikad	72
Venemaa Konstitutsioonikohtu otsused.....	73
Normatiivallikad	74

Sissejuhatus

Rahvusvähemustest on palju räägitud ja nende õiguslikku ja poliitilist staatust on mitmest erinevast vaatenurgast uuritud. Teematika dünaamilisus ja kiiresti arenevad maailma riigid, mis on enamuses paljurahvuselised, aga pakuvad jätkuvalt ainet vähemuste õiguskaitse aspektide arutamisel. Maailmas on tehtud mitmeid katseid luua regionaalseid süsteeme, mis vahetult või kaudselt tegeleksid rahvusvähemuste kaitsemeetmete väljatöötamise ja rakendamise, samuti aga riikide tegevuse koordineerimisega ühtsete õiguskaitse standardite väljatöötamisel¹.

Üheks selliseks süsteemiks sai Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste õiguskaitse süsteem, mille raames toimib ka tõhus järelevalve mehhanism. Vähemuste kaitse süsteem sai loogiliseks jätkuks inimõiguste üldstandardite arendamisele, mis tõstis selle prestiižikust ja mõjukust. Kahtlemata, Euroopa Nõukogu avaldas mõju liikmesriikide siseriiklikele õigussüsteemidele, kutsudes neid ellu viima vähemuste õiguskaitse standardeid. Tänu liikmesriikide ja Euroopa Nõukogu koostööle said need standardid oma legaalse ja poliitilise aluse, mistõttu saab rääkida nende universaalsest iseloomust².

Venemaa Föderatsioon on üks „värskematest“ Euroopa Nõukogu liikmetest, mis teeb sellest riigist, arvestades selle paljurahvuselist koosseisu, väga huvitava uurimusobjekti. Teadupoolest Venemaa etniline koosseis on väga kirju ja see asjaolu annab käsitlusele rohkelt alusmaterjali ja kõrgendab teatud määral vastutust uurimuse alusel tehtud järelduste osas, kuna tulemus puudutab väga paljusid rahvusvähemusi. Käesoleva töö eesmärk ei ole anda põhjalikku ülevaadet Venemaa Föderatsioonis toimuvatest poliitilistest protsessidest ja nende mõjust seal elavatele rahvusvähemustele, vaid püüda leida seaduspärasusi rahvusvähemuste õiguskaitse suundades, hinnata Euroopa kaitsestandardite mõju Venemaa õigusele ja tegelikule olukorrale selles valdkonnas. Uurimuse käigus püütakse leida vastust küsimusele,

¹ Nt Sõltumatute Riikide Ühenduse tasemel (põhidokumendiks on 1994. a SRÜ Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon), samuti Ameerika Riikide Organisatsioonis - inimõiguste osana (vt nt Inter-American Democratic Charter, 2001). Viimase puhul ei ole, muidugi, päris õige rääkida just rahvusvähemustele suunatud süsteemsetest meetmetest, kuid vähemuste mainimine nimetatud dokumendis viitab selle õiguste kategooria tunnustamisele ja kaitse vajadustele regioonis.

² Marc Weller kirjutab, et Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis sisalduvatel vähemuste õigustel on „eriline rahvusvahelis-konstitutsiooniline *jus cogens* ja *erga omnes* kohustuste staatus“. Weller, Marc. Conclusion: The Contribution of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities to the Development of Minority Rights. – The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Ed by Marc Weller. Oxford University Press, 2005. P 637.

kas ja kuivõrd Euroopa ja mingil määral ka rahvusvahelised rahvusvähemuste õiguskaitsestandardid mõjutavad Venemaa arenguid selles valdkonnas. Vastus sellele küsimusele aitab hinnata rahvusvähemuste objektiivse enesemääramise teostamise võimalusi ja jätkusuutlikkuse tagatise. Selleks esialgseks vastuseks ja käesoleva uurimuse hüpoteesiks on väide, et selline mõju on märkimisväärne, kuid ei ole piisav, et kujuneda tendentsiks.

Tõsise sammu Venemaa Euroopa standarditega ühinemise poole tegi Mihhail Gorbatšov oma külaskäigu ajal Strasbourgi 1989. aastal. Tema tollase ettekande loosungiks sai lause: „Euroopa on meie ühine kodu“. Kuigi tollal oli sellisel sammul kindel poliitiline eesmärk ning uuenev ja taassünni eel olnud Venemaa vajus toetust oma reformidele, oli kahtlemata tegu nurgakivi panemisega inimõiguste ja rahvusvähemuste õiguskaitse arengutele Venemaal, kuna neid ei saa käsitleda lahus teistest standarditest Venemaa ja Euroopa ühises arenevas õigusruumis. Venemaa on andnud selgelt mõista, et tahab astuda Euroopaga ühte sammu püüeldes iga hinnaga saada Euroopa Nõukogu liikmeks. Kas Venemaal on õnnestunud hoida lubatud kurssi ja teha oma lubadused teoks ning kuivõrd on poliitiline tahtmine viia neid lubadusi ellu olnud seotud reaalse tegevusega rahvusvähemuste õiguskaitse valdkonnas – need on küsimused, mis aitavad kinnitada või ümber lükata käesoleva uurimuse hüpoteesi.

1. Euroopa kaitsestandardid kui legaalne ja poliitiline raamistik vähemuste õiguskaitse valdkonnas

Antud uurimistöo fookuseks on regionaalne kaitseüsteem, milleks on Euroopa Nõukogu poolt välja töötatud rahvusvähemuste kaitse mehhanism. Sellise lähenemise valik ei ole juhuslik ja põhineb ratsionaalsel kaalutlusel, mis on tehtud arvestades rahvusvähemuste kaitse üldisi põhimõtteid ja eelkõige selle kollektiivset dimensiooni, millest tuleb lähemalt juttu ka allpool. Ratsionaalne kaalutus seisneb sellise mudeli otsimises, mis ei ole ainult deklaratiivne, vaid näeb ette ka efektiivset järelevalvesüsteemi ning mis reageerib adekvaatselt muutustele, mis toimuvad riikide rahvuspoliitika valdkonnas.

Laias laastus võib rahvusvahelisi norme ja printsiipe pidada mistahes õiguskaitse süsteemide lahutamatuks osaks, kuid kui tähtis ja suur on nende õiguspoliitiline osakaal vähemuste õiguskaitse süsteemides? Rääkides üldtunnustatud normidest ja printsiipidest inimõiguste valdkonnas, peab märkima, et nad on saanud väga tugeva arenguiimpulsi pärast 20. sajandil maailmas toimunud sündmusi (eelkõige maailmasõjad), mille tagajärjed olid inimkonna jaoks katastroofilised ja mis puudutasid igauht üksikult. Sellepärast on nende universaalne iseloom ja otsene mõju ka subjektiivselt õigustatud. Seevastu inimkollektiivide õigusi käsitletakse üha enam teisejärgulistena ja üha enam ka ainult läbi inimõiguste prisma³.

Rahvusvahelises õiguses on nimetatud tendents saamas võitu ja inimgruppide kollektiivseid õigusi, mida need gruppidesse kuuluvad isikud saavad teostada ainult üheskoos olles ja ilma milleta ei ole üldse võimalik rääkida selle inimgruppi ellujäämisest või jätkusuutlikust arengust, jäetakse üha enam käsitlusest välja. Seda kinnitab ka paljude riikide suhtumine rahvusvähemuste tunnistamisesse, olgugi see põhjendatud teatud ajalooliste põhjustega. Nii näiteks Prantsusmaa on erinevate rahvusvaheliste dokumentide kaudu andnud teada oma rahvuspoliitika ühest põhimõttest, mille järgi riigis ei eksisteeri rahvusvähemusi ja mistõttu tuleb kõiki riigis elavaid isikuid käsitleda ühise rahvana. Ka nt Venemaa Föderatsiooni õiguspoliitiline suund rahvusvähemuste kaitse valdkonnas kipub vähendama vähemuste õiguste osatähtsust riigi rahva üldise heaolu taustal ja muutub passiivse tegutsemise poliitikast

³ Vt nt Hillgruber, Christian, Jestaedt, Matthias. The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities. Verlag Wissenschaft und Politik Claus-Peter von Nottbeck, Köln, 1994. PP 13, 89. Samuti Hofmann, Rainer. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: an Introduction. P 3. Malloy, Tove H. The Title and the Preamble. P. 50. – The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Ed by Marc Weller. Oxford University Press, 2005.

aktiivse assimilatsiooni poliitikaks⁴. Tundub, et selline käsitus on paljuski seotud kaasaegsete migratsiooniprotsessidega, mis puudutavad üha suuremat hulka riike. Nn uusimmigrandid, kelleks on enamasti kas pagulased või töömigrandid, nõuavad riigilt enda suhtes erilist käitumist ja taotlevad endale nõ vanade immigrantidega võrdseid õigusi. See võib olla üheks põhjuseks, miks on ühe või teise riigi jaoks lihtsam käsitleda kõiki oma elanikke võrdselt, jäädes samas rahvusvaheliste normide ja põhimõtete raamidesse.

1.1. Euroopa kaitsestandardite poliitiline alus

Käesoleva peatüki pealkirjas püstitatud hüpotees on antud uurimuse jaoks vägagi aktuaalne. Vastates küsimusele, miks just Euroopa õiguskaitsestandardid sobivad nii legaalseks kui poliitiliseks raamistikuks vähemuste õiguskaitse valdkonnas, saame me hinnata eespool kirjeldatud tendentsi valitsemist ja mõju Venemaa vähemuste kaitse alasele poliitikale.

Euroopa õiguskaitsestandardite poliitiline alus on seotud eelkõige nende regionaalse iseloomuga. Enamik Euroopa õiguskaitse instrumente vähemuste valdkonnas on seotud Euroopa Nõukoguga ning on suunatud eelkõige Euroopa Nõukogu liikmetele. Kuna aga Euroopa Nõukogu erinevalt nt Euroopa Liidust on rohke poliitiline ühendus, siis selle liikmesriikide poliitilised huvid prevaleerivad majanduslike huvide üle. Ka nt Venemaa jaoks oli väga oluline Euroopa Nõukogu liikmeks saamine, mis eeldas aga konkreetsete sammude tegemist tema poolt ja oli seotud konkreetsete dokumentide ratifitseerimisega ning nendest tulenevate kohustuste täimisega.

Analüüsid Venemaa ja Euroopa Nõukogu vastastikust mõju, saame me väita, et see mõju ei ole tasakaalus. Kuigi Euroopas välja kujunenud standardid ja mehhanismid – eelkõige inimõiguste kataloog ja inimõiguste kohtuliku kaitse mehhanism Euroopa inimõiguste kohtus⁵ – peaksid avaldama Venemaa õigusele märkimisväärset mõju, võib siiski teha järelduse, et need mehhanismid on saanud suurema vastulöögi Venemaa õigusemõistmise süsteemilt.

Teadaolevalt on Euroopa Inimõiguste Kohtule Venemaa vastu esitatavate kaebuste osakaal⁶ nii suureks kasvanud, et see kiirendas kohtu reformi läbiviimist. Venemaa Föderatsioon

⁴ Sellele viitavad eelkõige riigi poolt võetavad meetmed nt keele- ja hariduspoliitikas, mis oluliselt kitsendavad keele kasutuse võimalusi ja selle kaudu oluliselt mõjutavad vähemuste identiteeti. Vt nt Конюхов, А. К., ответственный редактор. Финно-угорские народы России: вчера, сегодня, завтра. Сыктывкар, 2008. С 199, *passim*.

⁵ Inimõiguste kataloogist ja kohtust lühidalt vt nt Oppermann, Thomas. Euroopa õigus. Juura Õigusteabe AS. Tallinn, 2002. Lk 34-48.

⁶ 2010. a algul 112 000 kaebusest 27 000 oli Euroopa Inimõiguste kohus saanud Venemaa kodanikelt, kusjuures 40 % nendest kaebustest oli seotud Venemaa kohtute poolt tehtud otsuste täitmata jätmisega.

ratifitseeris eelnimetatud reformi aluseks oleva Euroopa inimõiguste konventsiooni protokollis alles 27. jaanuaril 2010. aastal, protokoll ise oli allkirjastatud 4. mail 2006. aastal. Venemaa jäi viimaseks liikmesriigiks, kes protokollis lõpuks ratifitseeris. Ka antud juhul lähevad riigi teod ja sõnad lahku ning Venemaa püüab ilmselt manipuleerida Euroopa usaldusega tema vastu, sest keegi ei oska põhjendada, miks ei õnnestunud seda protokollis nii pika aja jooksul ratifitseerida. Kuna Euroopa Inimõiguste Kohtu reform on suunatud üldiselt menetluse kiiruse ja efektiivsuse tõstmisele, siis on ilmselge, et see kohustab Venemaad tegutsema kiiremini, parandamaks oma siseriikliku kohtusüsteemi efektiivsust. Sellest võib teha järelduse, et protokollis ratifitseerimisega venitamine oli riigi huvides, kes ei näidanud üles huvi mitte Euroopa Inimõiguste Konventsiooni efektiivse täitmise vastu, vaid eelkõige oma reaalse tahte vastu kaitsta inimõigusi siseriiklikul tasemel. Huvitav on märkida, et ajakirjanduses on kohata ka arvamusi, mille järgi „järsu“ soovi ratifitseerida Euroopa Inimõiguste konventsiooni 14. protokoll tekitas Venemaal tema poliitiline huvi naftagigandi Jukose asjas. „Õiguskaitsejad pöörasid tähelepanu asjaolule, et 14. protokollis ratifitseerimisega seotud istung Riigiduumas oli määratud 15. jaanuarile käesoleval aastal ehk siis päevale, mis vahetult järgnes Jukose juhtide korporatiivkaebuse läbivaatamise päevale Strasbourg'is,“ – kirjutab oma artiklis Jegor Vinogradov, kirjeldades inimõiguslaste oletusi protokollis ratifitseerimise kohta⁷. Kuigi järeldusi ei tohiks teha ainult oletuste põhjal, siiski koosmõjus ülejäänud asjaoludega annavad need oletused selge ülevaate poliitilise manipuleerimise oskusest, mida kahjuks Venemaa keskvalimud rakendavad säilitamiseks eelkõige oma huvide mõjusfääri ning vältimaks inimõiguste kaitse prioriteedi tõstmist riigi sees.

Vaatamata eespool tehtud järeldustele Euroopa Nõukogu ja Venemaa vastastikusest poliitilistest mõjudest, on sellisel poliitilisel kooslusel kindel positiivne mõju Venemaa õigusele. Kuna poliitiline huvi on sedavõrd tugev argument vähemuste kaitse poliitika kujundamisel, siis see mõjutab ka nt Venemaa õiguse mõistmise süsteemi ning juba praegu võetakse ette samme tõstmaks Venemaa siseriiklike kohtuotsuste kvaliteeti. Euroopa Nõukogu standardid ei rajane riikide majandushuvidel. Kui nt Euroopa Liit on loodud eelkõige kaitsmaks liikmesriikide ühiseid majanduslikke huvisid ja inimõigusi käsitleti enne Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta vastuvõtmist Euroopa Liidu tasemel teisejärgulistena, siis Euroopa Nõukogu on selline organisatsioon, mille eesmärgid jäävad majanduse sfäärist

Vt nt Guštša, S. Venemaa blokeeris Strasbourg'i kohtu reformi lahti, 15.01.2010 (vene keeles). Artikkel Deutsche Welle uudiste internetiportaalis, kättesaadav võrguaadressil: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5129774,00.html> (27.04.2010).

⁷ Jegor Vinogradovi artikliga „Õiguskaitsejad: 14. protokollis ratifitseerimine – hilinenud, aga tähtis otsus“ (vene keeles) saab tutvuda Deutsche Welle uudiste internetiportaalis, kättesaadav võrguaadressil: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5173775,00.html> (27.04.2010).

väljapoole, ning selles mõttes Euroopa Liit ja Euroopa Nõukogu täiendavad teineteist. See asjaolu on tähtis sellepärast, et paljud Euroopa Nõukogu liikmesriigid, kaasa arvatud Venemaa Föderatsioon, on võimelised väga oluliselt mõjutama otsustusprotsessi majanduslike meetmete abil, mis oluliselt moonutab poliitilise konsensuse saavutamist paljudes küsimustes. Õnneks aga Euroopa Nõukogu jääb poliitiliseks organisatsiooniks, mille raames otsustusprotsessi tegemist mõjutab vaid liikmesriigi tahe järgida selle organisatsiooni põhikirjalisi eesmärke.

1.2. Euroopa kaitsestandardite legaalne alus

Kui poliitiline „õigustus“ Euroopa Nõukogu standarditele on leitud, siis milline oleks nende legaalne alus? Selge see, et standardite legaalsus ei pärine ainult Euroopa Nõukogu alusdokumentidest, vaid tuleneb ka mõnest muust allikast⁸, kuna standardi põhinemine ainult selle standardi looja enda printsiipidel ei pruugi olla õigustatud ja sellised standardid ei ole kõigile järgimiseks kohustuslikud.

Kuna inimõiguste kaitsel rahvusvahelises õiguses on universaalne iseloom ja dogmaatiline väärtus⁹, siis nende võtmine vähemuste õiguste katalogiseerimise legaalseks aluseks on loogiline ja igati õigustatud. Nii näiteks Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon, mida peetakse kõige esimeseks siduvaks dokumendiks vähemuste õiguskaitstes, viitab selgelt oma preambulas universaalsetele inimõigustele ja üldtunnustatud rahvusvahelistele printsiipidele ja normidele inimõiguste ja põhivabaduste valdkonnas. Konventsiooni tekstis on sätestatud, et konventsiooni osalised lähtuvad muuhulgas „inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja selle lisaprotokollide sätetest“, samuti aga „ÜRO konventsioonide ja deklaratsioonide ning Euroopa Julgeoleku- ja koostööndupidamise dokumentide, eelkõige 29. juuni 1990. a Kopenhaageni dokumendi vähemusrahvuste kaitsega seotud kohustustest“¹⁰. Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta preambulas viidatakse samuti Euroopa Nõukogu regulatsioonidest väljaspool asuvatele sätetele ja printsiipidele. Seal öeldakse, et harta allkirjastanud liikmesriigid muuhulgas võtavad arvesse, et „õigus rääkida regionaal- või vähemuskeelt eraelus ja avalikus sfääris on vääramatu õigus, mis vastab ÜRO kodaniku- ja

⁸ Hofmann, Rainer, *op cit.*

⁹ *Supra*, lk 5.

¹⁰ Konventsiooni mitteametlik tõlge on kättesaadav elektroonilises Riigi Teatajas võrguaadressil: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13086847&replstring=33> (27.04.2010).

poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga kehtestatud põhimõtetele ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile¹¹.

1.3. Rahvusvähemuste õiguste kollektiivne dimensioon ja õiguste kataloog

Millised õigused aga kuuluksid standardsete õiguste hulka, mida kaitseb Euroopa Nõukogu süsteem? Teisisõnu: kas on võimalik välja tuua rahvusvähemuste õiguste kataloogi, millest saaks rääkida inimõiguste kataloogi eeskujul? Vastus antud küsimustele aitaks paremini mõista Euroopa Nõukogu vähemuste õiguskaitse süsteemi standardiseerimist ja kujunemist selleks, et pärast saaks hinnata ka nende standardite mõju Venemaa õigusele rahvusvähemuste kaitse valdkonnas.

Enne konkreetsete õiguste kataloogi koostamist peaks uurima, mis tunnused eristavad vähemuste õigusi individuaalsetest inimõigustest.

Sama dogmaatiliseks, kui seda on rahvusvahelised inimõigused ja nende iseloom, võib pidada rahvusvähemuste õiguste kollektiivset dimensiooni. Sellest lähtuvalt kollektiivsuse dimensioon on rahvusvähemuste õiguste käsitluse üks põhiprintsiipi, üks lahutamatu osa, mis peaks saama standardiks. Kas see on aga omane Euroopa õiguskaitse standardile vähemuste kaitse valdkonnas? Esialgseks vastuseks sellele küsimusele oleks „ei“.

Kuigi rahvusvahelises õiguses on märgatav tendents üha rohkem käsitleda rahvusvähemuste õigusi nende kollektiivsusest dimensioonist lahus, ei maksa siiski unustada, et sellel dimensioonil on määrav tähendus vähemuste õiguste realiseerimisel ja kui sellest taandutakse, siis selleks on selged poliitilised põhjused. Sellise tendentsi loojaks¹² saab ilmselt pidada Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni, kuna seda peetakse esimeseks siduvaks dokumendiks rahvusvähemuste kaitse valdkonnas ning kollektiivse dimensiooni väljajätmise¹³ mõnevõrra selgitab liikmesriikide konsensus saavutamist selle allkirjastamisel ning ratifitseerimisel¹⁴. See selgitab konventsiooni raamilist iseloomu ja aktsepteerimist liikmesriikide poolt. Selliseks nn õnnestunud konsensuslikuks dokumendiks ei saa aga

¹¹ Harta eestikeelne tekst on kättesaadav Euroopa Nõukogu interneti kodulehel võrguaadressil: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Charterexpl_et.pdf (27.04.2010).

¹² Seda just regionaalses kontekstis ja vähemuste õigusi süsteemselt käsitletava dokumendina.

¹³ Ette rutates võib öelda, et kollektiivsuse komponenti konventsioonis välditakse vaid formaalsel tasemel, realselt on see ikkagi tajutav, muidu konventsiooni reguleerimisala ei vastaks selle eesmärkidele.

¹⁴ Venemaa allkirjastas konventsiooni 28.02.1996. aastal ja ratifitseeris selle 21.08.1998. Konventsioon jõustus Venemaa suhtes 01.12.1998. aastal.

nimetada näiteks Regionaal- või vähemuskeelte hartat, mis jääb seni paljude liikmesriikide poolt ratifitseerimata.

Vähemuste õiguste kollektiivne dimensioon tähendab vähemuste õiguste niisugust käsitlemist, mis eeldab lähenemist nendele läbi vähemusrühma eriliste õiguste teostamise, läbi selliste õiguste teostamise, mida selle rühma esindajad saavad teostada ainult üheskoos. Ainult universaalsete inimõiguste kaudu vähemuste õigusi efektiivselt kaitsta ei saa, kuna inimõigused kuuluvad indiviidile, vähemuste eriõigused aga kollektiivile. Nii ei saa rääkida kaitse efektiivsusest, kui ei tunnustata vähemuste õiguste kollektiivset dimensiooni. J. Pejic kirjutab, et „on vajalik tunnustada vähemuste õiguste kollektiivsuse elemendi olemasolu, kuna see vastab paremini nii vähemuste kaitse reaalsusele kui ka selle eesmärgile. Näiteks järgida oma kultuurilisi traditsioone, samuti asutada ja hallata haridus- ja religioosseid institutsioone võib kogukonna poolt ainult kollektiivsel alusel“¹⁵.

Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni seletuskirja punktis 13 on sätestatud, et konventsioon ei kasuta kollektiivset dimensiooni¹⁶ ja selline lähenemine on arusaadav arvestades eespool mainitud poliitilist kompromissi ja sellega seotud konventsiooni poliitilist „õnnestumist“. Seletuskirja autorid kinnitavad veel vähemalt kaks korda – artiklite 1 ja 3 kommentaarides – et konventsiooni vastavad sätted tuleb tõlgendada eraldiseisvalt kollektiivsuse mõistest. Mõned õigusteadlased viitavad ka negatiivsele küljele kollektiivse dimensiooni rakendamisel, mis ohustab riikide terviklikkust ja suveräänsust. Ka see on üks põhjus, miks konventsiooni seletuskirjas loobutakse formaalsest kollektiivsest dimensioonist. Nii nt Michiel Elst, viidates teistele autoritele, väidab, et kollektiivsuse element võib põhjendada vähemustele setsessiooni võimaluse andmist¹⁷. Siinkohal tahaks teha märkuse, et

¹⁵ J. Pejic. „Minority Rights in International Law“. P. 674. (viidatud 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 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.

¹⁶ Konventsiooni seletuskirja p 13: „The implementation of the principles set out in this framework Convention shall be done through national legislation and appropriate governmental policies. It does not imply the recognition of collective rights. The emphasis is placed on the protection of persons belonging to national minorities, who may exercise their rights individually and in community with others (see Article 3, paragraph 2). In this respect, the framework Convention follows the approach of texts adopted by other international organisations“. Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS no. 157). Seletuskiri on kättesaadav Vähemusrahvuste raamkonventsiooni internetilehel võrguaadressil: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm> (28.04.2010).

¹⁷ 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

vähemuste õiguskaitse teostamisel ei tohi unustada nende õiguste ja nõudmiste „õigustatust“, mis korrespondeerub enamuse õigustele ja nõudmistele. Teisisõnu, vähemustele ei kuulu eriõigused ainult sellepärast, et nad on vähemusolukorras, vaid seetõttu, et nad on konkreetse riigi enamusrahvusega võrdses seisus, kui välistada riikluse komponenti. Just sellepärast vähemuste kollektiivsed õigused ei ole rahvusliku enesemääramisõiguse osaks, vaid need on õigused säilitamiseks kollektiivset identiteeti samal viisil, nagu seda teevad ka enamusrahvused¹⁸.

Mõni kollektiivsuse tunnus raamkonventsioonis siiski leidub. Nii ütleb konventsiooni art 3 lg 2, et „vähemusrahvusesse kuuluvad isikud võivad kasutada käesolevas raamkonventsioonis sätestatud põhimõtetest tulenevaid õigusi ja vabadusi nii üksikisikuna kui koos teistega“. Nimetatud sättes on kasutatud väga huvitav lähenemine, mille järgi „teised“ isikud, kellega koos võib vähemusse kuuluv isik õigusi teostada, on jäetud piiritlemata. Seda sätet aga sisustab konventsiooni seletuskiri, mis ütleb, et mõistet „teised“ tuleb mõista väga laialt ja see tähendab nii isikuid, kes kuuluvad samasse rahvusvähemusse, kui ka neid, kes kuuluvad teisse vähemusse, samuti aga neid, kes moodustavad enamust riigi elanikkonnast. Selline kollektiivsuse tunnuse mõistmine on väga selgelt piiratud selle semantilise poolega. Eelöeldust võib teha järelduse, et kollektiivsuse dimensioon antud sättes on kaduvväikese osakaaluga, mis on selge poliitilise kompromissi väljenduseks. Samas, kui väidetakse, et vähemused saavad oma õigusi teostada kollektiivselt ka kuuludes ühte rahvusvähemusse, siis see tähendab vähemalt passiivse õiguse olemasolu.

Teine huvitav aspekt 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.“ Selle sätte näol on tegemist väga progressiivse ja oma sisult väga mahuka regulatsiooniga, mis tegelikult laiendab üldise diskrimineerimise keelu mõistet ja keelab sellist riigipoolset tegevust, mis on vastuolus raamkonventsiooni põhimõtetest tulenevate õiguste ja vabadustega või piirab neid. Progressiivseks võib selle sätte sisu ja üldse olemasolu konventsioonis pidada kahel põhjusel. Esiteks ei korda ta lihtsalt üldist diskrimineerimise keeldu üle, vaid täiendab

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.

¹⁸ T. K. Ommenn. New nationalisms and collective rights: the case of South Asia. – Ethnicity, Nationalism and Minority Rights. Ed. by Stephen May, Tariq Modood and Judith Squires. Cambridge University Press, 2004. P 142.

seada kollektiivsuse elemendiga. Rahvusvähemusi käsitletakse selles sättes kollektiivina, mis elab konkreetsel asualal. Assimileerimise ja diskrimineerimise keeld seejuures laieneb mitte niivõrd üksikisikutele, vaid rahvusvähemuste rühmadele. Teiseks keelab konventsiooni artikkel 16 peale puhtalt poliitiliste meetmete tegelikult ka sotsiaalsete ja näiteks majanduslike meetmete rakendamist, mis oleksid kahjulikud rahvusvähemuste populatsioonile, riigi poolt.

Iseenesest see, et kollektiivsuse dimensioon vähemuste õiguste ühe tunnusena konventsioonis siiski esineb, on vaieldamatu tõsiasi. See, et formaalselt sellest konventsiooni tekstis ja seletuskirjas distantseerutakse, tõendab selle tunnuse olulisust. Kollektiivsuse tunnuse mainimine seletuskirja tekstis täidab tegelikult kõrvalist rolli ja rõhutab tunnuse olulisust vähemalt konventsioonist väljaspool. Poliitiline olukord ja Euroopa Nõukogu vastutus konventsiooni loomisel ja ületldse esmaste põhimõtete rakendamisel rahvusvähemuste õiguskaitstes tingis kollektiivsuse dimensiooni olulise piiramise (olguigi see lähenemine formaalset laadi).

Tuleb rõhutada, et mitmed teadlased viitavad Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis sisalduvatele õigustele otse kui kollektiivsetele¹⁹ õigustele. Nii nt Eero J. Aarnio toob välja järgmise sätete loetelu, kus on, tema arvates, sätestatud vähemuste universaalsed õigused ja vabadused²⁰:

- 1) artikkel 7 - õigus rahumeelsetele kogunemistele ja ühinemisvabadus;
- 2) artikkel 8 - õigus luua usuinstitutsioone, -organisatsioone ja -ühinguid;
- 3) artikkel 9 lg 3 - võimalus luua ja kasutada oma meediat;
- 4) artikkel 12 lg 1 - erimeetmed edendamaks vähemusrahvuse kultuuri, ajaloo, keele ja religiooni tundmist;
- 5) artikkel 13 lg 1 - õigus asutada ja juhtida oma erakoole või -täiendusõppeasutusi;
- 6) artikkel 15 - eelduste loomine tegusaks osalemiseks kultuuri-, sotsiaal-, majandus- ja ühiskondlikus elus;
- 7) artikkel 16 - elanikkonna proportsioone muutvatest meetmetest loobumine vähemusrahvusesse kuuluvate isikute asualal - *prohibition of gerrymandering*;

¹⁹ Vt nt Kristin Henrard, *op cit* (Chapter III, Section III), samuti 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. Para 9.

²⁰ Eero J. Aarnio, *op cit*. Lk 131 – 132.

8) artikkel 17 lg 1 - õigus vabadele ja rahumeelsetele piiriülestele kontaktidele²¹.

Nagu näha, on need õigused tõepoolest enamjaolt kollektiivse iseloomuga ning neid saab liigitada nelja suurde rühma:

- kultuurialased õigused (kultuuri- ja keelealased õigused, samuti usuvabadus);
- assotsiatsioonivabadus;
- diskrimineerimise keeld;
- piiriülesed kontaktid.

Õigust piiriülestele kontaktidele on otstarbekas tuua eraldi rühmas, kuna see seondub tõepoolest vähemuste eristaatusega ja puudutab eelkõige selliseid vähemusi, kes elavad mitmes riigis (nt setod Eestis ja Venemaal) või kel on olemas ka omariiklus väljaspool nende asukohariiki (nt sakslaste vähemus Venemaa Föderatsioonis). Ilmselt just õigus vabadele ja rahumeelsetele piiriülestele kontaktidele välistab kollektiivsuse dimensioonist selle nõu radikaalse koostisosa, mis on omane eespool mainitud enesemääramise õigusele ja võimalikule setsessioonile. Teisisõnu, kui käsitleda kolme esimest õiguste rühma ja eriti assotsiatsioonivabadust kui „radikaalse“ enesemääramise õiguse komponente, siis õigus vabadele ja rahumeelsetele piiriülestele kontaktidele viitab „kultuurilisele“ enesemääramise õigusele. Selline kompleksne lähenemine õiguste kataloogile tähendab konventsiooni lojaalsust riikide sisepoliitika suhtes ning piirab oluliselt vähemuste enesemääramise õigust. Selge see, et kaasaegses rahvusvahelises õiguses on üha vähem ruumi enesemääramise õiguse nn äärmusliku mudeli realiseerimiseks, mis viiks omariiklust taotletavate vähemuste nõudmisi piiramatuseni. Niisuguseid „ohtlikke“ standardeid ei saa eksisteerida ka pidades silmas rahvusvahelise õiguse kehtivaid printsiipe ja tava, mistõttu Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis pakutud vähemusrahvuste õiguste ja vabaduste kataloogi võib pidada kaasaegseks standardiks²².

²¹ Sarnast käsitlust pakuvad ka nt Rainer Hofmann ja Erik Friberg, kes samuti nimetavad Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis toodud vähemuste õiguste kataloogi Euroopa Nõukogu standardiks, eeskujuks antud valdkonnas – vt R. Hofmann and E. Friberg. „The enlarged EU and the Council of Europe: transfer of standards and the quest for future cooperation in minority protection“. – Minority protection and the enlarged European Union: the way forward. Ed. By Gabriel N. Toggenburg. Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute, 2004. PP 127 - 145.

²² Marc Weller nimetab seda kataloogi esimeseks kõikehõlmavaks vähemuste õiguste kataloogiks *hard law*'s. Vt Marc Weller. *Op cit.* P 634.

Kollektiivsete ehk grupiõiguste kontekstis peab silmas pidama ka subjektiivset asjaolu, nt seda, kuivõrd grupp ise suudab neid õigusi kasutada. Vaatamata vähemusgrupi olemasolule nõ füüsilise nähtusena võib juhtuda, et seda ei ole olemas sotsiaalse grupi mõistes grupilisuse kategoorias²³. See võib saada aktuaalseks just Venemaa vähemuste puhul. Kogemus näitab, et mitmed lahtarvamused ühise tuleviku suhtes ja jätkusuutlike liidrite puudumine paljudes nt soome-ugri rahvuslikes liikumistes ohustab grupilisust sotsiaalse nähtusena, sellest tulenevalt on takistatud kollektiivsete õiguste efektiivne realiseerimine. Antud uurimuses lähtutaks aga positiivsest käsitlusest ning seostatakse kollektiivseid õigusi objektiivsete tunnustega, mistõttu jätkaks siinkohal puhtalt sotsioloogilise aspekti välja.

Mis eristab vähemuste õiguste kataloogi inimõiguste kataloogist? Nende võrdlemisel peab rääkima eelkõige absoluutsuse kategooriast. Vähemuste õiguste kataloogi nõrgaks küljeks on see, et kataloogis ei ole absoluutseid õigusi. Kuna inimõigused on käsitletavad indiviidi tasemel, siis muidugi probleem ei ole nii oluline, kuna vähemustesse kuuluvad isikud saavad kasutada neid õigusi ja vabadusi sõltumata sellest, kas nad kuuluvad sellesse vähemusse või mitte. Probleem seisneb selles, et vähemuste kataloogi kuuluvate õiguste absoluutsuse tase on nullilähedane ning sõltub paljuski subjektiivsetest kriteeriumidest, mida kehtestab vähemuse asukohajärgse riigi valitsus. Näiteks paljudes Venemaa soome-ugri vabariikides sõltuvad vähemuste õiguste realiseerimise võimalused väga palju rahastamisest (eriti nt omakeelse meedia ja koolide finantseerimine), rahastamise prioriteedid praktikas aga ei osutu kõige soodsamateks vähemuste jaoks, kuna niisugune rahastamine on tihtipeale jäetud seadusega kohalike võimude kohustuseks²⁴.

Tulles tagasi inimõiguste ja vähemuste õiguste eristamise küsimuse juurde, võib väita, et vähemuste õigustele ja vabadustele on omased kaks kriteeriumit, mis ei kehti kõikide inimõiguste puhul. Nendeks kriteeriumideks on vähemuste õiguste kollektiivne dimensioon ja madal (nullilähedane) absoluutsuse tase ja mida intensiivsem on nende kriteeriumite aktsepteerimine ja rakendamine riigi sees, seda efektiivsem on vähemuste õiguskaits.

²³ Brubaker, Rogers. *Ethnicity without groups*. – *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights*. Ed. by Stephen May, Tariq Modood and Judith Squires. Cambridge University Press, 2004. P 54.

²⁴ Vt nt Venemaa rahvuslik-kultuurilise autonoomia seaduse art 16, mis sätestab põhimõtet, et rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate finantseerimine reeglina toimub Venemaa subjekti eelarvest, föderaalearve suhtes ei ole rahastamise kohustust ette nähtud.

1.4. Vahekokkuvõte

Järeldusena võib öelda, et Euroopa Nõukogu instrumendiga – Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooniga - loodud vähemuste õiguste kataloogil ja õiguskaitse printsiipidel on kindel poliitiline ja legaalne alus. Kuigi nende õiguste ja vabaduste sätestamisel hoidutakse formaalselt kõrvale nende kollektiivsest dimensioonist, siiski tunnustatakse sellise dimensiooni olulisust ning see on tuletatav konventsiooni üldpõhimõtetest ja eesmärgist. Seevastu vähemuste õiguste ja vabaduste absoluutsuse kriteerium jääb ilmselt veel kaua aega nii regionaalsete kui ka universaalsete õiguskaitstesüsteemide kompetentsist väljapoole ja suuremal määral jääb riikide endi vastutusele ja südametunnistusele.

Kõik see annab alust rääkida Euroopa Nõukogu raamistikust vähemuste õiguskaitstes kui standardsest ja kaasaegsest lahendusest, mis annab võimaluse ja kohustuse järgida selle organisatsiooni poolt välja töötatud standardeid. Sellise õiguskaitse mehhanismi efektiivsust ja standardsust toetab ka töötav järelevalve mehhanism (aruandluse ja monitooringu süsteem) ja kaudselt ka kohtulik võim (Euroopa Inimõiguste Kohus), mis on Euroopa Nõukogu inimõiguste kaitse süsteemi lahutamatu osa. Kas ja millisel määral on sellisel süsteemil ja kaitsestandarditel potentsiaali Venemaa Föderatsioonis elavate vähemuste õiguskaitse korraldamisel ja milline on nende standardite mõju Venemaa seadusandlusele? Sellele küsimusele püüame leida vastuse allpool.

2. Venemaa Föderatsiooni kehtiv seadusandlus rahvusvähemuste õiguskaitse valdkonnas ja Euroopa kaitsestandardite mõju sellele

2.1. Etniline föderalism kui üks rahvusvähemuste õiguskaitse suundadest Venemaal

Etniline föderalism²⁵ on üks põhimõtetest, millel baseerub rahvusvähemuste õiguskaitse Venemaal. Sellel printsiibil on sügavad ajaloolised alged, mis ulatuvad 20. sajandi algusesse. Sisuliselt mõistetakse selle all föderatsiooni ülesehitust etnilise tunnuse alusel moodustatud subjektidest²⁶. Venemaal on sellisteks subjektideks vabariigid, autonoomsed piirkonnad ja *okrug*'id. Seega etnilise föderalismi printsiibil on konkreetne väljendusvorm, kuid Venemaal on tihti seda printsiipi mõistetud väga kitsalt. Vähemuste kaitse seisukohalt tähendaks printsiibi toimimine kooskõlas Euroopa Nõukogu standarditega kaitset mitte ainult *de jure* eristaatuse andmisega tiitelrahvastele. Standardite järgimine tähendab see ka *de facto* tiitelrahvaste õiguste ja vabaduste tõhusat ja efektiivset kaitset²⁷. Selleks, et natuke uurida Euroopa Nõukogu ühinemisele eelnenud tausta, mis mõjutab paljus Euroopa Nõukogu standardite elluviimist, vaatame käesolevas peatükis lühidalt föderalismi printsiipide arenemist Venemaal rahvusvähemuste kaitse kontekstis.

Antud kontekstis on asjakohane rääkida Venemaa ajaloo perioodist, mis algab 20. sajandi algusest, kuna nii 20. sajandi algust kui ka 20. sajandi lõppu - 21. sajandi algust võib käsitleda riigi rahvusliku poliitika verstapostidena, mille vahel on valitsenud pime ajastu. Vene impeeriumi lagunemine 20. sajandi algul teravdas rahvuslik-poliitilist olukorda ning suurriiki asustavate rahvuste staatuse suhtes oli tunda diametraalselt vastuolulisi meeoleolusi. Ühed poliitikud kutsusid valitsust üles igatpidi arvestama muulaste huvidega, teised poliitilised jõud

²⁵ Seda terminit kasutab nt Stepanov, kes nimetab seda veel tiitelföderalismiks. Vt В. В. Степанов. «Сохранение и развитие культурного многообразия. Российский опыт» - Доклад на семинаре Совета Европы «Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств и проблемы их осуществления с уделением специального внимания образованию национальных меньшинств», 2006. Kättesaadav võrguaadressil: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_resources/PDF_RussSem_Pres_VStepanov_Russia_n.pdf (07.05.2010).

²⁶ Sarnast lähenemist, kus riiki asustavaid rahvaid mõistetakse ja deklareeritakse riiki loova üksusena, võib leida mitmest Euroopa riikides, muuhulgas nt Ungarist. Vt Malfliet, Katlijn. Minorities in Central and Eastern Europe: the Link between Domestic Policy, Foreign Policy and European Integration. - 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, Leuven, 1998. P 7.

²⁷ Samas. PP. 9, 16.

nägid vene keele ja kultuuri domineeriva rolli kehtestamist ühe ainsa ja õige võimalusena poliitilise kontrolli ja võimu säilitamiseks.

Liberaalide vähemuste kaitse ideoloogia pakkus vähemustele õigust omakeelsele algharidusele, sellest palju ulatuslikuma kaitse võimalusi aga nägi 1914. aastal Lenin. Siinkohal pikemalt rääkimata selle poliitilise kuju tähtsusest või tema tegudest, võime tõdeda, et Lenini 1914. a kavandatud seaduseelnõu, mille ta kavatses esitada Riigiduumale lugemiseks, oli vägagi progressiivne. Rahvusliku võrdõiguslikkuse seaduseelnõu²⁸ sätestas muuhulgas, et igast rahvusest Venemaa kodanikud on võrdsed seaduse ees, samuti keelas poliitiliste ja muude õiguste piiramise päritolu või rahvuskuuluvuse alusel.

Need põhimõtted said raiutud nurgakivina nõukogude Venemaa esimesse 1918. a põhiseadusesse, mille artikkel 22 sätestas järgmist: “Vene Nõukogude Föderatiivne Sotsialistlik Vabariik, tunnistades, sõltumata tema rassilisest või rahvuslikust kuuluvusest, iga kodaniku võrdseid õigusi, kuulutab Vabariigi põhiseadustega vastuolus olevateks mistahes eesõiguste või eeliste kehtestamise või lubamise nendel alustel, samuti mistahes rahvusvähemuste rõhumise või nende võrdõiguslikkuse piiramise“. Need printsiibid leidsid edasiarenduse ka rahvuslike autonoomiate seadustamisel põhiseaduslikul tasemel. Tolleaegse põhiseaduse artikkel 11 sätestas muuhulgas, et erinevate rahvuslike piirkondade nõukogud võisid ühineda autonoomsetesse ühendustesse, mis omakorda kuulusid föderatiivsetel alustel Vene Nõukogude Föderatiivse Sotsialistliku Vabariigi koosseisu.

Võib järeldada, et nii poliitiline tahe kui reaalne täidesaatev võim soodustasid vähemuste enesemääramist, kuna just siis oli Venemaal igale poole tekkimas rahvuslikke autonoomiaid²⁹, millistel oli ka praktiline tähendus vähemuste õiguskaitse seisukohast. Kuigi see protsess pani aluse nn etnilise föderalismis arengule, siiski jättes kõrvale muid poliitilisi muutusi ja mõjusid, oleks see omal ajal Venemaad kindlasti viinud rahvaste enesemääramise kõige positiivsemate tagajärgedeni, pidades silmas just vähemuste enda huvisid³⁰. Ette rutates võib öelda, et 20. sajandi lõpus on see protsess taaskäivitunud, kuid rahvuslike autonoomiate

²⁸ Seaduseelnõu täispikk nimetus: „Seadus, millega kaotatakse kõik juutide õiguste piirangud, samuti kõik päritolu või mistahes rahvuskuuluvusega seotud piirangud“.

²⁹ 1920. aastal loodi Voti (hiljem – Udmurdi) autonoomne oblast (AO), Mari AO, 1921. aastal Komi (sürja) AO, 1923. aastal tekkisid nt Karjala autonoomne vabariik (AV), Volga sakslaste AV, 1925. aastal – Permi komi autonoomne ringkond jpm.

³⁰ Ajalugu näitab, muidugi, et selline nõ õitseag ei kestnud kauem, kui Stalini võimutuleku ajani.

taassünd – mis oli osa nn „suveräniteetide paraadist“ - ei näita jätkusuutlikkuse tunnuseid, nagu seda oli aimata 20. sajandi alguses.

Tollase seadusandluse terminoloogias kasutati vähemuste tähistamiseks valdavalt mõistet „rahvusvähemus“³¹. Kuna vene föderalism oli oma alguses üsna liberaalne ja idealistlik, siis see mõjus positiivselt ka vähemuste õigustele. Nimelt föderaalne keskvõim ei jätnud tähelepanuta ühtegi vähemust, tasakaalustades kesk- ja regionaalvõimu ning andes enesemääramise õiguse nii rahvus- kui ka nn etnilistele vähemustele. Seevastu kaasaegses Venemaa seadusandluses välditakse rahvusvähemuste termini kasutamist. Esmapilgul ei tundu see asjaolu olevat väga oluline, kuid vaadatuna teistest aspektidest ja eelkõige terminite praktilisest erinevusest, võib tõdeda, et see on määrava ja kindlasti mitte ainult formaalse tähtsusega. Praktiline erinevus mõistete kasutamisel seisneb selles, et jättes regulatsioonidest välja termini „rahvusvähemus“, on püütud eirata etniliste vähemuste universaalse kaitse vajadusi. Prioriteetne valik on tehtud põhja-Venemaal, Siberis ja Kaug-Idas elavate väikesearvuliste põlisrahvaste kaitsemeetmete väljatöötamisel, kuna nende rahvaste hetkeolukord Venemaa Föderatsioonis on tõesti nukker ja vajab kiiret reageerimist. Teiselt poolt on vähemuste probleem näiliselt lahendatud tiitelvabariikide staatuse andmisega territoriaal-rahvuslikele autonoomiatele³².

Eespool kirjeldatud perioodid on sarnased ka selle poolest, et nii sovjetliku föderatsiooni kui ka Venemaa föderatsiooni sünni puhul võib rääkida pehmest ajastust vähemuste kaitsepoliitikas. Just Jeltsini ajal sai vähemuste kaitse alane seadusloome oma hoo, kuna seda soosis poliitiline situatsioon. Ühelt poolt oli uuel võimul vajadus enda kehtestamise järele ja oli tunda ka kodanike reaalset toetust sellele, samuti ei olnud Venemaal enam võimalik taanduda soovist jätkata Euroopa Nõukogu ja rahvusvaheliste demokraatlike printsiipide ülevõtmist ja järgimist. Teiselt poolt olid tugevnemas ka separatistlikud meeleolud. Kahtlemata see avaldas oma mõju ka seaduslikele regulatsioonidele inimõiguste ja eriti rahvusvähemuste valdkonnas. Millised mõjud aga olid tugevamad - kas soov hoida võimalikku separatismi kontrolli all või iga hinnaga püüelda tunnustatud standardite poole? Selge see, et sisuliselt uue föderatiivse riigi loomisel oli väga tähtis hoida territoriaalset ja

³¹ Vt nt Lenin Rahvuspoliitika küsimusest. Kogutud teosed, köie 25. Kättesaadav internetis võrguaadressil: <http://vilenin.eu/t25/p067> (30.04.2010). Samuti Малахов, В. С., Осипов, А. Г. Категория «этническое меньшинство» в российском публичном и законодательном дискурсах. Статья в журнале «Мир России», № 3, 2008. С 73. Кättesaadav internetis võrguaadressil: http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2010/01/18/0000334034/2008_3_67-91.pdf (30.04.2010).

³² Малахов, В. С., Осипов, А. Г. *Op cit.* С 71-72.

poliitilist tervikkust ja sellise multinatsionaalse riigi puhul, nagu seda on Venemaa, ei olnud pääsu etnilise föderalismi mudelist. Selleks aga, et hinnata rahvusvaheliste standardite piiramisvõimu föderalismi mõjude ohjeldamisel rahvusvähemuste valdkonnas, vaatame mõningaid näiteid Venemaa Föderatsiooni kehtivast seadusandlusest, mis on seotud Euroopa kaitsestandardite elluviimisega.

2.2. Venemaa rahvuslik-kultuurilise autonoomia seadus

Üks kõige vastuolulisemaid rahvuslike suhteid reguleerivaid seadusi Venemaal on rahvuslik-kultuurilise autonoomia seadus. Ette rutates võib öelda, et ka see on vaieldav, kas seadus reguleerib rahvuslike suhteid või midagi muud, aga selge on see, et just sellist tähenduslikku koormist ta kannab Venemaal poliitilisel tasemel.

Miks on tähtis antud uurimuse raames käsitleda rahvuslike autonoomiaid reguleerivaid õigusnorme? Sellele küsimusele on olemas väga konstruktiivne vastus, mis on seotud rahvusvähemuste olemusega. Nimelt, kui lähtuda sellest, et positiivset ja adekvaatset mõju vähemuste õiguste kaitsele omab vaid selline lähenemine, mille järgi vähemuste spetsiifilisi õigusi käsitletakse kollektiivsetena, siis rahvuslik-kultuurilise autonoomia seadus võib saada selliseks kohaks, kus vähemuste õiguste kollektiivne dimensioon võib realiseeruda suurel määral. Seejuures vähemuste õiguste kollektiivse dimensiooni olulisust ei tasu allahinnata, kuna ilma selleta ei ole võimalik rääkida vähemuste õiguste efektiivsest kaitsest üldse³³.

Arvatakse, et termin „rahvuslik-kultuuriline autonoomia“ on „hästi äratuntav endistes NSVL riikides ja Ida-Euroopas üldse“³⁴, kuid on ilmselge, et igal juhul on selle kujunemise aluseks olnud erinevad ajaloolised sündmused ja põhjused. Ka rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate õiguslikku režiimi reguleerivate õigusnormide subjektid erinevad paljuski riigiti. Nii nt kasutab Eesti vähemusrahvuse kultuuriautonomias seadus (edaspidi – VrKAS) mõistet „vähemusrahvuse kultuuriautonomias“, mida VrKAS-i § 2 lg 1 defineerib järgnevalt:

³³ Muidugi, vähemuste õiguste kaitset on alati võimalik käsitleda üldisel tasemel – läbi vähemusrühma kuuluva indiviidi inimõiguste kataloogi, mida võib nimetada esmatasandi kaitseks. Paraku tundub, et praegu on nii Euroopas kui maailmas üldse kujunemas tendents, mille järgi piirduaksegi erinevate põhjuste tõttu vähemuste õiguskaitse poliitika arendamisel eelmainitud esmatasandiga, jäädes arvamusele, et inimõiguste universaalne iseloom tagab tõhusa kaitse ka vähemustele. Viimast asjaolu mõjutab ilmtingimata retooriline diskursus rahvusvähemuste staatusest ja määratlemisest maailmas. Nt Prantsusmaa on andnud selgelt mõista, et rahvusvähemusi ei olegi riigis olemas, kuna kõik vabariigi kodanikud on oma õigustes võrdsed. Venemaa ei ütle seda välja otseselt, aga isegi olemasolevate rahvusvähemuste õiguskaitsenormide pealiskaudne analüüs lubab teha järeldusi, et ka Venemaa rahvusvähemuste määratlus on erinevates situatsioonides erinev ja tihti täidab vaid formaalset rolli.

³⁴ Осипов, Александр, Никифоров, Илья. Национально-культурная автономия. Идея и реализация. Эстонский опыт. Составитель - Вадим Полещук. Центр информации по правам человека. Inimõiguste Teabekeksus / LICHR, Tallinn, 2008. Lk 7.

„Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia käesoleva seaduse mõttes on vähemusrahvusse kuuluvate isikute õigus moodustada kultuuriomavalitsusi neile põhiseadusega antud kultuurialaste õiguste teostamiseks.“

Vastavalt VrKAS § 7 lg 1 on vähemusrahvuse kultuuriomavalitsuse taotlemise aluseks vähemusrahvuse rahvusnimekiri. Liikmelisuse nõue on autonoomia moodustamise lahutamatu element, mis teeb regulatsiooni sarnaseks printsiipidele, mille alusel moodustatakse ka teised mittetulunduslikud ühendused. Ilmselge on, et omavalitsus põhinebki liikmelisusel. Seejuures on aga väga tähtis märkida, et Eesti VrKAS annab rahvuslikule autonoomiale eksterritoriaalse omavalitsusliku dimensiooni, mida võib käsitleda vähemuste enesemääramise õiguse ühe realiseerimisvõimalusena. Selline lähenemine erineb kvaliteetselt Venemaa rahvuslik-kultuurilise autonoomia käsitlusest. Föderaalsete „Rahvuslik-kultuurilise autonoomia kohta“ (edaspidi – RKAS) artikkel 1 määratleb rahvuslik-kultuurilist autonoomiat kui rahvuslik-kultuurilise enesemääramise vormi, mis peab vastama järgmistele kriteeriumidele:

- 1) autonoomia kujutab ennast Venemaa Föderatsiooni kodanike ühendust;
- 2) eelnimetatud kodanike ühendus peab moodustama etnilise ühtsuse;
- 3) etniline ühtsus peab olema vastaval territooriumil rahvusvähemuse olukorras³⁵;
- 4) autonoomia põhineb vabatahtlikul eneseorganiseerimisel;
- 5) autonoomia eesmärkideks on oma algupära säilitamise, keele, hariduse ja rahvusliku kultuuri arengu iseseisev otsustamine.

Samas artiklis on täpsustatud, et rahvuslik-kultuuriline autonoomia on üks ühiskondlike ühenduste liike ja selle õiguslikuks vormiks on ühiskondlik organisatsioon.

Kuigi RKAS-i artiklis 2 käsitletakse ühe autonoomia printsiibina eneseorganiseerimise ja omavalitsuse printsiipi, omab selline lähenemine koosmõjus teiste RKAS-i sätetega puhtalt utilitaarset tähendust, defineerimaks kodanike ühenduse mõistet, ja on üle kantud ühiskondlike ühendusi reguleerivast üldseadusest. Seega RKAS-is sätestatud omavalitsuse printsiip täidab praktikas vaid formaalselt rolli ega oma rahvusvähemuste enesemääramise õigusega sisulist kokkupuudet. Teisisõnu, võrreldes Eesti VrKASi ja Venemaa RKAS-i määratlust, peab märkima, et Eesti seadus sisuliselt võrdsustab omavalitsuse autonoomiaga ja omavalitsus on iseseisev väärtus. Seevastu Venemaa RKAS, defineerides autonoomiat, rõhutab selle organisatsioonilist vormi ja omavalitsus on definitsioonis vaid kõrvalise tähtsusega. Eesti seadus kasutab autonoomia toimimise vormi väljendamiseks selliseid

³⁵ Siin ei ole selge, kas vähemus seondub üksnes arvilise kategooriaga või seondub ka rahvusvähemuse mõiste ja olemusega, sest seadus ei sätesta üheselt sellise olukorra tunnuseid.

mõisteid nagu „kultuuriomavalitsusasutus“, „kultuurivalitsused“ ja „kultuurivolinikud“, mis veelkord kinnitab VrkASi põhinemist nn enesemääramise õiguse kesksel mudelil ja lahutab seda Venemaa formaal-organisatsioonilisest lähenemisest.

Kuigi mitmetes rahvusvahelistes aruannetes, samuti ka venekeelses kirjanduses nimetatakse Eesti VrkASi puudulikuks seaduseks selle piirava toime tõttu³⁶, rajaneb see seadus siiski väga olulisel põhimõttel, mis aitab suuremal määral, kui seda teeb Venemaa RKAS, kaasa vähemuste enesemääramise õiguse realiseerimisele. Et mitte olla paljasõnaline, toome näite enesemääramise õiguse normatiivsest tähendusest, mis sisaldub erinevates rahvusvahelistes normatiivallikates. Pannes kõrvuti Eesti VrkASi ja Venemaa RKASi regulatsioonid, saame vaadata, kas ja millisel määral on kummagi seaduse lähenemised kooskõlas enesemääramise õiguse normatiivse tähendusega. Juba ÜRO põhikirja (1945) sätestab ühe organisatsiooni põhieesmärgina rahvusvaheliste sõbralike suhete arendamise rahvaste võrdõiguslikkuse ja enesemääramise põhimõtte austamise alusel (ÜRO põhikirja art. 1, p. 2). Põhikirja artikkel 55 sisaldab meetmete loetelu, mille realiseerimisel aitab ÜRO kaasa, täites muuhulgas artiklis 1 sätestatud eesmärgid. Eelmainitud enesemääramise põhimõtte normatiivset tähendust kajastab aga 1970. aastal vastu võetud ÜRO deklaratsioon „Rahvusvahelise õiguse printsiipidest riikide sõbralike suhete ja koostöö alal vastavalt ühinenud rahvaste hartale“ ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (1966). Riikidevahelisi sõbralikke suhteid ja koostööd käsitlevas rahvusvahelise õiguse printsiipide deklaratsioonis tähendab enesemääramise õiguse ja võrdsuse printsiip kõigi rahvaste õigust ilma väljaspoolse sekkumiseta vabalt määratleda oma poliitilist staatust ja teostada oma majanduslikku, sotsiaalset ja kultuurilist arengut. Seejuures on deklaratsioonis sätestatud riikide positiivne kohustus aidata selle printsiibi realiseerimisele kaasa.

Eelnimetatud deklaratsiooni järgi on rahvaste enesemääramise õiguse realiseerimise viisideks:

- 1) suveräänse ja sõltumatu riigi asutamine;
- 2) assotsieerumine või integratsioon sõltumatu riigiga; või
- 3) muus nende rahvaste poolt vabalt määratletud poliitilises staatuses tegutsemine.

Kui käsitleda rahvuslik-kultuurilist autonoomiat nn eksterritoriaalse rahvaste enesemääramise õigusena, siis peab tõdema, et Venemaa RKAS on üsna kaugel loetletud rahvusvahelistes dokumentides sisalduvast normatiivsest tähendusest.

³⁶ Ossipov, Nikiforov. *Op cit*: Kõige rohkem heidetakse seadusele ette arvulist piirangut, vastavalt millele autonoomiat saavad asutada vähemusrahvustest isikud, kelle arv Eestis on üle 3000 isikut. Samuti väidetakse, et autonoomial puudub selge formaal-õiguslik staatus.

Huvitav on ka see, et rahvusvähemuste õigusi käsitlevad spetsiifilised rahvusvahelised dokumendid ei räägi otseselt enesemääramise õigusest, ja sellel on ilmselt kaks põhjust. Esiteks ei käsitleta enesemääramise õigust tavaliselt ilma territoriaalse komponendita (õigusega omariiklusele), mistõttu rahvusvähemuste suhtes peaks kohaldama piiratud, nn eksterritoriaalset enesemääramise õigust, mis ei ole universaalne ega võrdu nt ÜRO aktides sätestatud printsiibiga. Teiseks väljendub see printsiip nt Euroopa Nõukogu dokumentides assotsiatsioonivabadusena ning vastab mingil määral eksterritoriaalse enesemääramise õiguse sisule. Viimast asjaolu võib nimetada vähemuste õiguskaitse alaste rahvusvaheliste dokumentide puuduseks, kuna tavaline universaalne assotsiatsioonivabaduse mõiste on liiga lai ning ei arvesta vähemuste õiguskaitse spetsiifilisi vajadusi, mis annab riikidele üsna vabad käed selle tõlgendamisel.

Seda on märgata nt Venemaa rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate seaduses, kuna selles käsitletakse rahvuslik-kultuurilisi autonoomiaid kui ühiskondliku ühenduse ühte liiki, mitte aga vähemuses oleva rahvuse omavalitsemise vormi. Kuigi erinevus nende käsitluste vahel tundub olevat väga formaalne, tekitab see praktikas siiski palju probleeme. Peab tõdema, et mõningaid probleeme on Venemaa seadusandjad püüdnud lahendada, muutes 1996. aastast kehtivat RKASi 8 korda. 2003. aastal on toimunud põhimõttelised muudatused, millega kõrvaldati seaduses paljud vastuolud, mis kitsendasid vähemuste autonoomiate õigusi võrreldes tavaliste ühiskondlike organisatsioonidega. Nii nt oli enne 2003. aastat kehtinud seaduse redaktsiooni järgi õigus asutada autonoomiat ainult juriidilistel isikutel, füüsilistel isikutel selline võimalus otseselt puudus. See regulatsioon oli ilmselges vastuolus ühiskondlike organisatsioonide üldise õigusliku kontseptsiooniga ja sellele viitasid mitmed teadlased³⁷. Kuigi rahvuslik-kultuurilise autonoomia puhul rõhutatakse seda, et tegemist on tavalise ühiskondliku ühendusega (vt nt RKASi art 1 ja 2), mis tegutseb teatud „etniliste ühtsuste“ huvides, siiski mitmed teadlased nimetavad seda seadust hoopis diskrimineerivaks vähemuste suhtes³⁸. Diskrimineerimine väljendub autonoomiate ja tavaliste ühiskondlike ühenduste erinevas kohtlemises. Õigusalasest kirjanduses räägitakse rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate erinevatest ja palju väiksematest riigipoolse finantseerimise võimalustest võrreldes tavaliste ühendusega. Kuna artikkel 4 sisaldab lõpetatud loetelu autonoomiate õigustest, siis koosmõjus seaduse artiklis 1 antud autonoomia legaldefiniitsiooniga tundub see

³⁷ Üks nendest on nt Jürjev. Vt Юрьев, С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). Эдиториал УРСС, Москва, 2000. Lk 248, 254.

³⁸ Vt nt Осипов А. Г. Национально-культурная автономия в России: идея и реализация - Этнокультурное многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии (практика, концепции, модели, перспективы): Материалы международного семинара. Под ред. Н. Багдасаровой, М. Глушковой, Н. Асылбековой. Бишкек, 2004. Lk 151-184.

loetelu olevat liiga kitsas. See annab teoreetiliselt võimaluse keelata sellise rahvuslik-kultuurilise autonoomia, mille eesmärgid ei ole selle loeteluga kooskõlas, registreerimise ja tegutsemise.

Selles valguses on huvitav analüüsida ka ühte Venemaa konstitutsioonikohtu otsust 3. märtsist 2004. a. kodanike A. Ditz'i ja O. Schumacher'i kaebuses, milles Venemaa kõrgeima instantsi kohtult paluti kontrollida RKASi artikli 5 lõike 3 vastavust Venemaa Föderatsiooni põhiseadusele³⁹.

A. Ditz ja O. Schumacher on saksa rahvusvähemuse esindajad, kes, olles Barnauli linna saksa rahvusvähemuse kultuuriautonomia liikmed, esitasid viimase ja ühe teise kohaliku autonoomia nimel ühise taotluse Altai krai sakslaste kultuuriautonomia nimetusega "Wiedergeburt – Vozroždenije" registreerimiseks. Samal ajal esitasid Altai krai tasemel sakslaste kultuuriautonomia registreerimiseks taotluse ka neli rajooni- ja linna tasemel loodud sakslaste kultuuriautonomiat. Justiitsministeerium keeldus "Wiedergeburt – Vozroždenije" organisatsiooni registreerimast, põhjendades oma otsust teise registreerimist taotletava organisatsiooni suurema esindatusega Altai krai rajoonides ja linnades.

Vastavalt Venemaa RKASi artikli 5 lõikele 3 võivad kohalikud vähemusrahvuste kultuuriautonomiad moodustada regionaalse kultuuriautonomia, seadus aga ei täpsusta mitu regionaalset autonoomiat kohalikud rahvusvähemused asutada võivad. Taotlejate Ditz'i ja Schumacher'i arvates rikutakse sellise praktikaga, mille kohaselt keeldutakse enama kui ühe autonoomia registreerimast regiooni tasemel, ühiskondlike ühenduste võrdsuse printsiipi ning piiratakse selliste ühenduste asutamise ja tegevuse vabadust, mis on vastuolus Venemaa põhiseaduse artikli 13 lõikega 4 ja artikliga 30.

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. Kohus ei tunnistanud RKASi artikli 5 lõiget 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ning ütles, et vaidlusalust sätet tuleb tõlgendada koos artikli 6 lõigetega 3 ja 7. Seega ei või ühe regiooni piires antud rahvusvähemused asutada rohkem kui ühe regionaalse kultuuriautonomia.

³⁹ 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, от 3 марта 2004 года.

Kättesaadav õigusaktide publikatsioonide ametlike koopiate raamatukogus võrguaadressil: <http://lib.ksrf.ru/doc.asp?ID=74923> (11.04.2010).

Huvitav on märkida, et kohus rõhutas antud otsuses selgelt kultuuriautonomiamõiste avalik-õiguslikku komponenti, mis tegelikult eristab autonoomia väga selgelt tavalistest mittetulundusühistest. Kuigi sellega ei taotleta RKASist erinevat tõlgendamist, siiski omab selline kohtu seisukoht otsustavat tähendust rahvuslik-kultuurilise autonoomia staatuse määramisel. Igal juhul on sellise lähenemise vektor vähemalt suunatud autonoomia formaal-õiguslikust käsitlemisest vastupidisesse suunda – omavalitsemise põhimõtete realiseerimise poole.

Kohus viitab oma otsuses peale 1966. a ÜRO paktide⁴⁰ ka nt Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklile 14, samuti Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni 4. artikli lõikele 1 ja artiklile 7 (vähemuste õiguste võrdsuse ja austamise printsiip ning assotsiatsioonivabadus). Nimetatud sätted on vastavalt Venemaa põhiseaduse artikli 15 lõikele 4 Venemaa Föderatsiooni õigussüsteemi lahutamatu osa.

Viitamine eelnimetatud rahvusvaheliste dokumentide sätetele Konstitutsioonikohtu otsuses kinnitab ka eespool toodud hüpoteesi, mille järgi kultuuriautonomiamõistet ja tähendust kitsendab mõnedes rahvusvahelistes dokumentides, k.a Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis, sisalduv kontseptsioon. Selle kontseptsiooni järgi käsitletakse autonoomiat eelkõige läbi assotsiatsioonivabaduse prisma, mistõttu taoline korrelatsioon on väga kitsas ega arvesta täiel määral vähemuste spetsiifilisi õigusi. Viimane asjaolu on vaikumisi saanud õigustuseks Venemaa seadusandluses kasutatud rahvuslik-kultuurilise autonoomia kontseptsioonile, mida on väga palju kritiseeritud.

Märkimisväärseks võib pidada ka asjaolu, et RKAS loetleb artiklis 3 õigusaktid, mis reguleerivad rahvuslik-kultuurilise autonoomia õiguslikku staatust, märkides reguleerimise allikaks muuhulgas ka „rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud norme ja printsiipe, samuti Venemaa Föderatsiooni rahvusvahelisi lepinguid“. Seadusandja tahet järgida rahvusvahelisi norme võib välja lugeda ka nt juba üleval mainitud 2003. aastast pärineva põhjalikuma seadusemuudatuse seletuskirjast⁴¹. Dokumendi 2. punktis kirjeldatakse seadusemuudatuse eesmärki, milleks on muuhulgas rahvuslik-kultuurilise autonoomia mõiste täpsustamine

⁴⁰ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (16.12.1966), Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (16.12.1966).

⁴¹ Seletuskiri on kättesaadav Venemaa Föderatsiooni Riigiduumas internetiportaalis „Seadusandlik tegevus“ võrguaadressil: http://asozd2b.duma.gov.ru/arhiv/a_dz.nsf/ByID/B3FAB329E3EA418843256EF30044E5A6?OpenDocument (26.04.2010).

Venemaa Föderatsiooni poolt ratifitseeritud rahvusvaheliste dokumentide valguses. Kolmas punkt täpsustab, et eesmärgi saavutamiseks täpsustatakse autonoomia mõistet rahvuslik-kultuurilise autonoomia õigussubjektide suhtes, mis seadusemuudatuse autorite arvates pakub täiendavaid mehhanisme realiseerimaks õigusi ja vabadusi rahvuslik-kultuurilise arengu valdkonnas. Seejuures seletuskirja tekstis viidatakse otseselt, et selline muudatus viiakse sisse täitmaks Venemaa Föderatsiooni rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad muuhulgas Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonist. Samas seletuskiri ei täpsusta, millised konkreetset mehhanismid tekivad autonoomia mõiste täpsustamisel, kuid märkimisväärne on antud juhul rahvusvaheliste allikate prioriteetsuse rõhutamine. Seaduseelnõuga muudetav ja hetkel kehtiv artikkel 3 sisaldab normi, mis sätestab otseselt kohustust kohaldada rahvusvahelise lepingu reegleid, kui Venemaa Föderatsiooni rahvusvaheline leping kehtestab seadusest erinevaid reegleid. Kuigi Venemaa põhiseaduse artikli 15 lg 4 sisaldab sama sõnastust, on siiski RKASi tasemel nendele „reeglite ülimuslikkusele“ viitamine selge poliitiline võit. Huvitav on märkida, et Riigiduuma õigustalitus on andnud sellele muudatusele negatiivse hinnangu. Oma eksperdiarvamuses soovib õigustalitus „välja jätta seaduse artiklist 3 rahvusvahelise õiguse normide ja printsiipide, samuti rahvusvaheliste lepingute kui rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate staatuse õigusallikate mainimine, kuna nende allikate mainimine ei ole põhjendatud ega ole kooskõlas põhiseaduse artikli 15 lõikega 4“⁴². Õnneks seaduseelnõu jäi muutmata ning õigustalituse ettepanekut seaduse vastuvõtmisel ei arvestatud.

Sama seaduseelnõuga viidi senikehtiva praktikaga kooskõlla ka regulatsioon, mille järgi ühe konkreetse piirkonna piires ei võinud luua rohkem kui ühe ühele rahvale kuuluva autonoomia. Ühelt poolt selline muudatus kajastas juba olemasolevat praktikat, vastavalt millele kohalikud võimud lihtsalt keeldusid registreerimast autonoomiaid, kui registreerimist taotletavatel rahvuse esindajatel antud piirkonnas juba eksisteeris üks autonoomia. Kuna sätet ei õnnestunud väga selgelt ja üheselt sõnastada, siis see tingis nt eespool mainitud Konstitutsioonikohtu otsuse sündimise Ditzji ja Schumacheri kaebuses. Muidugi võib rääkida selle regulatsiooni ratsionaalsest eesmärgist, kuid vaadates selle praktilist poolt, võib väita, et see oluliselt kitsendab assotsiatsioonivabadust ja selle eesmärk on föderaalvõimu ilmselge tahe säilitada kontrolli rahvuslike ühenduste üle regioonides⁴³. Ka õiguslalases kirjanduses on

⁴² Samas.

http://asozd2b.duma.gov.ru/arhiv/a_dz.nsf/ByID/118EF64442A3C0D143256EF30044E563?OpenDocument (26.04.2010).

⁴³ 2008. aasta septembri seisuga on Venemaal registreeritud 18 föderaal-, 211 regionaal- ja 488 kohalikku autonoomiat (andmed pärinevad Venemaa Föderatsiooni rahvuslikust aruandest ÜRO-le, mis oli esitatud inimõiguste nõukogu 4. sessioonile 2-13. veebruaril 2009. a, aruande reg nr

sellisele võimalikule tõlgendamisele viidatud. Nii nt inimõiguste kaitsega tegeleva organisatsiooni „Memoriaal“ arvates „selliseid koondautonoomiaid kujutleti tõenäoliselt rahvuspoliitika ministeeriumi poolametlike allasutustena“⁴⁴, mis on küll päris julge väide, kuid see ei ole kindlasti alusetu.

Niinimetatud regionaalsuse printsiibi rakendamine rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate puhul pärineb jällegi etnilise föderalismi toimimise põhimõtetest ja selle printsiibi tugevust on väga raske piirata nt Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonist tulenevate kohustustega, rääkimata üldistest inimõiguste kaitse instrumentidest. Seetõttu on rahvusvahelise õiguse, sh Euroopa Nõukogu õiguse mõju Venemaa vähemuste õiguskaitse alasele seadusandlusele nullilähedane, mistõttu isegi viitamine nendele normidele RKASis on ebaefektiivne ning järelikult on selles taas tunda poliitilist maiku.

Eeltoodud kontekstis jääb väga palju riigi otsustada, kuidas ta korraldab vähemuste õiguskaitset. Poliitilised huvid aga tihtipeale takistavad efektiivse kaitse korraldamist ning rahvusvahelised dokumendid, moodustades riikide õigussüsteemi lahutamatu osa, peaksid võimalikult palju välistama poliitilise mängu võimalusi. Venemaa RKAS on väga hea näide sellest, kuidas poliitiline võim, jäädes seadusliku võimu, k.a rahvusvahelise õiguse normide piiresse, ohjeldab vähemuste enesemääramise õiguse realiseerimist. Seevastu on olemas ka positiivne näide, kuidas riik suudab vaatamata positiivse kohustuse puudumisele ise kehtestada piisavalt tugeva aluse rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate tekkimisele, ning selleks näiteks on Eesti VrKAS. Eespool viidatud kriitilised märkused VrKASi kohta ei ole enamasti seotud poliitilise huvide kuritarvitamisega, vaid pigem riigi ajaloolise tausta ja ka teiste põhjustega.

2.3. Seadusandlus rahvusvähemuste keelte valdkonnas

Eespool, käsitledes Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis kasutatud rahvusvähemuste õiguste kataloogi, jõudsimme järelduseni, et Euroopa Nõukogu välja töötatud õiguskaitse standardid kajastavad nõ „pehmet“ enesemääramise õigust. Üheks sellise „pehme“ ehk

A/HRC/WG.6/4/RUS/1. Kättesaadav internetis võrguaadressil: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/RU/A_HRC_WG6_4_RUS_1_E.PDF (26.04.2008)). Need numbrid annavad selge pildi, et mitte kõik rahvused ei ole föderaaltasemel võrdsel määral esindatud. Samuti meenutab selline range struktuur võimuvvertikaali, mis valitseb ka rahvuspoliitikas ning on ilmselge eesmärgiga üle kantud rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate tegutsemise korraldamise alustele.

⁴⁴ Bülletään „Õiguskaitseanalüüs“, eriväljaanne nr 60, 15.07.2003. Kättesaadav internetis võrguaadressil: <http://www.memo.ru/hr/gosduma/60/02.htm> (26.04.2010).

„kultuurilise“ enesemääramise õiguse komponendiks on õigus oma kultuuri arendamisele ja keele kasutamisele. Kultuurilise enesemääramise õigus tähendab eelkõige sellist õigust, mis annab vähemusele võimalikult palju otsustusautonoomiat oma lingvistiliste õiguste ja vabaduste teostamisel. Milline on kujunenud olukord vähemuste keelte kasutamise Venemaal? Millised arengud on toimunud selles valdkonnas viimasel ajal ning kas need arengud järgivad Euroopa õiguskaitsestandarditega ühist joont? Nendele küsimusele vastamiseks analüüsimise selles peatükis Venemaa subjektides kehtivaid keeleseadusi ja nende realiseerimise võimalusi. Samuti vaatame läbi ka seadusandliku pretsedendi, mis on seotud Venemaal kasutatavate keelte tähestiku valimise piiramise seadustamisega.

Föderaalsel tasemel reguleerib keelte kasutamist Venemaal föderaalne seadus „Venemaa Föderatsiooni rahvuste keelte kohta“⁴⁵ (edaspidi - „keeleseadus“), keelekasutust riigiametite ja kohalike omavalitsuste tegevuse valdkonnas reguleerib teiste hulgas föderaalne seadus „Riigiorganite ja kohalike omavalitsuste tegevuse alasele infole kättesaadavuse tagamise kohta“⁴⁶. Riigikeele – vene keele staatust reguleerib eraldi föderaalne seadus „Venemaa Föderatsiooni riigikeele kohta“⁴⁷.

Venemaa keeleseadus reguleerib vene keele kui Venemaa Föderatsiooni riigikeele staatust ning kehtestab, et föderatsiooni subjektid võivad kehtestada oma territooriumil ka teisi riigikeeli. Selge see, et antud norm laieneb praktikas vaid nendele subjektidele, mis on moodustatud nn rahvuslik-territoriaalse printsiibi alusel ehk eelkõige tiitelvabariikidele. Sellega seondub ka tegelik probleem, mis on seotud emakeele kasutamise nendele rahvusvähemuste poolt, kes elavad sellistest subjektidest väljaspool. Keeleseaduse art 3 lg 4 sätestab, et nõuomariikluseta elanikkonna kompaktses asustusala ametliku suhtlemise valdkondades võidakse kasutada ka selle ala elanikkonna keelt. Selline dualistlik lähenemine, mis käsitleb rahvusvähemusi sõltuvalt nende rahvuslik-territoriaalse enesemääramise või muu taolise printsiibi alusel, on omane kogu Venemaa seadusandlusele. Ka see seadus ei ole erandiks. Ühelt poolt on kindlasti plussiks see, et seadus sätestab eraldi nende rahvuste, kel ei ole oma vabariiki, võrdse õiguse keelekasutusele. Samas, võttes arvesse tõsiasja, et isegi „omariiklust“ omavate vähemuste keeleõigused ei ole piisavalt kaitstud nende elukoha vabariikide seadusandlusega, ei saa pidada sellist lähenemist efektiivseks.

⁴⁵ Vastu võetud 25.10.1991, viimati muudetud 11.12.2002. Ametlik tekst on kättesaadav Riigiduma õigustalituse infoportaalil võrguaadressil: <http://ntc.duma.gov.ru> (29.04.2010).

⁴⁶ Vastu võetud 09.02.2009, jõustunud 01.01.2010. Ametlik tekst on kättesaadav Riigiduma õigustalituse infoportaalil võrguaadressil: <http://ntc.duma.gov.ru> (29.04.2010).

⁴⁷ Vastu võetud 01.06.2005. Ametlik tekst on kättesaadav Riigiduma õigustalituse infoportaalil võrguaadressil: http://ntc.duma.gov.ru/duma_na/asozd/asozd_text.php?nm=53-%D4%C7&dt=2005 (29.04.2010).

Mainimist väärrib ka asjaolu, et selliseid subjekte, kel on õigus kehtestada lisaks vene keelele täiendavalt teisi riigikeeli, mõistetakse väga kitsalt. Keeleseaduse art 3 lg 2 sätestab, et vabariikidel on õigus kooskõlas Venemaa põhiseadusega kehtestada oma riigikeeli, mis tähendab seda, et nt Jugral ehk Handi-mansi autonoomsel ringkonnal sellist võimalust ei ole. See on ebaloogiline, sest ka Jugra on moodustatud nn rahvuslik-territoriaalse printsiibi alusel. Selline olukord rõhutab ebavõrdust föderatsiooni subjektide vahel, arvestades asjaolu, et Venemaa põhiseaduslik kord lähtub subjektide võrdsusest⁴⁸. Föderatsiooni subjektide ebaselge staatus omab praktilist tähendust ka vähemuste õiguskaitstes ja nende õiguste realiseerimisel. Kuna eeltoodu alusel võib järeldada, et rahvusvähemuse staatus ja kaitstus Venemaal sõltub väga suurel määral ka föderatsiooni subjekti, kus asub vähemuse asustusala, poliitikast ja seadusandlusest, siis on väga oluline Venemaa poliitika tiitelvabariikide ja teiste subjektide õiguspoliitilise ja tegeliku (eba-)võrdsuse teadvustamisel. Probleem süveneb eriti praegusel ajal, kus praktiseeritakse subjektide suurendamist ja liitmist. Hiljutine Komi-Permi ringkonna kaotamine ja selle liitmine Permi kraiga⁴⁹ on hea näide sellest, kuidas riigi majanduslikud huvid⁵⁰ ja administratiivne ressurss on saanud võidu rahvusliku poliitika üle⁵¹.

Minnes edasi sätete juurde, mis reguleerivad keelekasutust riigivõimu-, kohaliku omavalitsuse ja teistes ametlikes organites, võib järeldada, et antud regulatsioon sai eeskujuks mitmele regionaalsele keelseadusele. Nii nt art 11 lg 1 sätestab, et vene keele kõrval võidakse ametiasutustega suhtlemisel kasutada ka vabariikide riigikeeli. Olgu märgitud, et isegi

⁴⁸ Käesolevat probleemi käsitledes jõuavad paljud teadlased järeldusele, et Venemaa Föderatsiooni ülesehitus põhineb loogilisel veal. Föderatsiooni moodustavad oma riigi-õigusliku loomu ja tekke poolest erinevad subjektid ja loogiline viga seisneb püüdlusel omistada nendele subjektidele võrdset staatust. Arvatakse muuhulgas, et juba etniline tunnus on föderatsiooni tegeliku asümmeetria põhjuseks. – Vt nt Попова, Светлана. Статус субъекта Российской Федерации: общее и особенное. – Статья в журнале «Казанский федералист», № 2 (10), 2004. Kättesaadav internetiportaalis „Kaasani föderalism ja avaliku poliitika keskus“ võrguaadressil: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n10/5/> (29.04.2010).

⁴⁹ Ühinemist reguleeriva seaduse tekst on kättesaadav Venemaa justiitsministeeriumi kodulehel võrguaadressil: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/national_law/index.php?do4=document&id4=fe2af97f-6199-4e18-99c6-d3f69e1306d9 (29.04.2010).

⁵⁰ Vt nt regiooni sotsiaal-majanduslikku kirjeldust Sotsiaalse poliitika sõltumatu instituudi kodulehel võrguaadressil: <http://atlas.socpol.ru/portraits/perm.shtml> (29.04.2010), kus ühinenud Komi-Permi ringkonda ja Permi oblastit käsitletakse majandusliku olukorra poolest vastanditena. Permi oblast oli Venemaa 15 eesrindlike subjektide seas, seejuures Komi-Permi ringkonna eelarvest umbes 80% moodustas dotatsioon föderaalearvest.

⁵¹ Olgu märgitud, et varem moodustasid komi-permid oma ringkonnas enamust, Permi krai loomisega aga nende osakaal moodustab Permi krais 3,7%. Vt Конюхов, А. К., ответственный редактор. Финно-угорские народы России: вчера, сегодня, завтра. *Op cit.* С 28. Vt samuti Permi krai Permi-Komi ringkonna elanike avalikku pöördumist Venemaa võimuesindajate poole (märts 2009. a), kus Permi krai ühinemisprotsessi järgselt toimuvat nimetatakse „kultuurseks genotsiidiks“ – eestikeelne versioon on avaldatud Fenno-Ugria asutuse kodulehel võrguaadressil: <http://www.fennougria.ee/index.php?id=16384&highlight=komi-permi> (30.04.2010).

Venemaa põhiseadus sisaldab natuke selgemat sõnastust, mille järgi vabariikide riigikeeli kasutatakse ametlikus suhtlemises vene keele kõrval⁵². Samas nt Udmurdi Vabariigi riigikeelte ja muude Udmurdi Vabariigi rahvuste keelte seadus⁵³, mille eesmärk peaks olema ära kasutada Venemaa põhiseaduses ja keeleseaduse antud võimalused udmurdi keele laialdaseks kasutamiseks, selliseid võimalusi ei kasuta ning dubleerib paljus Venemaa keeleseaduse sätteid. Udmurdi keeleseaduse art 9 lg 2 nt kohustab Udmurdi Vabariigi seadusandlikus kogus udmurdi keeles esinevat kõnelejat kasutama tõlki. Sarnane säte on Venemaa keeleseaduses, mis on ka arusaadav, arvestades Riigiduuma mitmekesisist koosseisu. Mõnes teises vabariigis, kus on olemas ka teisi riigikeeli, tundub selline olukord ebaloogiline ja muudab teise riigikeele kasutamise ja seadustamise võimalused täiesti mõttetuks. Sama puudutab ka õigusaktide ametlikku väljaandmist. Sarnaselt Venemaa seadusega näeb udmurdi keeleseadus ette võimaluse avaldada seaduste ja teiste normatiivaktide ametlikke tekste teises riigikeeles ehk siis antud juhul udmurdi keeles (art 10). Udmurdi keeleseaduse art 10 lg 2 ütleb, et sellise avaldamise otsustab normatiivakti vastuvõtnud organ. Praktikas ei ole võimalust normatiivakte udmurdi keeles avaldada kasutatud ja seadus selleks ei kohusta. Taoline poliitika, mis välistab udmurdi keele kasutamise kõige tundlikumates valdkondades, toob kaasa assimileerimisohu⁵⁴, mida on märgata eriti linnades elavate vähemuste näitel, kelle emakeele kasutuse vajadus on kaduvväike, rääkimata linnast väljaspool elavast rahvusvähemusest elanikkonnast, kel ei ole isegi võimalust tutvuda neid puudutavate seaduste ja teiste normatiivaktidega emakeeles. Palju progressiivsem on nt Komi Vabariigi keeleseadus, mis näeb ette mõlema riigikeele – komi ja vene – kasutamise asjaajamises ja suhtlemises ametiasutustega⁵⁵. Veelgi enam - komi keeleseaduse artikkel 13 sätestab vabariigi ja kohalike võimuorganite juhtide kohustuse kõikide tingimuste loomiseks omandamiseks kõigi töötajate poolt minimaalsed riigikeelte teadmised, mis on vajalikud töökohustuste täitmiseks. Vastavalt seaduse artiklile 21 on igapäev õigus valida Komi Vabariigi territooriumil asuvasse õppeasutustesse sisseastumiskatsete keelt (kas komi või vene), samuti nendes asutustesse esitatavate teadustööde keelt. Jätkates positiivsete näidete loetelu, kuidas

⁵² Venemaa Föderatsiooni põhiseaduse art 68 lg 2: „Vabariigid võivad kehtestada oma riigikeeli. Vabariikide võimuasutustes, kohalike omavalitsuste asutustes ja riigi ametiasutustes kasutatakse neid Venemaa Föderatsiooni riigikeele kõrval“.

⁵³ Seaduse tekst on kättesaadav Udmurdi rahvuspoliitika ministeeriumi kodulehel võrguaadressil: www.minnac.ru.

⁵⁴ Antud asjaolu on rõhutatud ka Udmurdi Vabariigi riigikeelte ja muude Udmurdi Vabariigi rahvuste keelte seaduse realiseerimise sihtprogrammis 2004-2009, mille punkt 2 ütleb, et keeleassimilatsiooni näitaja Udmurtias on üks kõrgemaid Venemaal. Perioodil 1959 – 1989 kahanes udmurtide osakaal, kelle emakeel oli udmurdi keel, 93,2%-lt 75,7%-ni. Viimase rahvaloenduse andmetel (2002. a) on see näitaja veel väiksem – 66,5%.

⁵⁵ Seaduse tekst on kättesaadav Komi Vabariigi ametlikus internetiportaalis võrguaadressil: <http://www.law.rkomi.ru/files/11/4149.pdf> (29.04.2010).

regionaalsel tasemel saab täiendada föderaalset seadusandlust ja kasutada võimalikult palju vabariigi riigikeele staatust, võib tuua nt Mari-El Vabariigi keeleseaduse⁵⁶. Seaduse art 11 sätestab, et nii mari kui ka vene keelt õpitakse kõigis (!) Mari-Elis haridusasutustes. Hiljuti muudetud art 17 sätestab kohustuse vajadusel avaldada Mari-Elis vastu võetud normatiivaktid riigikeelest erinevas keeles, kui seda keelt kasutatakse kompaktses asustusalades. Artikli 31 kohaselt tagatakse igapäevase õiguse esineda kohtus oma emakeeles. Väga tähtis on Mari-Elis keeleseaduse artiklis 44 sätestatud vabariigi kohustus tagada riigi toetust nõudvates keeltes trükiväljaannete ilmumise prioriteet. Selliseid nõu positiivseid kohustusi on piisavalt palju ja eespool toodud näidete loetelu ei ole ammendav, kuid see ülevaade annab ettekujutuse, kui erinevad on võimalused keeleõiguste sätestamisel ja realiseerimisel vaatamata kitsastele raamidele, mis on kehtestatud föderaalset tasemel.

Tulles tagasi Venemaa keeleseaduse juurde, ei saa jätta mainimata ühte hiljuti tehtud muudatust, mis oluliselt mõjutas vähemuste keeleõigusi ja kultuurilise enesemääramise teostamise võimalusi. Kõne all olev muudatus puudutab keele graafilisi aluseid ning sisuliselt kirjutab ette, et kõik Venemaal kasutatavad keeled peavad põhinema kirillitsal ning muu tähestiku saab keelele kehtestada vaid föderaalset seadusega.

Et hinnata seaduse muudatuse mõju nendele võimalustele, vaatame esialgu muudatusele eelnenud asjaolusid. Venemaa Riigiduumas spiikrile oli 26.09.2001. a ühe tatarlasest duumasaadiku F. Safiullini poolt esitatud seaduseelnõu, mis muuhulgas nägi ette Venemaa Föderatsiooni rahvaste keelte seaduse artikli 3 täiendamist lõikega 6 järgmises sõnastuses:

„6. Kõik Venemaa Föderatsiooni rahvad kasutavad Venemaa Föderatsioonis tähestikku, mis on vabatahtlikult vastuvõetud iga rahva – oma keelekandja poolt. Kõik Venemaa Föderatsiooni võimuorganid loovad kõigile Venemaa Föderatsiooni rahvastele tingimusi tagamaks emakeele säilitamine, õpetamine ja arendamine“⁵⁷.

Seaduse täiendamise algatamisele eelnes Tatarstanis ladina tähestiku legaliseerimiseks vastu võetud eriseadus. Nimelt võttis 15. septembril 1999. a Tatarstani kõrgem seadusandlik organ vastu ladina tähestikul põhineva tatari alfabeedi taaskehtestamise seaduse⁵⁸, mis jõustus 1.

⁵⁶ Seaduse tekst on kättesaadav Venemaa justiitsministeeriumi kodulehel võrguaadressil: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF/index.php?do4=document&id4=98038fef-0484-4f00-b237-598aa4b6a27e (29.04.2010).

⁵⁷ Seaduseelnõu tekst ja selle juurde käivad menetlusdokumendid on kättesaadavad Venemaa Föderatsiooni Riigiduumas internetiportaalis „Seadusandlik tegevus“ võrguaadressil: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaA%29?OpenAgent&RN=132583-3&02> (30.04.2010).

⁵⁸ Seaduse tekst on kättesaadav Tatarstani Vabariigi ametlikul kodulehel võrguaadressil: http://www.tatar.ru/00001296_c.html (30.04.2010).

septembril 2001 ning nägi ette kirillitsa ja ladina tähestiku paralleelse kasutamise tatari keeles kuni 1. septembrini 2011. Pärast seda tähtaega pidi tatari keele kirjapilt põhinema ainult ladina tähestikul. Süvenemata siinkohal seadust puudutavasse poleemikasse, mis tekkis nii Tatarstanis kui ka Venemaal üldse, peab ütleva, et see seadus arvestas tatari keele ajaloolist eripära ning tegu oli varem juba eksisteerinud tatari keeles kirjutamise reeglite taaskoostamisega. Seega oli see vaatamata seaduse vastuvõtmise vastaste arvamustele teatud kompromiss, kuna kehtestas päris pika üleminekuaja, ning, mis on väga oluline, seadusandlik initsiatiiv tulenes keele kasutajatelt endilt ja pidi lahendama tatarlaste erinevate põlvkondade katkenud ajaloolise sideme ja järjepidevuse probleeme. Samuti oli seaduse vastuvõtmisele eelnenud kolme aasta jooksul vabariigis tehtud suur sisuline ettevalmistustöö, mille käigus oli välja antud palju meetodilisi väljaandeid ja juhendeid ladina tähestiku aluste juurutamiseks erinevates valdkondades⁵⁹.

Paralleelselt F. Safiullini projektiga (tegelikult oli see mitu päeva varem, nimelt 18.09.2001) esitas Riigiduumaa saadikute initsiatiivgrupp arutamiseks Venemaa keeleseaduse täiendamise seaduse eelnõu, mis oli ilmselgelt vastureaktsiooniks Tatarstani Vabariigis ladina tähestiku sisseviimist puudutava seaduse vastuvõtmisele. Täienduse sisu, nagu võib arvata, oli Safiullini muudatusettepanekuga täiesti vastupidine ning seaduseelnõu sätestas muuhulgas alljärgnevat:

„Täiendada artiklit 3 punktiga 6 järgmises sõnastuses: „6. Venemaa Föderatsiooni riigikeeltes, samuti Venemaa Föderatsiooni koosseisus olevate vabariikide riigikeeltes kasutatakse alfabeete (vene alfabeedi tähte) kirillitsa põhjal. Venemaa Föderatsiooni koosseisus olevate vabariikide riigikeelte alfabeetide tähtede (märkide, sümbolite) tähistamise muud alused (muu kodeering) võidakse kehtestada föderaalsete seadustega“⁶⁰.

Selline algatus keeleseaduse täiendamiseks tähendas mitte midagi muud kui Venemaa keskvõimu suhtumise ülesnäitamist Tatarstani keelepoliitikasse ning selgitas föderatsiooni subjektide rolli selle poliitika realiseerimisel. F. Safiullini initsiatiiv Venemaa keeleseaduse

⁵⁹ Vt nt Juri Nikolajev. Tatarstani konstitutsioonikohus toetas tatari keele ülemineku ladina tähestikule. Artikkel ajalehe Izvestija võrguväljaandes võrguaadressil: <http://www.izvestia.ru/russia/article42577> (30.04.2010).

⁶⁰ Seaduseelnõu tekst ja selle juurde käivad menetlusdokumendid on kättesaadavad Venemaa Föderatsiooni Riigiduumaa internetiportaalis „Seadusandlik tegevus“ võrguaadressil: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaA%29?OpenAgent&RN=130432-3&02> (30.04.2010). Antud tekst oli esitatud esimesel lugemisel ning on menetlemise ajal muudetud. Keeleseaduse artikli 3 lisatava punkti 6 viimane redaktsioon on keeleliselt formuleeritud palju paremini ning selle tekst kõlab järgmiselt: „6. Venemaa Föderatsiooni riigikeele ja vabariikide riigikeelte alfabeetide ülesehitus põhineb kirillitsal. Muud Venemaa Föderatsiooni riigikeele ja vabariikide riigikeelte graafilised alused võidakse kehtestada föderaalsete seadustega“.

täiendamiseks oli omakorda vastuseks eelnimetatud suhtumisele, aga samuti ka ladina tähestikul põhineva tatari alfabeedi taaskehtestamise seaduse ja Tatarstani seisukoha kaitsmise katseks. Poliitiliselt oli Safiullini seadusandlik initsiatiiv proovikiviks Tatarstani seaduse „legaalsuse“ kinnitamisele ja poliitilise toetuse otsimisele föderaalvõimu poolt ja tekitas hiljem kohtuvaidlusi Tatarstani ja Venemaa Föderatsiooni konstitutsioonikohtutes. See, kumb Riigiduumas esitatud eelnõudest osutuks ka seadusena vastu võetuks, mõjutaks mitte ainult Tatari seaduse kehtimajäämist, vaid föderatsiooni subjektide ja eriti vabariikide vähese pädevuse seadustamist põhiõiguste ja vabaduste valdkonnas.

Selle probleemi kontekstis on väga huvitav võrrelda mõlema – nii 18.09.2001 kui 26.09.2001 – eelnõu Riigiduumas menetlemisega seotud asjaolusid ja dokumente. Siinkohal on väärt käsitlemist mõlema eelnõu menetlusdokumendid, kuna nt esimese eelnõu seletuskiri põhjendab föderaalvõimu seisukoha antud küsimuses, Safiullini eelnõu juurde käiv seletuskiri aga viitab otseselt Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile ning enesemääramise õigusele, millest oli juttu antud uurimuses eespool. Safiullin viitab oma eelnõu seletuskirjas Venemaa põhiseaduse preambulale, milles on sätestatud õigus rahvaste enesemääramisele Venemaa Föderatsiooni koosseisus ning rõhutab, et tema poolt esitatud seaduseelnõu kontseptsioon annab rahvastele võimaluse nende reaalse võrdõiguslikkuse tagamiseks. Tema arvates saab seda eesmärki saavutada föderaalasel tasemel eriseaduse vastuvõtmisega, mis keelaks riigi igasuguse sekkumise rahva õigusesse oma keele õppimise, kasutamise ja arendamise küsimuste iseseisvaks otsustamiseks. Huvitav on märkida, et selle õiguse subjektiks on tõepoolest rahvas, mida ei tohi ilmingimata seostada selle rahva (või rahvuse) eneseorganiseerimise vormiga. Seega Safiullin räägib nn kultuurilisest enesemääramise õigusest, mida igal juhul peab käsitlema lahus nt rahvuslik-territoriaalsest enesemääramisest. Riigipoolne sekkumine kultuurilisse enesemääramise õigusesse on aga täiesti vastuvõetamatu, kuna sellel õigusel on tema geneesi tõttu absoluutne tähendus. Oma eelnõu seletuskirjas kirjutab Safiullin, et antud küsimus (tähestiku valik) on selgelt föderatsiooni subjekti pädevuses vastavalt Venemaa põhiseaduse artikli 71 punktile „B“ koosmõjus teiste artiklitega. Samuti rõhutab seaduseelnõu autor, „et Venemaa Föderatsioon Euroopa Nõukogu liikmena kannab vastutust üldeuroopalike õigusnormide täitmise eest rahvusvähemuste õiguskaitse valdkonnas ja seda eriti 1998. aastal Venemaa poolt ratifitseeritud Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni täitmisel“. Riigiduumas rahvuspoliitika komitee soovitas duumal seaduseelnõu tagasi lükata, seaduseelnõu kaastäitjaks määratud Riigiduumas SRÜ asjade ja kaasmaalaste komitee oli samuti seaduse menetlusse võtmise vastu. Viimane kritiseeris Safiullini seletuskirjas esitatud väiteid, öeldes,

et seaduseelnõu autor, viidates reaalse võrdõiguslikkuse tagamise vajadusele ning Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni sätetele, ei toonud konkreetseid näiteid, mille puhul Venemaa Föderatsioon rikkus oma kohustusi. Samuti viitab komitee oma arvamuses seaduse vastuvõtmisega kaasneda võivatele sotsiaal-kultuurilistele tagajärgedele, mis katkestavad mitme põlvkonna omavahelisi sidemeid. Kõik ülesloetletud mõlema komitee argumendid on tegelikult formaalsed ja sisuliselt kordavad üksteist.

Kõige huvitavam on aga Riigiduma õigustalituse eksperdiarvamus, mis ütleb, et seaduseelnõus esitatud norm, mis näeb ette keeleseaduse täiendamist kasutatavate tähestike osas, ei ole seadusandliku reguleerimise objekt, vaid kuulub keeleteaduse valdkonda. Õigustalituse eksperdiarvamus oli antud juhul tõepoolest adekvaatne ja soodustaks olukorda, kui saadikute teise initsiatiivgrupi poolt ei oleks esitatud enne Safiullini eelnõud vastupidise sisuga seadusemuudatusettepanekut.

Ajaliselt esimese eelnõu kohta andis õigustalitus algselt sarnase arvamuse, tehes aga väga olulise täienduse. Nimelt märkis ta, et „alfabeet on keele osa ja järelikult ei saa olla reguleeritud lahus teistest riigikeeli puudutavatest küsimustest“. See tähendab talituse arvates seda, et antud küsimus kuulub vabariikide kompetentsi, kuid viimast ei arvestatud kummagi eelnõu menetlemisel ning seadus kiideti 27.11.2002. a Föderatsiooni Nõukogu poolt heaks.

2.4. Venemaa Konstitutsioonikohtu arvamus keeleseaduse muudatuse vastavuse kohta Venemaa konstitutsioonile ning selle mõju teistele rahvusvähemustele

Venemaa keeleseaduse täiendamise asjaolude juures on huvitav veel üks asi. 2003. aastal läbis tähestiku küsimus Tatarstani konstitutsioonikohtu menetluse, mille käigus küsiti kohtult, kas on olemas tatari keeleseaduses, Tatarstani põhiseaduses või muudes allikates alust üleminekuks ladina tähestikule, samuti päriti Tatarstani Vabariigi pädevuse ulatusest selle küsimuse üle otsustamisel. Tatarstani konstitutsioonikohus andis vastuse, et antud pädevus on Tatarstani riigiõigusliku staatuse üks olulisemaid elemente ja seda saab tühistada vaid vabariigi ja föderatsiooni vahelise kokkuleppe tulemusena⁶¹. Oma sisu poolest vastupidise tõlgenduse antud küsimuses aga andis Venemaa konstitutsioonikohus⁶², kuhu asi jõudis 2004. aastal.

⁶¹ Vt Juri Nikolajev. *Op cit.*

⁶² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан»,

Venemaa konstitutsioonikohtu poole pöördus Tatarstani elanik Hapugin taotlusega kontrollida Tatarstani Vabariigi rahvaste keelte seaduse art 10 p 2, Tatarstani Vabariigi riigikeelte ja muude Tatarstani Vabariigi keelte seaduse art 9 lg 2, samuti Tatarstani Vabariigi haridusseaduse art 6 lg 2 vastavust Venemaa Föderatsiooni põhiseadusele. Eelnimetatud regulatsioonid sätestavad Tatarstani riigikeelte – tatari ja vene keele – õppimise kohustuslikkuse põhi- ja keskerikoolides võrdsetes mahtudes. Varem on nende sätete seaduslikkust erinevates kohtuinstantsides tuvastanud Tatarstani kohtud. Ühte menetlusse käesoleva kaebusega oli Konstitutsioonikohus koondanud ka Tatarstani Vabariigi Nõukogu ja Ülemkohtu järelepärimised Venemaa keeleseaduse art 3 lg 6 põhiseaduslikkuse kohta. Taotlejate arvates riivas föderaalne seadusandja õigusvastaselt föderatsiooni subjekti pädevust kehtestada oma õiguslik regulatsioon antud valdkonnas. Taotlejad märkisid, et riigikeele graafilise aluse valik kuulub õigusvõimesse, mis tuleneb vabariigi põhiseaduslikust õigusest kehtestada oma riigikeeli ning järelikult see õigusvõime on vabariikide erandlik pädevus.

Oma otsuses tuvastas Konstitutsioonikohus, et eelnimetatud Tatarstani Vabariigi seadusesätted ei ole põhiseadusevastased. Kohus järeldas, et oma konstitutsioonilis-õiguslikus mõttes tuleb neid sätteid vaadata koosmõjus föderaalsete haridusstandarditega ja need ei tohi takistada rakenduspraktikas lõppatesterimise läbimist, põhiharidust tõendava dokumendi väljaandmist ega järgmise astme hariduse saamist. Samuti rõhutab Venemaa kõrgeim kohus, et need sätted ei oma absoluutset tähendust.

Kohus tuvastas, et vaidlustatud seadusesätted ei ole põhiseadusega vastuolus, kuid andis nendele väga kitsa tõlgenduse, mis sisuliselt ütleb, et riigikeelte õppimise võrdset mahtu tuleb käsitleda diferentseeritult olenevalt olukorrast ja konkreetsest situatsioonist ning tegelikkuses need mahud ei olegi võrdsed. Iseenesest regulatsiooni põhiseadusepärasus tundub antud juhul üsna loogiline ja põhjendatud, kuid argumentide osas ei ole sama loogika järgitav. Seda võib näha ka järgmise küsimuse vastuses, milles Venemaa Konstitutsioonikohus ei tuvastanud Venemaa keeleseaduse art 3 lg 6 põhiseadusevastasust. Kohtuotsuse punkt 4 algab kohtu väitega, et „vabariikide riigikeeled on nende Venemaa Föderatsiooni subjektide riikliku staatuse üks elemente“, nõustudes selles osas taotlejate põhjendusega. Punktis 4.1 kohus jätkab: „...riigikeele õigusliku staatuse kohustuslikuks ja oluliseks komponendiks on keele

пункта 2 статьи 6 закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан, № 16-П, от 16 ноября 2004 года.

Kättesaadav õigusaktide publikatsioonide ametlike koopiade raamatukogus võrguaadressil: <http://lib.ksrf.ru/doc.asp?ID=79195> (02.05.2010).

alfabeedi graafiline alus ehk kirjakeeles kasutatavate märkide süsteem“. Seda ebaloogilisem tundub kohtu argument, et föderaalset seadusandjal on õigus reguleerida vabariikide riigikeelte staatuse põhiküsimusi, mis puudutavad kogu Venemaa Föderatsiooni huve ja kodanike põhiseaduslikke õigusi ja kohustusi, samuti kehtestada nende keelte õigusliku reguleerimist puudutavaid põhiprintsiipe. Teisisõnu, ühelt poolt kinnitatakse subjekti iseseisvust antud küsimuses, viidates sisuliselt vabariigi eristaatusele võrreldes teiste föderatsiooni subjektidega, teiselt poolt aga öeldakse, et sellise „suveräänse“ õiguse sisu on deklaratiivne, kuna õiguse realiseerimist puudutavaid üksikküsimusi lahendatakse föderaalset tasemel.

Kohtuotsuse punkti 4.2 kolmandas lõikes seisab, et föderaalne seadusandja jättis tähestiku muutmise otsustamise võimaluse föderaalsete tasemele, kusjuures „selline otsustamine ei tohi olla omavoliline ja on põhjendatud vaid siis, kui see järgib põhiseaduslikult tähtsaid eesmärke ning vastab ajaloolis-kultuurilistele, sotsiaalsetele ja poliitilistele reaalsustele, samuti Venemaa Föderatsiooni paljurahvuselise rahva huvidele“. Kohus andis sisuliselt oma hinnangu ka Tatarstani katsetele muuta tatari keele aluseks olevat tähestikku, öeldes oma otsuses järgmist:

„...Antud küsimuse otsustamine vabariigi poolt ühepoolset, arvestamata Venemaa Föderatsiooni põhiseadusest tulenevaid nõudmisi ja tagatise keele valdkonnas, võiks viia mitte ainult föderatiivse ühtsuse nõrgenemiseni ja Venemaa Föderatsiooni pädevuse riivamiseni keele valdkonnas, aga ka kodanike – kaasa arvatud vabariigist väljaspool elavate - põhiseaduslike õiguste ja vabaduste piiramiseni emakeele kasutamisel, suhtlus-, kasvatus- ning õppimis- ja loominguulise tegevuse keele vabal valikul, kultuurilisest elust osavõtul, ajalooliselt kujunenud kirjakeele alusel loodud kultuuripärandi väärtuste kättesaadavusel.“

Vaadates läbi mõlemat küsimust – nii küsimust tatari ja vene keele õppimise kohustust puudutavate Tatarstani seaduste sätete kohta kui ka tähestiku küsimust - puudutavat kohtu argumentatsiooni ja resolutiivosa võib jõuda järelduseni, et nende ajaline kattuvus ja asjade koondamine ühte toimikusse on mõjutanud kohtu põhjendusi kummaski küsimuses. Võib oletada, et kohtu antud vastused on saanud üksteisele kompromissiks või vastastikuse järeleandmise tulemiks nendes küsimustes.

Hinnates nende otsuste mõju kõigile Venemaa rahvusvähemustele ja nende keeleõigustele, tundub, et teistsugust otsust ei saakski tulla, kuna keeleküsimust seostatakse väga tugevalt poliitilise stabiilsuse ja „föderatsiooni ühtsuse“ küsimusega, mida võib näha isegi eespool toodud kohtu argumentidest.

Kõne alla oleval kohtuotsusel on aga veel üks väga praktiline negatiivne mõju vähemuste keeleõigustele ja see puudutab olukorda Karjala Vabariigis. Venemaa põhiseaduslik kord, nagu juba oli eespool mainitud, näeb ette vabariikide eristaatuse riigikeele kehtestamise õiguse andmisel. See õigus on ka sätestatud vabariikide põhiseadustes, kas otseselt – nagu enamike vabariikide konstitutsioonides, mis sätestavad vene keele kõrval ka teiste vabariigis kasutatavate keelte eristaatuse – või kaudselt. Karjala Vabariigi põhiseaduse art 11 lg 1 sätestab, et vabariigi riigikeel on vene keel ja teisi riigikeeli saab vabariigis kehtestada referendumil tulemusena⁶³. Sellel sätel on aga formaalne tähendus, kuna Venemaa keeleseaduse eespool kirjeldatud muudatuse tulemusena ja Venemaa Konstitutsioonikohtu otsuse nr 16-II, 16.11.2004, valguses on selle õiguse realiseerimise võimalus nullilähedane või isegi võimatu. Siinjuures väärib märkimist asjaolu, et ajalehes „Karelia“ 3. septembril 1996. aastal avaldatud Karjala Vabariigi keelte seaduse eelnõu nägi ette kahe riigikeele – vene ja karjala - seadustamist. Samas avaldatud seaduseelnõu autorite seletuskiri⁶⁴ viitas 1991. aastal Olonetsi linnas toimunud I vabariiklikul karjala esindajate kongressil tehtud deklaratsioonile, mille järgi, hinnates demograafilist olukorda, tuvastati vajadus karjala ja vene keele tunnustamise järele riigikeeltena. Kuigi karjala rahva tahe ja vastav seadusandlik initsiatiiv karjala riigikeele seadustamiseks oli olemas, ei piisanud sellest siiski, et selline muudatus saaks realiseeritud. 1996. a Karjala keeleseaduse eelnõu sisaldas lisaks karjala riigikeele staatuse reguleerimisele garantiid jätkusuutlikuks arenguks ka vepsa ja soome keelele. Vastavalt eelnõu artiklile 19 „Karjala Vabariik teostab protektsionismi poliitikat vepsa ja soome keele suhtes ning tagab tingimused nende arenguks ja õppimiseks haridussüsteemi ja riiklike programmidega kehtestatud raamides“. Väga raske on hinnata reaalseid põhjusi, miks omal ajal ei õnnestunud seda seadust vastu võtta, kuid selge on see, et seda ei oleks sugugi lihtne teha praegusel ajal, arvestades seda, et kõik nõ vähemuste põhikeeled, mida kasutatakse Karjalas – karjala, vepsa ja soome keel – põhinevad ladina tähestikul. Põhimõtteliselt selleks, et karjala keelele saaks anda riigikeele staatuse, peaks vähemalt föderaalasel tasemel vastu võetama seadus, mis lubaks karjala keele suhtes ladina tähestiku kasutamist. Ilmselge on, et sellise seaduse vastuvõtmine ei ole raskendatud menetluslikel või muudel põhjustel, vaid seisab selgelt poliitilise otsustamise taga. Sellist seisukohta „legaliseerib“ Venemaa Konstitutsioonikohus, kes oma eespool analüüsitud otsuses, tõlgendades vaidluse esemeks olevat Venemaa keeleseaduse sätet, seostas

⁶³ Põhiseaduse tekst on kättesaadav Karjala Vabariigi ametlikus portaalis võrguaadressil: http://www.gov.karelia.ru/Constitution/mlaw01_c.html (02.05.2010).

⁶⁴ Ajalehes „Karelia“ avaldatud seaduse eelnõu tekstiga ja selle juurde käiva seletuskirjaga saab tutvuda Karjala Vabariigi seadusandlusele keele valdkonnas pühendatud internetilehel võrguaadressil: http://reocities.com/athens/4280/rus_laki.html (02.05.2010).

keeleküsimust paljuski „poliitiliste reaalsustega“ ja „föderatiivse ühtsuse nõrgenemise“ ohtudega.

Karjala keele probleemi analüüsid on antud kontekstis aga väga huvitav märkida, et tekkinud olukorras võib leida ka positiivseid külgi keelearengu mõjutamise seisukohalt, kuna Venemaal kehtiv keeleseadus reguleerib tähestiku küsimuses vaid riigikeelte staatust. Teisisõnu keeled, mis ei oma riigikeele staatust Venemaa Föderatsioonis ja tema vabariikides, saavad teoreetiliselt kasutada nii ladina tähestikku kui ka arabia pöimkirja jms. Seda teed on läinud ka karjalased ning riigikeele staatusest on vabariigis suudetud mööda minna, sätestades karjala, vepsa ja soome keelele riigiabi osutamise aluseid ning kehtestades karjala ja vepsa keeles ladina tähestiku kasutamiseks seadusliku aluse. Nimelt võeti 17. märtsil 2004. a vabariigis vastu Karjala, vepsa ja soome keele riikliku toetamise seadus⁶⁵, mis nii oma ülesehituse kui ka sisu poolest meenutab väga vabariikide tüüpseadusi, millega kehtestatakse vabariikide riigikeelte staatus. Seadus näeb ette võimaluse karjala, vepsa ja soome keelte võrdseks kasutamiseks igas valdkonnas – alates riigiametite ja kohalike omavalitsustega suhtlemisest ja õigusaktide avaldamisest, lõpetades keele vaba valikuga hariduses, kasvatuses ja meedias. Kuigi mitmed seaduse normid annavad võimaluse, mitte ei sätesta kohustusi, on siiski nende keele kasutamise võimalusi rikkuvaid riigiametite ja kohalike omavalitsuste haldusotsuseid ja tegevust või tegevusetust vastavalt seaduse artiklile 12 kaevatavad kohtusse. Kui hinnata üldiselt keeleseaduste toimimise praktikat Venemaa vabariikides, siis ei erine antud Karjala Vabariigi seadus oma reguleerimisala ja efektiivsuse poolest väga teiste vabariikide keeleseadustest.

Midagi ei takistanud Karjala Vabariigi valitsusel kehtestada ladina tähestiku kasutamise seaduslikku alust karjala ja vepsa keelele. Nii võttis 16. aprillil 2007. aastal vabariigi valitsus vastu määruse nr 37-II „Karjala ja vepsa keele alfabeetide kehtestamise kohta“⁶⁶, mis seadustas seni kehtinud praktika ja kajastas karjala ja vepsa keele kõiki ajaloolisi muutusi ja eripära.

⁶⁵ Seaduse tekst on kättesaadav Venemaa justiitsministeeriumi kodulehel võrguaadressil: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF/index.php?do4=document&id4=6e05f9e5-5939-43e6-834e-01c383570401 (02.05.2010).

⁶⁶ Määruse tekst on kättesaadav Karjala Vabariigi ametlikus portaalis võrguaadressil: <http://gov.karelia.ru/Legislation/lawbase.html?lid=475> (02.05.2010).

2.5. Vahekokkuvõte

Analüüsid regionaalset seadusandlust ja selle rakenduspraktikat keelepoliitika valdkonnas, tuleb ette seaduspärasus, et rahvuslikku liidrit omavad föderatsiooni subjektid (nagu nt Komi, Mari-El, Baškortostan jt) realiseerivad võimalikult suurel määral võimalusi, mis on neile föderaalvõimu poolt antud. Samas nendes vabariikides, kus ei ole oma tugevat rahvuslikku eestvedajat, on märgata vähemuste passiivse assimileerimise tendentsi ja selliste subjektidega on palju lihtsam manipuleerida.

Üldjoontes tagab Venemaa keeleseadus minimaalsed nõuded emakeelte kasutamiseks vähemuste poolt. Seejuures peab aga kindlasti silmas pidama selle seaduse üldise lähenemise vastuvõetamatust, mille juured peituvad asümmeetrilise föderatsiooni ülesehitusel ja vabariikide eristaatusel. Samuti tuleb kriitiliselt suhtuda ka viimastesse seadusemuudatusesse, mis seaduslikult piirasid tähestiku valikut vähemuste keelte jaoks, kehtestades kohustusliku tähestikuna kirillitsa. Antud seadusemuudatus süvendab föderatsiooni asümmeerial põhinevaid vastuolusid nii õiguslikul kui ka praktilisel tasemel. Paradoksaalseks jääb olukord, mil nn tiitelvabariikidele antakse põhiseaduslik õigus kehtestada oma territooriumil vähemuste riigikeeli, samas ei anta sellega sisulist otsustuspädevust selle õiguse realiseerimist puudutavates küsimustes, vaid delegeeritakse selle õigusega kaasnev vastutus ja tihtipeale ka täielik finantsiline kohustus õiguse realiseerimise tagamisel, millele lisandub kaduvväike rahastamine föderaalset eelarvest. Teine paradoksaalsus tuleneb eelmisest järeldusest ja seisneb riigikeele õiguslikus olemuses ning selles, kuidas seda mõistetakse praktikas. Karjala Vabariigi näitel me näeme olukorda, kus riigikeele kehtestamise õigus, mis on antud vabariikidele Venemaa põhiseadusega, on esiteks praktikas väga raskesti realiseeritav ja teiseks, sisutühine ja deklaratiivne, kuna sama tulemust vähemuse keele kaitses saab saavutada ka ilma riigikeele staatust omamata. Seda rohkem on riigikeele staatus mõnikord tõsiseks takistuseks, kui vabariigis elav rahvusvähemus tahab nt valida oma keelele teise väljendusvormi vms. Karjala näide tõestab seda seisukohta täiel määral, kuna vabariigil oli teoreetiliselt kaks võimalust kaitsta õiguslike meetoditega oma keelt – kas loobuda riigikeele staatusest, millele on karjalastel põhiseaduslik õigus, või loobuda selle keele ühest olulisest tunnusest – harjumuspärasest ja ajalooliselt väljakujunenud väljendusvormist – ladina tähestikust. Kusjuures teine variant, mis lubab jääda kehtivate õigusnormide piiresse, kipub minema vastuollu Venemaa Konstitutsioonikohtu poolt 16.11.2004 otsuses esitatud mitmete argumentidega.

Viimati nimetatud puudused ja vastuolud Venemaa seadusandluses ja rakenduspraktikas on takistuseks Euroopa kaitsestandarditega ühinemisel keelepoliitika valdkonnas ning selline

olukord piirab olulisel määral kultuurilise enesemääramise õiguse realiseerimist. Nagu näitab praktika, sõltub selle probleemi lahendamisel palju ka regionaalsete võimude haldussuutlikkusest ja poliitilisest tahtest, selge aga on ka see, et võimalikku positiivset mõju on oodata pärast Regionaal- või vähemuskeelte harta ratifitseerimist Venemaa poolt. Viimane ongi ilmselt seetõttu jäänud seni ratifitseerimata, et näeb ette liikmesriigi konkreetseid kohustusi keeleõiguste tagamisel ja selle otsekohaldatava mõju tõttu võib harta osutuda parajaks peavaluks passiivse õiguskaitse pooldajatele.

3. Rahvusvähemuste kaitse subjekti kontseptsiooni vastavus Euroopa Nõukogu standarditele vähemuste õiguskaitstes

Eelmises peatükis viidatud Venemaa Föderatsiooni asümmeetril põhinevate vastuolude ilmnemist soodustab olukord, milles Venemaa seadusandluses ei ole selget kontseptuaalset lähenemist vähemuste õiguskaitse subjektile. Palju võib rääkida kiindumusest Euroopa standarditesse ja püüdlusest neid standardeid ellu viia, kuid niikaua, kui selline kiindumus ja poliitika ei ole kompleksne ja jätkusuutlik, ei saa rääkida kaitse efektiivsusest. Esmapilgul võib vähemuste ühise määratluse puudumise probleem tunduda ebaolulisena, kuid see probleem võib praktikas ulatuda võrdse kohtlemise printsiibi riivamiseni ning sisuliselt olemasolevate kaitsemeetmete devalveerimiseni.

3.1. Rahvusvähemuste õiguskaitse subjektide ring kehtivas seadusandluses (*de lege lata*)

Kehtivas seadusandluses kasutatakse palju erinevaid mõisteid, määratlemaks eristaatuses olevaid ja erikaitset vajavaid rahvaid. Nii nt kasutab Venemaa põhiseadus mõistet „rahvusvähemus“, määrates Venemaa Föderatsiooni ainupädevusena (art 71 p „B“) või kaaspädevusena föderatsiooni subjektidega (art 72 p „B“) rahvusvähemuste õiguste reguleerimise ja kaitse. Subjektidega kaaspädevuses on nt ka väikesearvuliste etniliste ühtsuste põlise elukeskkonna ja traditsioonilise eluviisi kaitse (art 72 „M“). Artiklis 69 aga sätestatakse, et „Venemaa Föderatsioon tagab väikesearvuliste põlisrahvaste õigusi kooskõlas rahvusvaheliste printsiipidega ja rahvusvahelise õiguse normidega ning Venemaa Föderatsiooni rahvusvaheliste lepingutega“. Föderaalses seadusandluses võib kohata modifitseeritud nimetusi, mis osutavad nt konkreetsele geograafilisele piirkonnale – Kaug-Ida, Siberi ja Põhja aborigeensed (põlis-)rahvad jt. Selline kirju pilt kehtivas föderaalses seadusandluses on tinginud ühtse lähenemise puudumisest ka regionaalses seadusandluses. Nii nt kasutatakse Tatarstani seadusandluses mõistet „etniline vähemus“, Komis ja Jakuutias – mõistet „etnilised grupid“, Burjaatia seadusandluses kasutatakse mõisteid „etnokonfessionaalsed ja etnokultuurilised grupid“⁶⁷.

Kui põlisrahvaste (*indigeneous people*) õiguste genees, võrreldes nõ tavaliste vähemuste (*national or ethnic minorities*) õigustega, on paljuski omapärane ja nende eristaatus

⁶⁷ Vt nt Rahvusvähemuste õiguskaitse seadusandluse ja reguleerimise praktika monitooring Venemaa subjektides. Etnopoliitiliste ja regionaaluuringute keskuse internetiportaal võrguaadressil: http://www.indem.ru/CEPRS/Minorities/Part13.htm#_ednref7 (03.05.2010).

seaduslikul tasemel ka mingil määral õigustatud⁶⁸, siis täiesti arusaamatu on vahe tegemine etnilistel ja rahvusvähemuste ning, etnilistel ja nt etnokultuurilistel gruppidel. Selline ebamäärane staatus takistab mitte ainult siseriikliku seadusandluse efektiivset rakendamist, vaid teeb keeruliseks ka Euroopa standardite ülekandmise sellele.

Ajalooliselt on välja kujunenud, et põlisrahvaste ehk aborigeenide õiguskaitsega tegeleb Euroopa Nõukogu nõ üldisel tasemel, kuna organisatsiooni standardid näevad ette vähemuste õiguskaitse subjektidena rahvusvähemusi, eraldamata sellest mõistekategooriat „põlisrahvas“. Siinkohal ei ole mõistlik arutada sellise lähenemise otstarbekuse või efektiivsuse üle, kuna rahvusvähemuste mõistet sisustatakse Euroopa Nõukogu instrumentides kas väga laialt või antakse hoopis võimalus mõiste sisustamiseks liikmesriikidele, nagu oli see tehtud Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni puhul.

Venemaal reguleerib põlisrahvaste õigusi mitu föderaalset seadust, mis täidavad väga olulist rolli nende rahvaste spetsiifikast tulenevate õiguste kaitseks. Nii nt võeti 30.04.1999 vastu väikese arvuliste põlisrahvaste õiguste tagamise seadus⁶⁹, mis defineerib põlisrahvast järgmiselt:

„Venemaa Föderatsiooni väikese arvulised põlisrahvad on oma esivanemate traditsioonilisel territooriumil elavad rahvad, kes on säilitanud traditsioonilise eluviisi, majandamise ja tööduse, kelle rahvaarv Venemaa Föderatsioonis on väiksem kui 50 000 ning kes loevad ennast iseseisvateks etnilisteks ühtsusteks“.

Selles definitsioonis on muidugi mitu subjektiivset aspekti ja vaieldav arvuline kriteerium, kuid konkretiseerimaks subjektide ringi, kelle õigusi seadus reguleerib, lülitab seadusandja seadusesse sisse volitusnormi, mille alusel kinnitab Venemaa valitsus oma määrusega nende rahvaste nimistu. Selline nimistu luuakse subjektide võimuorganite, kus need rahvad elevad, esildisel. Seadus annab Dagestani Vabariigile eraldi volitusnormi Dagestanis elavate väikese arvuliste rahvaste nimistu kehtestamiseks seoses selle föderatsiooni subjekti väga kirju etnilise koosseisuga.

⁶⁸ Samas nt Thornberry käsitus rahvusvähemuste ja põlisrahvaste kohta viib järelduseni, mille kohaselt ei ole sellisel vahe tegemisel praktilist kasu, kuna vähemuste mõiste on laiem ning nii vähemusi kui ka põlisrahvaid ühendab vähekaitetus. Vt nt Thornberry, Patrick. On some implications of the UN declaration on minorities for Indigenous peoples. – Juridica Lapponca no 11 „Indigenous and tribal peoples rights 1993 and after“. Edited by Eyassu Gayim and Kristian Myntti. Rovaniemi, 1995. P 64.

⁶⁹ Seaduse tekst on kättesaadav Venemaa justiitsministeeriumi kodulehel võrguaadressil: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/national_law/index.php?do4=document&id4=7ccdc2bd-f7f9-4455-90a7-3486eef3aed5 (03.05.2010).

Huvitav on märkida, et vastavalt seaduse art 3 lg 3 kohaldatakse seda seadust ka isikute suhtes, kes ei kuulu väikesearvulise rahva koosseisu, kuid elavad püsivalt nende väikesearvuliste rahvaste traditsioonilistes elupaikades, Venemaa Föderatsiooni subjekti seadusandlusega kehtestatud korras.

Teine föderaalne seadus, mis reguleerib põlisrahvaste assotsiatsioonivabadust puudutavaid õigusi, on Venemaa Föderatsiooni Põhja, Siberi ja Kaug-Ida väikesearvuliste põlisrahvaste kogukondade korralduse põhimõtete seadus, mis võeti vastu 20.07.2000⁷⁰. Seadus sisaldab samasugust põlisrahva mõistet nagu eelminegi eespool kirjeldatud seadus, seostades neid rahvaid vaid nende geograafilise elukohaga. Seaduse järgi on põlisrahva kogukond mittetulunduslik veresugulusel või territoriaal-naabuslikul alusel loodud organisatsioon, mille asutajateks ei saa olla kodakondsuseta ja välismaised isikud, samuti juriidilised ega ka riigi- või kohaliku omavalitsuse organid. Selline regulatsioon on vajalik eelkõige tõhusa majandusliku riigipoolse abi osutamise lihtsustamiseks ja ilmselt põlisrahvaste poolse loodusressursside ratsionaalse kasutamise üle kontrollimiseks. Tulenevalt seaduse nimetusest ja artiklis 3 (kohaldamisala) sätestatust ei laiene selle sätted jällegi kõigile väikesearvuliste põlisrahvaste õiguste tagamise seadusega määratud isikutele (nt soome-ugri rahvastele – vepslastele Karjalas, bessermänidele Udmurtias jt), vaid teatud geograafilistes piirkondades elavate põlisrahvaste esindajatele. Selline mõiste ja kohaldamisala kitsendamine omab ilmselt antud juhul väga pragmaatilist eesmärki – seada kontrolli alla loodusressursside kasutamine nii nende põlisrahvaste endi kui ka riigi poolt, kuna isikute ühendusega on kokkuleppele jõuda palju lihtsam kui pidada läbirääkimisi üksikisikutega. Nii või teisiti on sellisel seadusandlikul initsiatiivil siiski palju rohkem plusse põlisrahvaste õiguste kohapealt, kuna seadusega antavate soodustuste jõudmine põlisrahvasteni on palju kindlam.

Kolmandaks seaduseks, mis moodustab põlisrahvaste õigusi käsitletavate regulatsioonide põhiraamistikku, on põlisrahvaste territooriumide õigusliku erirežiimi sätestav seadus. Venemaa Föderatsiooni Põhja, Siberi ja Kaug-Ida väikesearvuliste põlisrahvaste traditsioonilise loodusvarade kasutamise alade seadus on vastu võetud 07.05.2001 ning sätestab maa-alade, kus elavad põlisrahvad, suhtes erilise kaitse kehtestamise. Seadus ei korda põlisrahvaste definitsiooni, kuid selle kohaldamisala on selge ning kattub põlisrahvaste kogukondade korralduse põhimõtete seaduse omaga.

⁷⁰ Samas, http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/national_law/index.php?do4=document&id4=2a0f2ce6-9a91-4c02-a567-4f7e153d9cf4 (03.05.2010).

Rahvusvähemuste õiguskaitse subjektsuse kontseptsioon Venemaa kehtivas seadusandluses põhineb lokaalsel reguleerimisel ning ei ole terviklik. Vaadates eespool toodud näiteid seadusandlusest, jõuame järelduseni, et iga rahvusvähemusi kirjeldav mõiste on kasutatud oma lokaalses ja väga piiratud tähenduses, seega selle kohaldamisala on väga kitsas ja tihtipeale ebamäärane. Tekib küsimus, kuidas käsitleda nn tiitelvabariikides elavaid rahvusvähemusi, kuna poliitiline sõnum on selge – kui nendel rahvastel on enesemääramise õigus realiseeritud formaalse omariikluse omamise kaudu, siis ei vaja nad spetsiifilist õiguskaitset, seda vähemalt põlisrahvastega sarnasel tasemel⁷¹. Sellest tulenevalt tekivad lüngad kompleksel lähenemisel vähemuste kaitsele, mis teeb keeruliseks Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonist tulenevate sätete otsese kohaldamise. Kuna praktika näitab, et vaatamata deklaratiivsetele sätetele, mis reguleerivad rahvusvaheliste õigusnormide otsekohaldatavust, ei ole nendele oma nõudmistes väga lihtne toetuda, siis peavad siseriiklikud normid olema võimalikult kontseptuaalsed, st vastama üldtunnustatud standarditele ja sisaldama võimalikult vähe lünkasid.

3.2. Rahvusvähemuste õiguskaitse subjektide kontseptsioon ja õiguste kataloog *de lege ferenda*

Eelmises alapeatükis kirjeldatud olukorra muutmiseks on tehtud mitu katset, mis ei olnud, muidugi ka täiuslikud, kuid oma sisu poolest erinesid kardinaalselt olemasolevast kontseptsioonist.

Üks kontseptsioon pärineb nn Jeltsini ajastust, mida võib pidada väga soodsaks ajaks vähemuste õiguskaitse üldiste põhimõtete kujunemiseks⁷². Kontseptsioon sisaldus Venemaa

⁷¹ Paljud näited räägivad ilmekalt nõ tavaliste rahvusvähemuste halvemast olukorrast, võrreldes põlisrahvastega. Nt 2009. a märtsis toimunud Venemaa Rohelise liikumise konverentsil tõstatati soome-ugri rahvaste (permikomid, Bui jõe ääres elavad udmurdid ja Sõlva kallastel elavad marid) väljasuremise probleemi, mille põhjusteks toodi tavapärase majapidamissüsteemi kokkuvarisemise, alkoholi- ja narkoprobleemid ning ebatervisliku toitumise. Samuti märgiti konverentsil, et nende suurte soome-ugri rahvaste demograafiline dünaamika on põhjarahvaste omast märksa kriitilisem (vt „Permi krai põlisrahvad on ohus“, artikkel Fenno-Ugria asutuse kodulehel võrguaadressil: <http://www.fennougria.ee/index.php?id=16551&highlight=komi-permi>, 30.04.2010). Vt samuti Конюхов, А. К., ответственный редактор. Финно-угорские народы России: вчера, сегодня, завтра. *Op cit.* С 48, 53, *passim*.

⁷² Nt Thomas F. Remington kirjutab, et Jeltsini ajal ja ka Putini „ajastu“ algul oli vähemustel rohkem manööverdamise võimalusi ning föderaalvõim pidi käituma paindlikult, säilitamaks regioonide lojaalsust (Tatarstani näitel) – vt Remington, Thomas F. *Politics in Russia*. 6th edition. Boston [etc.]: Longman, 2010. P 145.

Föderatsiooni rahvusvähemuste seaduse eelnõus⁷³, mis oli esitatud Riigiduumale arutamiseks saadikute grupi poolt 1998. aastal.

Käesoleva peatüki kontekstis ei ole päris õige rääkida sellest seadusest kui alternatiivist kehtivale kontseptsioonile, kuna seaduseelnõu pärineb 20. maist 1998 ja ajaliselt eelneb põlisrahvaste õigusi käsitlevate seaduste vastuvõtmisele. Siiski on väga huvitav uurida selle seaduse eelnõud, kuna oma sisult on see lähedane Euroopa õiguskaitsestandarditele ja arvatavasti on sellele palju rohkem mõju avaldanud tollal Euroopa õiguspoliitiline raamistik, mitte aga niivõrd siseriiklik situatsioon⁷⁴.

Seaduseelnõu koosneb viiest peatükist ja 18 artiklist ning sisaldab olulisemaid rahvusvähemuste õiguskaitse põhimõtteid ja mõisteid. Märkimisväärne on seaduses sätestatud rahvusvähemuste mõiste, millel on kontseptuaalne tähendus, kuna enne selle seaduse eelnõu väljatöötamist ei sisaldanud nii kompleksset ja ühtset mõistet ükski teine föderaalne taseme õigusakt. Nii sätestab artikkel 1 järgmist:

„Rahvusvähemustena käsitletakse Venemaa Föderatsiooni püsiva etnilise olemusega kodanikke, kes püüdnud oma rahvuskeele, kultuuri, religiooni ja kommete säilitamise ja arendamise poole, kel ei ole Venemaa Föderatsiooni koosseisus oma rahvuslik-riiklike, administratiiv-territoriaalseid ja rahvuslik-territoriaalseid moodustusi (vabariiki, ringkonda, oblastit, autonoomset oblastit, autonoomset ringkonda) ning kes ei kuulu Venemaa väikesearvuliste põlisrahvaste hulka.“

Sellele definitsioonile järgneb märkus, milles defineeritakse väikesearvulist põlisrahvast, milleks on oma esivanemate traditsioonilistel asualadel elav rahvas, kes säilitab oma algupärase eluviisi, teadvustab ennast kui iseseisvat etnilist ühtsust ning kelle rahvaarv on Venemaal väiksem kui 50 000. Ilmselt sai see definitsioon hiljem kontseptsioonina edasi kantud põlisrahvaste õigusi käsitlevasse seadusesse.

Antud rahvusvähemuste definitsioonis on palju normitehnilisi ja loogilisi ebakõlasid, kuid oluliseks puuduseks on selline lähenemine, mille järgi rahvusvähemuste ringist arvatakse välja nn tiitelvabariikides elavad vähemused. Isegi siis, kui tegu oleks nt Baškortostanis elavate udmurtidega või Nižegorodskaja oblastis elavate ersadega, kel on oma eripära ja kes mõlemad moodustavad erilisi etnilisi gruppe, ei oleks neil etnilistel gruppidel võimalik

⁷³ Seaduseelnõu tekst ja selle juurde käivad menetlusdokumendid on kättesaadavad Venemaa Föderatsiooni Riigiduuma internetiportaalis „Seadusandlik tegevus“ võrguaadressil: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=96700628-2&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=96700628-2&02) (03.05.2010).

⁷⁴ Seaduse eelnõule viidatakse ka Venemaa esimeses aruandes Vähemusrahvaste kaitse raamkonventsiooni täimise kohta (2000).

kuuluda selle seaduseelnõu järgi vähemuste koosseisu. Ka need samad rahvad, kel on olemas nõ „omariiklus“, kuid kes moodustavad föderatsioonis subjekti vähemuse, ei oleks selle seaduse regulatsioonidega kaetud. Arvestades aga seda, et põlisrahvad on sellest definitsioonist samuti välja jäetud, on loogiline järeldada, et seaduseelnõus sätestatud õiguste subjektide ring on liiga kitsas ja hõlmab väga väikest arvu vähemusi (nt soomlasi Karjalas või Volga sakslasi). Sellisest määratlusest tulenev subjektsuse kontseptsioon jällegi on tuletatud etnilise föderalismi põhimõtetest, mis antud juhul pärsivad vähemuste kaitse efektiivsust ja devalveerivad vabariikide ja teiste etnilistel tunnustel loodud piirkondade eristaatust. Selline lähenemine ei ole samuti kooskõlas Euroopa õiguskaitseprintsipidega, kuna seaduse reguleerimisalast on välja jäetud suurem hulk vähemusi, kes ka reaalselt vajavad kaitset. Seaduseelnõu art 3 lg 1 ja art 4 lg 2 mainitud vähemustesse kuulumise põhinemine vabal valikul korrespondeerib Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni art 3 lg 1 sätestatud põhimõttega, mis ütleb, et „igal vähemusrahvusesse kuuluval isikul on õigus vabalt valida, kas ta soovib, et teda koheldakse vähemusrahvusesse kuuluvana, kusjuures sellisest valikust või valikuga seotud õiguste kasutamisest ei tulene sellele isikule mingit kahju“. Samas peab märkima, et eelnõu kohustab vähemust teavitama sellest valikust föderaalset ja subjekti riigiorganeid, samuti aga vastavat kohalikku omavalitsust, mis ei ole proportsionaalne ja asjakohane nõue.

Edasi sätestab eelnõu art 3 lg 2, et seadusega ettenähtud õigusi võib rahvusvähemus teostada sõltumata selle enesemääramise vormist. See põhimõte järgib eelmaintud rahvusvahelist põhimõtet võrdse kohtlemise kohta, kuid sellega on vastuolus eelnõus toodud rahvusvähemuste legaaldefinitsioon, mille järgi nt oma vabariikides elavaid rahvusvähemusi sellistena ei käsitleta.

Seaduseelnõu teine väga huvitav aspekt seisneb selles, et selles tuuakse eraldi rahvusvähemuste õiguste kataloog. Õiguste loetelu on päris pikk, kuid ei ole ammendav ja on toodud artikliks 5 alljärgnevalt:

„1. Rahvusvähemustel on õigus:

- 1) vabalt valida oma eluviisi, otsustada oma sotsiaalse, kultuurilise ja majandusliku arengu küsimusi, samuti säilitada oma rahvuslikku eripära;
- 2) luua rahvuslik-kultuurilisi autonoomiaid;
- 3) korraldada rahvusvahelisi, föderaalset ja piirkondlike kongresse;
- 4) omada oma esindajaid föderaalsete ja subjektide esinduslike ja täidesaatvate riigiorganite, samuti kohalike omavalitsuste organite töös;

- 5) töötada riigiametites ja aktiivselt osaleda kõigis riigielu valdkondades;
- 6) välja arendada traditsioonilisi majandusharusid, kaasa arvatud (käsi)tööstus;
- 7) oma huvide riigipoolsele kaitsele;
- 8) tavaõiguse kohaldamisele maa-alastes, varalistes, perekondlikes ja muudes vähemustesse kuuluvate isikute vahelistes vaidlustes Venemaa Föderatsiooni ja selle subjektide seadustega kehtestatud piirides;
- 9) saada rahalist ja muud materiaalist abi sotsiaal-majandusliku ja kultuurilise arengu küsimuste lahendamiseks Venemaa Föderatsiooni, selle subjektide ja kohalike omavalitsuse organite õigusaktidega kehtestatud korras;
- 10) saada oma rahvuslik-riiklikelt ja rahvuslik-territoriaalsetelt moodustistelt, samuti Venemaa Föderatsioonis ja väljaspool seda elavatelt eraisikutelt materiaalist, kultuurilist ja moraalset toetust kooskõlas Venemaa Föderatsiooni ja selle subjektide seadustega;
- 11) taastada, säilitada ja arendada rahvuskultuuri;
- 12) säilitada ja arendada emakeelt, suhtluskeele valiku ja kasutamise vabadusele, õigus luua emakeelset kirja ja kirjandust;
- 13) vabalt valida endale ja oma lastele ees-, perekonna- ja isanime, registreerida neid ja sisse kanda ametlikesse dokumentidesse kooskõlas Venemaa Föderatsiooni ja selle subjekti seadustega, samuti emakeele reeglitega. Kodaniku palvel võidakse nimetatud andmed sisse kanda ametlikesse dokumentidesse arvestades rahvuslikke kombeid Venemaa Föderatsiooni riigikeeles ja dokumendi väljastava subjekti riigikeeltes;
- 14) järgida oma religiooni, täide viia usu- ja muud rituaalsed kombed vastavalt Venemaa Föderatsiooni ja selle subjektide seadustele;
- 15) sõlmida ja hoida kontakte Venemaa Föderatsioonist väljaspool elavate kaasmaalastega;
- 16) osa võtta rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide tööst.

2. Kompaktsetel asualadel elavatel rahvusvähemustel on õigus:

- 1) kohalikule omavalitsusele rahvuslikke, ajaloolisi ja muid kohalike traditsioone arvestades;
- 2) osaleda üleriigiliste küsimuste otsustamisel (referendumitel, küsitlustel, kokkutulekul jne);
- 3) saada ja levitada emakeelset informatsiooni (sh oma massimeedia loomist);
- 4) rahvuslike tele- ja raadiosaadete regulaarse transleerimise tagamisele riigiteleviiooni ja -raadio poolt;

5) luua rahvuslikke kasvatus-, haridus-, teadus- ja kultuuriasutusi ja õigus nende riigipoolsele toetamisele.“

Antud õiguste kataloog on sedavõrd unikaalne, et sellist lähenemist ei oldud kasutatud üheski teises õigusaktis, samuti vastab ta suures ulatuses Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis ning Regionaal- või vähemuskeelte hartas sisalduvatele standarditele. Kuigi loetelu on päris pikk ega ole ammendav, sisaldab ta siiski väga palju konkreetseid õigusi, millele vastavad kas föderatsiooni või selle subjekti kohustused tagada nende õiguste realiseerimine.

Eelnevalt käsitlesime käesolevas uurimuses Euroopa Nõukogu vähemuste õiguskaitse standardeid ning tuvastasime, et üldised standardid hõlmavad kultuurialaseid õigusi (kultuuri- ja keelealased õigused, samuti usuvabadus), assotsiatsioonivabadust, diskrimineerimise keeldu ja õigust piiriülestele kontaktidele. Õiguskaitse standard hõlmab oma ideaalses väljendusvormis ka kollektiivset dimensiooni ja enesemääramise õigust⁷⁵. Analüüsides eespool esitatud vähemuste õiguste loetelu võib teha järelduse, et see vastab täielikult Euroopa Nõukogu poolt kehtestatud standarditele kultuurialaste õiguste ja assotsiatsioonivabaduse osas ning piiriüleste kontaktide sõlmimise ja hoidmise õiguse tagamise osas. Seda enam väljendub enesemääramise õigus selles kataloogis mitte ainult assotsiatsioonivabadusena (loetelu punkti 1. alapunktid 2 ja 3), vaid hõlmab ka eneseorganiseerimise ehk omavalitsuse printsiipi (loetelu punkti 1. alapunktid 4 ja 5, samuti punkti 2. alapunktid 1 ja 2 ning alapunkt 5 teadus- ja haridusasutuste autonoomia osas⁷⁶). Sellisel enesemääramise õiguse positsioneerimisel seaduseelnõus on kahtlemata kaugemaleulatuv ja progressiivne mõju vähemuste õiguskaitsele, kuna see ei piirdu poliitilise tahte vormistamisega, vaid järgib Euroopa Nõukogu kõrgeid standardeid.

Seaduseelnõus sätestatud vähemuste õigused ja vabadused on käsitletud suurel määral läbi kollektiivse dimensiooni, mis samuti täiendab seadusliku initsiatiivi väärtust. Diskrimineerimise keeld sisaldub rahvusvähemuste õiguslikku staatust käsitlevas artiklis 4 ning samuti ei piirdu deklaratiivse sättega, vaid seletab keelu sisu ning kehtestab diskrimineerimise keelu rikkumisega kaasneva vastutuse.

⁷⁵ Antud uurimuses kasutatud enesemääramise õigus ei pretendeeri täiuslikkusele, selle abil seletatakse lahti mõned teised õiguskaitsestandardid. Enesemääramise õigusest vt nt Myntti, Kristian. National minorities, indigenous peoples and various modes of political participation. – Juridica Lapponca no 16 „Minorities and their right of political participaton“. Edited by Frank Horn. Rovaniemi, 1996. P 14.

⁷⁶ Samuti siia võiks lisada artikli 13, mis näeb ette rahvusvähemuste küsimustega tegelevate struktuuriüksuste loomise föderatsiooni ja subjektide võimuorganite, samuti aga kohalike omavalitsuste organite juures.

Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artiklis 16 sisalduvale assimileerimiskeelule (*prohibition of gerrymandering*) korrespondeerub seaduseelnõu art 6 lg 2, mis sätestab järgmist:

„Venemaa Föderatsiooni territooriumil on keelatud tegevus, mille eesmärk või lõpptulemus on sundassimilatsioon, samuti tegevus, mis on suunatud elanikkonna etnilise koosseisu kunstlikule muutmisele. Sellist tegevust korraldavad isikud võetakse vastutusele vastavalt Venemaa Föderatsiooni ja selle subjekti seadustele“.

Ilmselge on, et selline assimilatsioonikeeld leidis seaduseelnõus sätestamist tänu Euroopa Nõukogule, kuna enne vähemuste õiguskaitse standardeid kehtestanud raamkonventsiooni allkirjastamist 1996. aastal ei sisaldanud ükski föderaalneadus aktiivse assimilatsiooni keeldu.

Huvitav on märkida, kuidas seaduseelnõus on jagatud föderatsiooni ja subjektide pädevus seaduses sätestatud õiguste ja vabaduste tagamisel. Nii nt nähakse föderaalset tasemel muuhulgas ette föderaalsete fondide loomine materiaalse abi osutamiseks vähemuste kultuuriliste õiguste tagamisel (art 9 p 9). Kaaspädevuse valdkonda kuulub nt investeerimis- ja maksusoodustuste andmine juriidilistele ja füüsilistele isikutele, kes tegelevad rahvusliku (käsi)töönduse arendamisega (art 10 p 4), samuti rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevate kohustuste täitmine seoses vähemuste õiguskaitsega (art 10 p 9). Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni inspiratsiooni on tunda seaduseelnõu art 10 punktis 8, mis sätestab föderatsiooni ja subjekti üheks kaaspädevuseks „sotsiaalsete tagatiste ja sotsiaalkaitse spetsiifiliste küsimuste koordineerimise“, art 10 punktis 5 (võrdse osalemise õigus erastamises) ja punktis 6 (rahvusvähemuste ajalooliste ja kultuurimälestiste kaitse). Kõik need pädevused vastavad raamkonventsiooni art 12 lg 1 sätestatud erimeetmete kohaldamise kohustusele.

Vaatamata 1998. a rahvusvähemuste seaduse eelnõu progressiivsusele vähemuste õiguste katalogiseerimises ja Euroopa Nõukogu standardite adekvaatsele inkorporeerimisele, ei oleks sellises vormis seaduseelnõul selle vastuvõtmisel siiski olnud märkimisväärset mõju rahvusvähemustele. Selle järelduse põhjus seisneb kontseptsiooni valikus, mida kasutab eelnõu defineerides rahvusvähemusi. Ilmselt selle puuduse kõrvaldamisel muutuks antud eelnõu raamseaduseks vähemuste õiguskaitse teiste seaduste ja õigusaktide loomisel nii föderaalset kui regionaalset tasemel. Kahjuks ei jõudnud eelnõu 1998. aastal isegi esimesse lugemisse, see oli heaks kiidetud Riigiduuma rahvuspoliitika komitee poolt ning saadetud Venemaa valitsusele arvamuse avaldamiseks. Väidetavalt selle seaduse läbitöötamine jätkub ja selle loomisest saadik on tehtud mitu katset realiseerida eelnõus kasutatud kontseptsiooni,

kuid arvatavasti ei ole lähiajal, poliitilisi olusid arvestades (vt nt konstitutsioonikohtu argumentatsiooni tatari keele asjas), sellise progressiivse seaduse vastuvõtmine veel võimalik.

Teiseks huvitavaks seaduseelnõuks, mille ametlik menetlemine Venemaa Riigiduumas kestab seni, on seadus riikliku poliitika aluste kohta rahvuste vaheliste suhete valdkonnas Venemaa Föderatsioonis⁷⁷. Antud seadusandlik initsiatiiv pakub huvi eelkõige selle kaksipidise tähenduse pärast, mis seisneb ühelt poolt üldise õigussubjektsuse kontseptsiooni sätestamises ning teiselt poolt seaduse deklaratiivsuses ja selle väikeses praktilises tähenduses.

Seaduseelnõu esitati Riigiduumas spiikrile juba 22.09.2003, kuid selle menetlemisega venitamist võib seostada eelkõige selle normitehnilise ebaküpsusega, millele on korduvalt viidanud nii Venemaa valitsus kui ka Riigiduumas õigustalitus, kuna seadus sisaldab väga palju ebatäpsusi ja on deklaratiivset laadi.

Eelnõu viimane redaktsioon pärineb 2006. aastast ning koosneb neljast peatükist ja seitsmeteistkümnest artiklist. Seaduse reguleerimise eesmärgiks on vastavalt selle artiklile 1 riigivõimu, kohalike omavalitsuste organite, Venemaa Föderatsiooni rahvaste ja kodanike, samuti nende ühiskondlike ühenduste vahelised suhted rahvaste vahelise koostöö valdkonnas. Peab märkima, et lähtudes artikli 1 sõnastusest ja arvestades seaduse „raamilisust“, millele viitavad seletuskirjas eelnõu autorid, ei ole selline lai reguleerimisala õigustatud ega piisavalt selge.

Samas seaduseelnõuga sätestatakse rida mõisteid, mis kajastavad hetkeolukorda õigussubjektide kontseptsioonis vähemuste õiguskaitse valdkonnas. Nimelt tuuakse sisse sellised subjektide mõisted nagu Venemaa Föderatsiooni paljurahvuseline rahvas, rahvas (etniline ühtsus), rahvus-(etniline)vähemus, vene rahvas. Vastavalt artiklis 2 sätestatule on rahvusvähemus Venemaa Föderatsiooni territooriumil elav etniline ühtsus või selle osa, millel ei ole Venemaa Föderatsiooni koosseisus oma rahvuslik-riiklike või rahvuslik-territoriaalseid moodustusi, mis ei kuulu väikesearvuliste põlisrahvaste hulka ning mis on andnud nõusoleku nimetada ennast rahvusvähemuseks. Selline määratlus on sarnane rahvusvähemuste seaduse eelnõus sätestatud definitsioonile, kuid viimasega võrreldes on sellel mitu puudust. Esiteks on rahvusvähemuse mõiste lahti seletatud etnilise ühtsuse definitsiooni kaudu. Kollektiivse dimensiooniga seonduv traditsiooniline kultuurialane element on toodud hoopis etnilise ühtsuse definitsioonis. Teoreetiliselt antud lähenemine ilma arvulist kriteeriumi arvesse

⁷⁷ Seaduseelnõu tekst ja selle juurde käivad menetlusdokumendid on kättesaadavad Venemaa Föderatsiooni Riigiduumas internetiportaalis „Seadusandlik tegevus“ võrguaadressil: [http://aso2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=369190-3&02](http://aso2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=369190-3&02) (03.05.2010).

võtmata tähendaks, et selle rahvusvähemuse definitsiooniga on kaetud ka vene rahvas. Samas eelnõu autorid märgivad seletuskirjas selgelt, et „vene rahva esindajaid ei käsitleta väikesearvulise põlisrahva või rahvusvähemusena Venemaa Föderatsiooni territooriumil“. Teiseks on rahvusvähemuste mõistet lahti seletades kasutatud väga kummalist lähenemist isiku valikule vähemusse kuulumise kohta. Nimelt Euroopa Nõukogu standardid, mis põhinevad rahvusvahelisel taval ja rahvusvahelise õiguse normidel, ei välista üldse subjektiivse kriteeriumi esinemist rahvusvähemuste määramisel, mis tähendab, et eelkõige vähemus ise peab ennast niisugusena määratlema ja see on tema vaieldamatu subjektiivne õigus. Käsitletavas seaduseelnõus sisalduv rahvusvähemuse mõiste aga sisuliselt ütleb, et selline õigus teostatakse nõusoleku andmisega ehk passiivselt. Praktikas võib see tähendada olukorda, kus sarnaselt Venemaa Põhja, Siberi ja Kaug-Ida põlisrahvastele hakatakse ka rahvusvähemustest koostama nimekirju. Samuti jääb eelnõus täpsustamata, mis vormis ja kuidas selline nõusoleku küsimine peab praktikas toimuma. Seega antud definitsioon ei vasta Euroopa Nõukogu standarditele ning on palju nõrgem kui rahvusvähemuste seaduse eelnõus sisalduv rahvusvähemuste definitsioon.

Need puudused teevad keeruliseks ka teiste seadusesätete tõlgendamise. Eelnõu art 5 lg 2 sisaldab põhimõtete loetelu, millel põhineb riiklik rahvuspoliitika ja mis kasutab erinevaid definitsioone määrares selle poliitika subjekte. Nii nt põhineb rahvuspoliitika Venemaa Föderatsiooni rahvaste võrdõiguslikkuse ja enesemääramise põhimõttel, samuti aga Venemaa Föderatsiooni etniliste ühtsuste etnokultuurilise, keelelise ja religioosse eripära säilitamisele, vabale väljendamisele ja arendamisele kaasaitamise põhimõttel.

Hinnates seaduseelnõus kasutatud üldist subjektsuse kontseptsiooni, võib järeldada, et kontseptsioon ei ole selge, loogiline ega toetu ühelegi rahvusvaheliste standarditega seotud põhimõttele. Kuna seaduseelnõu autorid positsioneerivad oma initsiatiivi väga laialt, öeldes, et seadus peab kehtestama Venemaa rahvuspoliitika alused, siis on täiesti vastuvõetamatu olukord, kus see poliitika on suunatud määratlemata objektile. Seadusele on autorite poolt antud raamseaduse tähendus, mis eeldab deklaratiivsuse kõrval selgete standardite kehtestamist teistele õigusaktidele selles valdkonnas, mida käesolevas eelnõus esineb vähe. Positiivsetest näidetest võib siiski tuua nt monitooringu süsteemi kehtestamist. Rahvuspoliitika ministeeriumi kaotamisega 2001. aastal lakkas olemast rahvuslikke suhteid koordineeriv föderaalorgan, kel oleks pädevus ja kohustus regulaarselt teostada seiret rahvuspoliitika valdkonnas. Kõne all olev seaduseelnõu sisaldas aga normi, mis selgelt viitas

riigi initsiatiivile sellise riigiameti taastamiseks⁷⁸. Samuti näeb eelnõu art 11 lg 1 ette rahvuslike suhete seisundi andmebaasi loomise nende suhete monitooringu käigus, artiklis 16 aga sätestab Venemaa valitsuse kohustuse esitada igal aastal Riigiduumale monitooringu alusel tehtud rahvusliku aruande, mis kajastab rahvuspoliitika realiseerimise käiku.

Seaduseelnõu riikliku poliitika aluste kohta rahvuste vaheliste suhete valdkonnas Venemaa Föderatsioonis on kahtlemata märkimisväärne katse pöörata tähelepanu riigi rahvuspoliitika ühtsete aluste puudumisele ja lünkade täitmise vajadusele selles valdkonnas, kuid seaduseelnõu on ebaküps nii normitehniliselt kui ka oma põhimõttelise lähenemise poolest. Selge ja üheselt arusaadava kontseptsiooni puudumise tõttu seaduseelnõus ei ole tõenäoliselt oodata seaduse vastuvõtmist praegusel kujul. Võrreldes seda rahvusvähemuste seaduse eelnõuga, tuleb märkida, et viimasel on Euroopa Nõukogu standardite inkorporeerimisel palju rohkem potentsiaali. Kuigi mõlemad käesolevas peatükis käsitletud seaduseelnõud vajavad veel rohkelt viimistlemist, jääb lootus, et töö nende kallal jätkub ning selline raamseadus, mis sätestab rahvusvähemuste õiguskaitse kontseptsiooni ja arvestab õiguskaitse subjekte proportsionaalselt nende kaitse vajadusele, siiski lähitulevikus vastu võetakse. Praegu jääb vähemuste õiguskaitse ja seaduslik reguleerimine selles valdkonnas aga väga laiadesse raamidesse ning kannab nõrga iseloomu. Samuti eristab nii kehtiv kui ka eelnõudes väljatöötatud õigussubjektsuse kontseptsioon väga selgelt rahvusvähemusi ja põlisrahvaid, mis ei ole alati õigustatud vähemalt üldtasemel (raamseaduses), kui lähtuda üldistest standarditest vähe kaitstud rahvaste õiguskaitse reguleerimisel⁷⁹.

⁷⁸ Hetkel rahvusvähemuste küsimustega tegeleb regionaalarengu ministeerium (loodud aastal 2004), kelle ülesanded on palju üldisemad ja puudutavad rahvuslike suhteid vaid seoses teiste tegevusvaldkondadega. Ministeeriumi rahvuslike suhete osakond valmistab ette monitooringu aruandeid rahvuspoliitika valdkonnas, kuid monitooringut ei teostata süsteemselt. Praegusel ajal on ministeeriumi interneti kodulehel avaldatud ainult 2007. I poolaasta andmed (kättesaadav võrguaadressil http://www.minregion.ru/activities/interethnic_relations, 05.05.2010)

⁷⁹ Vt nt Темиров, У. Е. Этнополитический фактор в развитии российского федерализма. – Статья в журнале «В мире права», № 1, 1999. Elektrooniline versioon kättesaadav võrguaadressil: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1147311> (05.05.2010). Analüüsides põhimõtteid, millel peab põhinema Venemaa rahvuspoliitika, autor muuhulgas märgib, et rahvuspoliitika täieõiguslikeks subjektideks peaksid olema kõik Venemaa etnosed, vaatamata sellele, kas nad omavad oma rahvuslik-riiklikke või rahvuslik-territoriaalseid moodustisi. Autor jätkab, et riiki moodustavateks rahvasteks on kõik Venemaa etnosed ja etnilised grupid võrdsel määral.

4. Euroopa Nõukogu hinnang rahvusvähemuste õiguskaitse standardite elluviimisele Venemaa Föderatsioonis

4.1. Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste õiguskaitse seiremehhanism

Ei oleks alust viidata Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste õiguskaitse süsteemile kui standardile ning väita, et standard on jätkusuutlik ja piisavalt efektiivne, kui sellel süsteemil poleks tõhusat järelevalve mehhanismi. Euroopa Inimõiguste kohus on üks selliseid institutsioone, mis muuhulgas lahendab vähemuste õiguste diskrimineerimisega seotud asju. Olgugi Euroopa Inimõiguste kohtu menetlus kohati ebaefektiivne ja aeglane, kuid olles siiski osa Euroopa Nõukogu järelevalve mehhanismist, suudab ta oluliselt mõjutada ka vähemuste õiguskaitse süsteemi, mis täiendab Euroopa Nõukogu üldist institutsionaalset seiremehhanismi. Teiseks väga oluliseks õiguskaitse süsteemi komponendiks võib pidada Euroopa Nõukogu seiremehhanismi, mis seisneb soovitude ja kohustavate meetmete väljatöötamises ja nende täitmise järelevalve teostamises erinevate institutsioonide poolt – see on nõrke õiguse (*soft law*) põhinev kontseptsioon.

Niisiis *soft law*'l põhinev ja Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni neljandas peatükis (art 24-26) sätestatud Euroopa Nõukogu seiremehhanism kohustab iga raamkonventsiooniga ühinenud riiki aasta pärast konventsiooni jõustumist riigi suhtes esitama Konsultatiivkomiteele raporti konventsiooni rakendamise kohta. Raport koostatakse koostöös vähemuste õiguskaitsega tegelevate valitsusväliste organisatsioonidega, samuti võivad nimetatud organisatsioonid esitada alternatiivseid raporteid. Konsultatiivkomitee võib, hinnates konventsiooni rakendamiseks riigi poolt võetud meetmete adekvaatsust, esitada täiendavaid järelepäringuid valitsusele, samuti aga külastada riiki eesmärgiga viia läbi kohapealseid konsultatsioone riigiinstitutsioonide ja vähemuste esindajatega. Seejärel kinnitab komitee vastava arvamuse ning saadab selle aruandvale riigile. Sellele arvamusele on riigil õigus esitada omapoolseid kommentaare, mille ta valmistab ette koostöös valitsusväliste organisatsioonide ja vähemuste ühendustega. Viimasena valmistab Euroopa Nõukogu ministrite komitee ette ja avalikustab oma resolutsiooni, mis põhineb konsultatiivkomitee arvamusel, riigi kommentaaridel ja teistes alternatiivsetes raportites esitatud märkustel raamkonventsiooni sätete rakendamise kohta liikmesriigis. Liikmesriik on kohustatud kasutusele võtma adekvaatseid meetmeid lahendamaks ministrite komitee resolutsioonis ja konsultatiivkomitee arvamuses viidatud probleeme ja järgides nendes dokumentides antud

soovitusi. Järgmine raport esitatakse liikmesriigi poolt iga 5 aasta tagant ja praegu käib kolmas tsükkel.

Antud skeemi täiendavad loomulikult ka teised pehme õiguse allikad, mis põhinevad teiste Euroopa Nõukogu organite arvamusel ja soovitustel, samuti pidevalt toimuvad mitmepoolsed konsultatsioonid Euroopa Nõukogu erikomisjonide ja teiste institutsioonide ning valitsusväliste organisatsioonide ja vähemuste ühenduste vahel. Näiteks mitu erinevat resolutsiooni puudutavalt rahvusvähemuste olukorda võttis vastu Euroopa Nõukogu Parlamendiassamblee.

Nimetatud seiremehhanism põhineb *soft law* printsiipidel ja omab eriti suurt mõju demokraatia ja õigusriigi põhimõtete arengutele ja rakendamisele Venemaa Föderatsioonis. Sellisel mõjul on paljuki ajaloolis-poliitiline põhjus, mis seisneb riigis valitsenud varasemast ideoloogiast taandumise soovi näitamises praeguste riigijuhtide poolt ning uue demokraatliku riigijuhtimise ideoloogia otsingutes - olgugi sellisel demokraatial eriline maik.

Euroopa Nõukogu pehme õiguse erakordne toime Euraasia piirkonnas ja efektiivsus seisneb veel ühes asjaolus, mis on seotud Venemaaga. Sarnaselt riigivapil kujutatud kahe peaga kotkale, ulatuvad Venemaa poliitilised väljavaated kahele poolele – nii Euroopasse kui ka Aasia riikide poole, mida tingib riigi geograafiline asukoht. Seejuures peab Venemaa Euroopa standarditega arvestama selleks, et näidata ja õigustada oma püüdlust demokraatia printsiipide poole, kasvõi eesmärgiga legaliseerida enda poolt arendatava teistsuguse demokraatia aluseid. Samas Venemaa kehtestab ennast majanduslikult ja poliitiliselt võimsama riigina regionaalses koostöös Aasia riikidega (nt Euraasia Majandusühenduses EurAsEC, samuti Šanghai Koostööorganisatsioonis SCO), kandes selle kaudu mingil määral Euroopa Nõukogu poolt kehtestatud standardeid üle ka tervele Euraasia piirkonnale.

4.2. Venemaa Föderatsiooni esimene raport ja Euroopa Nõukogu arvamus Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamise kohta (esimene tsükkel)⁸⁰

Esimene tsükkel, mille raames Venemaa esitas Euroopa Nõukogule 8. märtsil 2000 esimese raporti pärast raamkonventsiooni jõustumist riigi suhtes (1.12.1998), pakub käesoleva uurimuse jaoks erilist huvi, kuna ajalisel jään see veel perioodi, mil võimuvertikaali poliitika

⁸⁰ Monitooringu dokumendid riigiti on kättesaadavad Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile pühendatud interneti koduleheküljel võrguaadressil: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp (06.05.2010)

ei olnud konventsiooni standardite rakendamist veel nii palju mõjutanud⁸¹, samuti säilis Euroopa Nõukogu astumise järgne eufooria riigi püüdlustele toetuse avaldamisest.

Raporti esimene - sissejuhatav – osa on ette valmistatud Venemaa välisministeeriumi poolt ning teise osa, kus on toodud artikliti kommentaarid konventsiooni sätete rakendamise kohta, koostamisel oli kasutatud Rahvusühenduste kongressi abi. Raport on oma sisult paljuski deklaratiivne ning kajastab hetkeolukorda rahvusvähemustega seotud seadusandluses. Selles viidatakse otseselt rahvusvähemuste seaduse eelnõule, millest oli käesolevas uurimuses juttu eespool, ning kinnitatakse, et selle menetlemine jätkub. Probleemiks nimetatakse siinkohal vastava seadusandliku tegevuse intensiivsuse tõttu tekkivaid vastuolusid föderaalse ja regionaalse seadusandluse vahel, mida ei jõuta omavahel kooskõlastada, kusjuures konkreetseid näiteid ei tooda.

Raamkonventsiooni artikli 3 kommentaaris mainitakse samuti käesolevas uurimuses käsitletud probleemi vähemuste legaaldefiniitsiooni andmisega. Raportis toodud kontseptsioon toetub etniliste gruppide nõudmistele (*demands of national minorities*) ning jaotab rahvusvähemused kaheks suureks grupiks: 1. põlisrahvad, kel on pikaajalised ajaloolised sidemed riigiga; 2. „uuemad“ etnilised grupid, kes omavad omariiklust Venemaa Föderatsioonist väljaspool (nt ukrainlased, sakslased jt), või need, kellel ei ole omariiklust üldse (nt kurdid ja mustlased). Vaidluspunktiks nimetatakse küsimust nende rahvaste käsitlemisest, kes elavad väljaspool oma Venemaal asuvaid rahvuslik-territoriaalseid moodustisi. Kuigi raportis väidetakse, et praktikas laienevad kõik vähemuste õigused kõigile etnilistele gruppidele, on selline lähenemine siiski väga ebaloogiline, sest sellise jaotuse järgi kuulusid nt vabariikides elavad soome-ugri rahvad põlisrahvaste hulka, mida praktikas ei ole kunagi niimoodi käsitletud. Märkimisväärne on raportis sisalduv väide (pärast artiklit 30), mille järgi Venemaa Föderatsioon tunnistab, et konventsioonis sisalduvad sätted on automaatselt muutunud riigi õigussüsteemi osaks ning, „järelkult, võidakse otsekohaldada erinevate organite poolt, kaasa arvatud kohtud“.

Konsultatiivkomitee, tutvudes Venemaa raportiga, tunnistas, et selles on väga palju viiteid föderaalsele seadusandlusele ning regionide olukorra kirjeldamisest jääb natuke puudu. Arvestades riigi suurust, palus komitee esitada vastused tema poolt koostatud küsimustikule, mis natuke rohkem selgitaks olukorda regionides, samuti soovis ta kohtuda riigivisiidi käigus riigi ametivõimude ja vähemusi esindatavate organisatsioonide esindajatega. Komitee

⁸¹ Administratiivreformide läbiviimisega seotud ohtudele vähemuste õiguste realiseerimisel viitab käesolevas tsükli avaldatud konsultatiivkomitee arvamus (p 120), mis on aluseks Ministrite Komitee resolutsioonile.

arvamuses esitatud märkustest leiame ka mõned tähelepanekud, mis olid tehtud seoses raportis toodud vähemuste õiguskaitse subjektide kontseptsiooniga. Komitee rõhutab, et subjektide paljusus kehtivas seadusandluses raskendab raamkonventsiooni sätete kohaldamist. Kõige suuremale käesolevas uurimuses toodud puudusele viitab ka komitee oma arvamuse punktis 25, märkides järgmist: „...raamkonventsioonist tulenev kaitse peab olema tagatud käsitletud gruppidele sõltumata „rahvuslik-territoriaalsete“ moodustiste omamisest nende poolt. See puudutab ka „tiitelrahvaste“ esindajaid Venemaa Föderatsiooni vabariikides (enamik neist on vabariikides arvulises vähemuses).“ Samas komitee rõhutab, et konventsioon ei kohusta riiki kasutama seadusandluses ja praktikas terminit „rahvusvähemus“ ning ütleb, et ka 2002. aasta rahvaloenduse tarbeks koostatud etniliste „kategoriate“ loetelu ei tohiks saada aluseks raamkonventsiooni rakendamisel, kuna vähemuste õiguste subjektide ringi tuleb määratleda konsulteerides rahvusvähemuste endiga.

Käsitledes raamkonventsiooni artiklis 5 sisalduvaid põhimõtteid ja nende realiseerimise võimalusi Venemaal, viitab komitee rahvuslik-kultuurilise autonoomia seadusele, mis on „artiklis 5 sisalduvate printsiipide elluviimise põhiline seadusandlik alus“. Selles kontekstis on väga huvitav järgida Euroopa Nõukogu mõju, mis kiirendas autonoomiate seaduses sisalduvate lünkade täitmist ja seaduse muutmist Venemaa Riigiduumaga poolt⁸². Arvamuses viidatakse ka lünkadele, mis on seotud nende vähemuste esindamisega, kel ei ole oma autonoomiat, kuna autonoomiate seadus aitab ellu viia vaid osa artiklis sätestatud printsiipidest. Sellistel juhtudel soovitatakse asutada kohtades, kus vähemused ei ole esindatud autonoomiates, konsultatiivorganeid, mis aitaksid kaasa riigi ja vähemuste omavaheliste suhete koordineerimisel. Komiteel tekkis väga palju küsimusi artiklis 5 sisalduva assimileerimise keelu rakendamisel Venemaa Põhja põlisrahvaste suhtes. Muret tekitas eriti see, et vaatamata seadusandlike initsiatiivide paljususele nende põlisrahvaste kaitseks, oli nende realiseerimine praktikas tihti raskendatud nt tehnilistel põhjustel. Komitee märgib samuti Põhja põlisrahvaste probleemide seotust riigi majanduslike huvidega (nt nafta tootmine) nende rahvaste elupaikades ja nende arendamisele ja säilitamisele suunatud finantseerimise nappust.

Konsultatiivkomitee annab oma hinnangu ka tähestiku valikuga seotud probleemile (arvamuse pp 82 ja 83), mis tõusis seoses tatari keelega, aga puudutab ka teisi Venemaal elavaid rahvaid. Seoses sellega märgitakse arvamusetekandes, et, tõlgendades vähemuste keele vaba valiku

⁸² Seaduse muudatuste vajadusega nõustub ka Venemaa Föderatsioon oma vastuses konsultatiivkomitee arvamusele (pp 94-100).

õigust, on väga keeruline sellest õigusest eristada ja õiguslikult reguleerida õigust vabalt valida tähestikku. Konsultatiivkomitee järeldeb, et tähestiku kasutamise küsimuse peavad lahendama need, keda see küsimus puudutab, ja föderaalvõimud peavad hoiduma kunstliku lahenduse pealesurumisest⁸³. Sellest võib teha järelduse, mille tegi Tatarstani konstitutsioonikohus tatari keele tähestiku osas ja mis arvas antud küsimuse olevat vabariigi pädevuses. Samas jällegi, hinnates Euroopa Nõukogu standardite ja pehme õiguse mõju Venemaa seadusandlusele, peab kahjuks tõdema, et Venemaa konstitutsioonikohus ei võtnud seda soovitusi (mis ajaliselt oli tehtud varem) ja tõlgendust arvesse. Vabariikide riigikeelte staatus kontekstis näeb komitee probleemi teiste föderatsiooni subjektide vähemuste keelte kasutamise võimalustes ja pöörab tähelepanu subjektide seadusandliku initsiatiivi ülesnäitamise vajadusele ohjeldamiseks nende võimaluste vähendamise riski seoses vene keele rolli tugevnemisega.

Käesoleva uurimuse alguses, defineerides Euroopa Nõukogu standardeid vähemuste õiguskaitse valdkonnas, jõudsimme järelduseni, et üheks tähtsaimaks õiguseks on õigus piiriülestele kontaktidele. Seoses konventsiooni artiklis 17 sisalduva õiguse realiseerimisega palub komitee riigil pöörata erilist tähelepanu nende kontaktide võimaldamisele ja soodustamisele eriti lesgiinidele, ossetiinidele, setudele ja saamidele.

Konsultatiivkomitee arvamus sisaldab üsna palju märkusi ja soovitusi hariduse valdkonnas, osutades vähestele võimalustele emakeelse hariduse saamisele keskkoolis, samuti viitab ta mitmele probleemile emakeelse meedia kättesaadavuses ja rahastamises, aga ka diskrimineerimise esinemisele rahvuskuuluvuse järgi mitmetes subjektides (peamiselt seonduvalt elukoha registreerimise nõuetega). Märkused puudusid vaid artiklite 1 (rahvusvahelise koostöö valdkond), 13 (õigus erakoolide ja –täiendusõppeasustustele) ja 19 (piirangud ja kitsendused konventsiooni rakendamisel) suhtes.

4.3. Teine aruandlustersükkel

Teises ringis esitatud riigi raport kordab paljus esimeses aruandes toodud andmeid ning sellele on samuti omane kvantitatiivne lähenemine. See väljendub eelkõige erinevate numbrite ülekaalus kvalitatiivsete muudatuste kirjeldamise vähesuse taustal. Nii nt rõhutatakse raportis

⁸³ Venemaa Föderatsioon oma vastuses konsultatiivkomitee arvamusel antud küsimuses andis hinnangu, et kirillitsa „seadusliku aluse“ sätestav Venemaa keeleseaduse muudatus „ei muutnud, vaid kinnitas olemasolevat olukorda kirillitsa kasutamisel Venemaa Föderatsiooni rahvaste keeltes“. Selline vastus aga ei ole antud juhul adekvaatne, kuna muudatus puudutas tegelikult valiku piiramist ning seonduv valiku tegemise subjektiga.

riigi rahvuslikku mitmekesisust, vastuvõetud uute seaduste ja toetusprogrammide rohkust, rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate suurt arvu, mis on, arvestades riigi suurust, üsna loomulik, samas aga sisulisi muutusi sisaldab raport väga vähe⁸⁴. Tuleb märkida, et paljud komitee arvamuses toodud tähelepanekud konventsiooni sätete ebatõhusa rakendamise kohta põhinevad valitsusväliste organisatsioonide ühisel alternatiivraportil⁸⁵, mis oli esitatud Euroopa Nõukogule veebruaris 2006 ja mis sisaldab rohkem kui 8 vähemuste ja inimõiguste kaitsega tegeleva organisatsiooni seisukohti.

Siinkohal on otstarbekas käsitleda vaid peamisi puudusi, millele pöörasid tähelepanu konsultatiivkomitee ja Ministrite Komitee ja mis puudutavad Euroopa Nõukogu standardite mõju Venemaa seadusandlusele. Nii nt diskrimineerimise keelu kohta märgib konsultatiivkomitee, et vaatamata mitmele seadusemuudatustele (nt muudeti vastavas osas töökoodeks, samuti aga kriminaalkoodeks), ei ole Venemaa seni sätestanud ulatuslikult regulatsiooni, mis keelaks diskrimineerimise, ja mis on kõige tähtsam – sisaldaks ka keelu rikkumise eest ette nähtud efektiivseid vahendeid.

Puudutavalt vähemuste (ja eriti väikesearvuliste põlisrahvaste) kultuurialaseid õigusi märgib komitee föderaalset tasemel rahastamise kahanemisega seotud probleeme, mis puudutavad samuti rahvuslik-kultuurilisi autonoomiaid.

Väga suurt muret tekitab komiteele probleem, mis on seotud vähemuste (ja eriti põlisrahvaste) osalemisega avalikus elus ja nende esindatusega regionaalsetes seadusandlikes institutsioonides. Eriti negatiivseks võib pidada põlisrahvaste esinduskvootide kaotamist regioonides. Vähemuste õiguste efektiivne realiseerimine on seotud rea muudatustega, mis on toimunud raporteerimise ajal administratiiv-territoriaalses korralduses Venemaal (nt Komi-Permi ringkonna kaotamine ja selle liitmine Permi kraiga jms). Seoses sellega märgib komitee oma arvamuses, et selliste muudatuste läbiviimise käigus tuleb arvestada igati raamkonventsioonis sätestatud vähemuste õigusi. Venemaa Föderatsioon viitab oma vastuses komitee arvamusele, et erinevate subjektide liitmine toimub eelkõige subjekti initsiatiivil ja rahvuslike huvide arvestamiseks luuakse komiteed, mille ülesandeks on välja töötada liidetavates subjektides elavate rahvaste etnokultuurilisi huvisid arvestavaid abinõusid.

⁸⁴ Seda asjaolu märgib oma resolutsioonis ka Ministrite Komitee, käsitledes Venemaa raportit rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate ja emakeelse hariduse regulatsioonide osas.

⁸⁵ Raporti ja selle lisadega on võimalik tutvuda valitsusvälise õiguskaitse organisatsiooni internetiportaalis võrguaadressil: <http://www.memo.ru/hr/discrim/ver1/index.htm> (06.05.2010). Muuhulgas sisaldab raport hinnangut Ministrite Komitee 2003. aasta resolutsioonis antud soovitude täitmisele, tõdedes, et neid soovitusi ei arvestanud Venemaa ei seadusandluses ega sisepoliitikas.

Samuti viitab Venemaa sellele, et iga subjektide liitmist reguleeriv seadus sisaldab vähemuste huviseid kaitsvaid sätteid⁸⁶.

4.4. Kolmas aruandlustersükkel

Kolmas aruandlustersükkel Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamisel Venemaa Föderatsioonis algas riigiraporti esitamisega 9. aprillil 2010. Et raport on väga värske ning peaks kajastama viimaseid arenguid konventsiooni rakendamisel, on otstarbekas selles peatükis teha sellest lühiülevaate. Raport hõlmab endas perioodi 2005-2008 ning sisaldab kommentaare eelmises resolutsioonis (2007) tehtud märkustele ja soovitudele.

Raportis öeldakse, et Venemaal on välja kujunenud kompleksne õigussüsteem ja jätkatakse selle arendamist, mis vastab täielikult raamkonventsiooni artiklites 1, 4, 19 ja 20 sätestatud. Samas ei teki raportit lugedes ettekujutust selle süsteemi kompleksisusest, kuna seni on jäänud vähemuste õiguste subjektide ring väga kirjuks ning kontseptuaalset muudatust tiitelrahvaste käsitlemises ei ole toimunud. Positiivseks võib pidada konsultatiivorganite arvu suurenemist föderatsiooni subjektides (2008. a seisuga need organid puudusid vaid 18-s subjektis 83-st) ja rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate konsultatiivkomitee loomist. Need institutsioonid tõhustavad vähemuste õigusi esindavate valitsusväliste organisatsioonide suhtlemist ja koostööd.

Vastates Ministrite Komitee 2003. a resolutsioonis esitatud soovitusele arvestada vähemuste õigusi ja huviseid subjektide liitmisel, viitab Venemaa föderaalsete seaduste sätetele, mis sisaldavad vastavaid norme. Tõepoolest sisaldavad need seadused peamiselt põlisrahvaid puudutavaid üksiknorme, samas siinkohal on huvitav märkida, et üks esimesi seadusi (Permi krai loomise kohta) sellist normi ei sisaldanud. Raske arvata, kas selle puudumine oli juhuslik või oli vähemuste õigusi käsitletavate normide sisselülitamine järgnevasse seadustesse tingitud Euroopa Nõukogu tähelepanu juhtimisest sellele asjaolule.

Raportis rõhutatakse regionaal- või vähemuste keelte harta võimaliku ratifitseerimisega seotud töö läbiviimist ja 2009. aastast Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni toetusel käivitus programm harta ratifitseerimise võimalikkuse hindamiseks.

⁸⁶ Nt Permi krai moodustamist reguleerivas seaduses ei leidu ühtegi normi, mis otseselt või kaudselt viitaks küsimustele, mis on seotud permikomide õigustega (kasvõi nt puudutavalt esindusõigust seadusandlikes organites vms).

Arusaadavatel põhjustel ei ole ainuüksi antud raporti alusel võimalik hinnata konventsiooni rakendamist antud ajavahemikus. Selleks, et saada täiuslikku pilti, peaks käsitlema ka alternatiivseid aruandeid, mida arvatavasti ka teeb konsultatiivkomitee. Samas kultuurialaste õiguste realiseerimisel on tunda märkimisväärset positiivset nihet, mis on kindlasti toimunud Euroopa Nõukogu sekkumise tulemusena ja seda on eriti märgata kolmandas seiretsükliis.

5. Kokkuvõte

Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste õiguskaitse süsteem on kahtlemata üks kaasaegsemaid ja efektiivsemaid regionaalseid süsteeme, kuna see pakub kompleksset ja ulatuslikku kaitset koos omapärase konsensusliku järelevalvemehhanismiga. Just *soft law*'l põhinemine tähendab konsensuse saavutamist liikmesriikide poolt järelevalve teostamisel, mis tagab ka õiguskaitse süsteemi mõju tajumist ja positiivset nihet liikmesriikide vähemuste kaitses. Kui inimõiguste esimest põlvkonda võib käsitleda õiguste kataloogina, mille legaalsuses ja formaliseerimises ei ole enam alust kahelda, siis samast tasemest võib rääkida ka rahvusvähemuste õiguste kataloogi puhul, mis on välja töötatud Euroopa Nõukogu poolt. Kuigi Euroopa Nõukogu dokumendid formaalselt välistavad kollektiivse dimensiooni, siiski süsteem tervikuna on suunatud just vähemuste kollektiivsete õiguste kaitsmisele, mida võib pidada sarnaselt inimõiguste esimesele põlvkonnale vähemuste kaitse dogmaatiliseks printsiibiks ja standardiks⁸⁷.

Rääkides Euroopa Nõukogu mõjust liikmesriikide seadusandlusele, ei oleks õige arvata, et sellisel mõjul on piiramatult ja igasse valdkonda ulatuv toime. Kahjuks ei ole olemas laitmatut mehhanismi, mis suudaks mõjutada ka poliitilist poolehoidu ja järjepidevust vähemuste kaitses, millest jääb eriti puudu uute liikmete – nagu nt Venemaa Föderatsiooni - demokraatia arengutes. Mõju Venemaa õigusele ja poliitikale vähemuskaitse valdkonnas on kahtlemata suur, kuid ei olnud alati stabiilne ja ühepoolne. Euroopa Nõukogu liikmeks saamine 1996. aastal nõudis riigilt jõulisi pingutusi ning andis tõuke vastastikuse koostöö arendamiseks, sealhulgas vähemuste kaitse valdkonnas. Sellest ajast pärinevad ka käesolevas uurimuses käsitletud progressiivsed seaduseelnõud, mis nägid ette ulatusliku seadusandliku baasi kehtestamise kultuurialaste õiguste ja assotsiatsioonivabaduse realiseerimiseks. Sellele järgnes pimedada ajastu periood, mida iseloomustas Venemaa ja Euroopa Nõukogu vaheliste suhete jähnenemine Tšetšeenias toimunud inimõiguste rikkumiste taustal ja millal Venemaa delegatsioonil sõnaõigus Parlamendiassamblees oli ära võetud. Sellele perioodile on omane ka Venemaa sisepoliitikas toimunud ulatuslikud muudatused, mis mõjusid halvasti vähemuste

⁸⁷ Vt nt individuaal- ja kollektiivõiguste koosseksisteerimise kohta – 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, Leuven, 1998. P 199.

õigustele ja vabadustele. Nimelt oli tunda tagasilööki kultuurialaste õiguste valdkonnas vähemuste keelte ja kultuuri säilitamise ja arendamise alarahastamise näol, Euroopa Nõukogu vähemuste õiguskaitse standardite ülevõtmist takistas võimuvvertikaali poliitika läbiviimine. Võimuvvertikaali tugevdamine seisnes assotsiatsioonivabaduse piiramises, föderatsiooni subjektide liitmise protsessi toetamises ja nt föderatsiooni subjekti juhi tsentraalse nimetamise (varasema valimise asemel) korra kehtestamises. Kõik see on mingil määral säilinud ka praegusel perioodil, mis järgneb Venemaa eesistumise aastale Euroopa Nõukogus, kuid mõningad positiivsed muutused on siiski märgatavad ja need toimuvad just Euroopa Nõukogu mõju tulemusena. Üheks selliseks positiivseks muutuseks võib nimetada rahvusliku liikumise aktiveerumist⁸⁸, mis vähendab riigi passiivsest rahvuspoliitikast tulenevat kahju vähemustele. Venemaa on viimasel ajal päris palju toetanud rahvusvähemuste initsiatiive, mis oli seotud piiriüleste kontaktide loomise ja ühiste kultuurisündmuste korraldamisega⁸⁹. Kuigi mõned teadlased nimetavad sellist poliitikat „folkloori poliitikaks“⁹⁰ ja aukude lappimiseks, siiski annab selline algatus tõuke rahvusliku identiteedi äratamiseks. Euroopa Nõukogu roll selles protsessis on aidata kaasa üleminekule Nõukogude ajast pärinevast paternalismi poliitikast⁹¹ riigi ja rahvusvähemuste vahelise dialoogi ja koostöö poliitikale.

Euroopa Nõukogu standardite elluviimist vähemuste õiguskaitse valdkonnas Venemaa Föderatsioonis ei tee keeruliseks ainuüksi poliitiline hoiak, sellel on ka konkreetsed ajaloolised põhjused, mis kanduvad üle riigile kui Nõukogude Liidu õigusjärglasele ning mõjutavad Venemaa poliitikat vähemuste valdkonnas veel kaua aega. Üheks selliseks põhjuseks on etnilise föderalismi printsiipide liiga kitsas mõistmine, mis sai oma arengu 20. sajandi algul ja jäi peaaegu muutmata käesoleva ajani. Etniline föderalism, mis seisneb tiitelrahvastega föderatsiooni subjektide olemasolus, täidab vaid formaalset rolli, andes võimaluse mõnede vähemustele oma rahvuslik-riikliku või –territoriaalse autonoomia omamiseks⁹². Selline vorm tagab nendele vähemustele tõepoolest formaalse enesemääramise õiguse realiseerimise koos õigusega kehtestada vabariikides lisaks vene keelele teisi riigikeeli.

⁸⁸ Vt Конюхов, А. К., ответственный редактор. Финно-угорские народы России: вчера, сегодня, завтра. *Op cit.* С 106. Raamatu autorid märgivad, et rahvuslik liikumine soome-ugri piirkondades on muutunud kodanikuühiskonna märgatavaks komponendiks.

⁸⁹ Vt nt Venemaa kolmanda tsükli aruannet Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamisel, *supra*.

⁹⁰ Vt Конюхов, А. К., ответственный редактор. Финно-угорские народы России: вчера, сегодня, завтра. *Op cit.* С 98.

⁹¹ Samas, Lk 86. Riigi rolli vähendamise vajadusest paternalismi kontekstis ütles ka Venemaa praegune president D. Medvedev ühes tuntud pöördumises „Venemaa, edasi!“, mida ta tegi 10.09.2009. Kättesaadav presidendi internetiportaalis võrguaadressil: <http://www.kremlin.ru/news/5413> (30.04.2010).

⁹² Vt nt Stepanov. *Op cit.*

Vaadates aga üldist Venemaal kehtivat vähemuste õiguskaitse subjekti kontseptsiooni, võib teha järelduse, et enesemääramise õigus on teostatav vaid formaalselt, sest praktiliselt ei ole tihtipeale nn tiitelrahvad üldse vähemustena käsitletavat. See kitsendab nende reaalseid võimalusi ja vajadusi ning seab neid sõltuvusse nende elukoha järgse subjekti poliitilisest ja majanduslikust olukorrast. Sellele asjaolule on ka viidanud Euroopa Nõukogu konsultatiivkomitee mõlemas arvamuses Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni täitmisest Venemaa poolt. Kahjuks ei ole Euroopa Nõukogu mõju selles suunas seni olnud märkimisväärne ning Venemaa viitas sellele kontseptsioonile kui tiitelvähemuste olukorda soodustavale. Olukorda võib muuta kas üldise kontseptsiooni muutmine, millega määratletakse enam-vähem üldine vähemuste õiguskaitse süsteemi kuuluvate subjektide ring, või tiitelvabariikides elavate vähemuste õiguste kaitsmise efektiivsuse ja järjepidevuse tõstmine sarnaselt põlisrahvastega. Sellisel juhul ei saaks etnilise föderalismi põhimõte olla Euroopa Nõukogu kõrgete standarditega vastuolus ega näeks välja kui õiguskaitse fiktsioon.

Eelmises lõigus tehtud järeldusi, mis kirjeldavad tiitelvabariikides elavate vähemuste tegelikku olukorda, kinnitab peale Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsioonide ja konsultatiivkomitee arvamuste ka Parlamendiassamblee poolt tehtud resolutsioonid⁹³. Nii Uurali rahvusvähemusi puudutav resolutsioon nr 1171 (1998)⁹⁴, kui ka soome-ugri ja somojeedi rahvaste olukorda kirjeldav soovitus nr 1775 (2006)⁹⁵ pööravad avalikkuse tähelepanu tiitelrahvaste kultuurialaste õiguste rikkumistele Venemaal. 1998. a resolutsioonis märgitakse muuhulgas, et kuigi vabariikides on tiitelrahvastele garanteeritud nende riigikeelte kasutamine, ei ole siiski seda reguleerivad seadusesätted realselt täidetavad ressursside puudumise tõttu. Samuti juhitakse tähelepanu õpetajate ja emakeelsete õpikute puudumisele vähemuste koolides ning koolide ebapiisavale rahastamisele riigi poolt. Kuigi 1998. a resolutsiooni sätteid viitavad paljuski majanduslikust kriisist tingitud vähesele rahastamisele, ei ole siiski selle olukorra paranemine välja loetav ka 2006. a soovitusel. Selles dokumendis viidatakse muuhulgas administratiivsetele reformidele (föderatsiooni subjektide

⁹³ Need ei ole muidugi ainsad Euroopa Nõukogu õiguskaitse süsteemi meetmed, Euroopa Nõukogu osaleb ka nt ÜRO organite töös, kes samuti töötavad välja tõhusad mõjuabinõusid vähemuste kaitse valdkonnas. Vt nt Merrills, J. G. Inimõiguste edendamine ja kaitse Euroopas. – Raija Hanski ja Markku Suksi, "Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse". Sissejuhatav käsiraamat. Tõlge eesti keelde. Åbo Akademi University, 2001. Lk 224-225.

⁹⁴ Resolution 1171 (1998) „Endangered Uralic minority cultures“, kättesaadav Parlamendiassamblee interneti kodulehel võrguaadressil: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta98/eres1171.htm> (07.05.2010).

⁹⁵ Recommendation 1775 (2006) „Situation of Finno-Ugric and Samoyed Peoples“, samas, võrguaadress: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/erec1775.htm> (07.05.2010).

suurendamine) kui rahvusvähemuste, sealhulgas soome-ugri rahvaste keele ja kultuuri arengut ja poliitilises elus osalemist takistavale protsessile. Resolutsiooniga kutsutakse Venemaa võimud samuti ratifitseerima regionaal- või vähemuste keelte hartat. Oluline osa dokumendist on pühendatud soome-ugri vähemuste keelte ja meedia arendamise toetamise vajadustele. Kaheksa aasta vältel (alates 1998. aastast kuni 2006. aastani) on sellele probleemile Parlamendiassamblee pööranud oma tähelepanu vähemalt kaks korda, mis rõhutab probleemi olulisust ja Venemaa suutmatust piisavalt kiiresti ja adekvaatselt reageerida probleemile. Samas, lugedes Venemaa kolmanda tsükli raportit Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni rakendamise kohta, leiame me palju positiivseid näiteid olukorra paranemise kohta, kuid peab tõdema, et riigi poolt rakendatavad meetmed ei oma kahjuks püsivat iseloomu ega paranda riigi ja vähemuste esindajate suhete paradigmat.

Rääkides veel ühest Euroopa Nõukogu standardist vähemuste kaitse valdkonnas – assotsiatsioonivabadusest – peab tõdema, et sellel printsiibil on samuti väga kitsas väljendusvorm Venemaa seadusandluses. Rääkimata mitmetest puudustest rahvuslik-kultuuriliste autonoomiate seaduses, millele juhtis oma arvamuses korduvalt tähelepanu konsultatiivkomitee, riivab assotsiatsioonivabadus enesemääramise õigust, kehtestades erinevaid õigustamatuid seaduslikke ja praktilisi piiranguid kultuuriautonomiate loomisel. Kuna rahvusvähemuste territoriaalse enesemääramise õigus on kaasaegses riigis arusaadavalt väga kitsas, siis ei tohi piirata selle eksterritoriaalse väljendusvormi, milleks on läbi kultuuriautonomiate realiseeritav assotsiatsioonivabadus. Seega on ka selle standardi mõju Venemaa kehtivas seadusandluses väga väike.

Vaatamata pessimistlikule väljavaatele Venemaa ja Euroopa Nõukogu vahelistele suhetele eriti vähemuste kaitse valdkonnas, peab märkima, et mitmed positiivsed nihked Venemaa seadusandluses toimusid kui mitte Euroopa Nõukogu poolse surve avaldamisel, siis vähemalt selle organisatsiooni aktiivse sekkumise tulemusel. On märgatav tendents, et kõige rohkem mõju avaldab Euroopa Nõukogu Venemaale siiski mitte kollektiivsete õiguste realiseerimisel, vaid vähemustesse kuuluvate isikute õiguste kaitsel. Selline lähenemine meenutab kaudselt teiste riikide (nt Prantsusmaa) suhtumist rahvusvähemuste olemusse, mille järgi vähemuste spetsiifilisi õigusi käsitletakse läbi inimõiguste prisma. Viimastest näidetest Euroopa Nõukogu standardite otsesest mõjust võib tuua Euroopa Inimõiguste Kohtu määruse täitmise Venemaa poolt. Hiljuti kohustas Euroopa Inimõiguste Kohus Venemaad vastu võtma meetmed, mis tagaksid kohtuskäijale õiglase kompensatsiooni kohtumenetluse venitamisel või kohtuotsuse täitmisega viivitamisel. Selle otsuse tulemusel võeti Venemaal vastu seaduse,

mis näeb ette kompensatsiooni väljamaksmise isikule, kelle õigust kohtumenetlusele või kohtuotsuse täitmisele mõistliku aja jooksul rikuti. Seadus jõustus 4. mail 2010. aastal. Samuti peatas Inimõiguste kohus üheks aastaks kõikide Venemaalt laekunud kohtuasjade menetlemise, mis on seotud kohtuotsuste mittetäitmisega⁹⁶. Sellel näitel on kindlasti kaudne mõju ja potentsiaal vähemuste õiguskaitsele Venemaa Föderatsioonis, kuna see näitab Euroopa Nõukogu poolt loodud süsteemi võimekust ja jätkusuutlikkust demokraatia põhimõtete ja standardite rakendamisel liikmesmaades.

Üldise järeldusena võib julgelt väita, et Euroopa Nõukogu standardite mõju Venemaa rahvusvähemuste õiguskaitsele on märkimisväärne ning vastab neid standarde sätestava dokumendi – konventsiooni – raamilisusele. Peamine Euroopa Nõukogu saavutus – vähemuste õiguste universaliseerimise protsessi käimalükkamine. Eeltoodut silmas pidades, ei pea enam nii kriitiliselt hindama standardite mõju konkreetsele riigile, kuna vähemuste õigused ei ole enam siseriikliku õiguse tasemel, vaid on rahvusvahelise dimensiooni osa⁹⁷. Samas, peab silmas pidama, et selline tase on saavutatud üsna hiljuti ning selle kinnistumine rahvusvahelises õiguses ja rahvusvähemuste õiguste arengu dünaamika kindlasti mõjutavad riike ja nende rahvusvähemuste poliitikat, kuid see protsess võtab aega.

⁹⁶ Vt nt uudist „Starsbourg’i kohus ähvardas Venemaad Euroopa Nõukogu liikmelisuse peatamisega“ uudiste portaalis Lenta.Ru võrguaadressil: <http://lenta.ru/news/2009/03/02/kovler> (07.05.2010).

⁹⁷ Marc Weller. *Op cit.* P 612.

Стандарты Совета Европы по защите прав национальных меньшинств и их влияние на правовую защиту национальных меньшинств в Российской Федерации. Резюме

Одним из интересных вопросов в области защиты прав национальных меньшинств Российской Федерации является вопрос о динамике развития внутригосударственной системы защиты прав на фоне влияния извне. Одной из современных систем защиты прав национальных меньшинств, влияющей на развитие последних в России, является региональная система Совета Европы. Такое влияние – это часть естественного процесса интеграции России в систему европейских ценностей, в том числе в области прав человека и защиты национальных меньшинств. Так ли это влияние однозначно и односторонне, насколько оно осязаемо? Попытка дать ответы на эти и сопутствующие им вопросы сделана в данной работе, что в свою очередь поможет раскрыть внутригосударственные гарантии объективной реализации прав национальных меньшинств на самореализацию – как одно из самых сенситивных прав меньшинств, а также найти гарантии для их устойчивого развития или обнаружить их отсутствие.

В первой главе работы автор анализирует легальные и политические обоснования выбора системы защиты прав национальных меньшинств Совета Европы для анализа данной работы. Политический аспект заключается, в основном, в направленной деятельности организации и ее региональном характере, который отражается в историческом взаимодействии государств членов Совета Европы и геополитическом положении России. Во второй части главы дается легальное обоснование выбора, и оно приводится на фоне сопоставления основных прав меньшинств с каталогом прав человека. Также приводятся доводы в пользу универсальности прав национальных меньшинств, содержащихся в основном документе Совета Европы в этой области – Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств. Далее дается попытка провести схожую с правами человека каталогизацию прав национальных меньшинств и проанализировать их в качестве европейских стандартов. Автор приходит к мнению, что созданный Советом Европы каталог прав национальных меньшинств вкупе с некоторыми сопутствующими признаками – например, принципом коллективности и культурного самоопределения – является определенным универсальным стандартом, подобным стандартам по защите прав человека. Поскольку Российская Федерация является полноправным членом Совета Европы, то есть полные основания говорить об

обязательности исполнения этих стандартов во внутригосударственном комплексе защиты прав национальных меньшинств.

Следующая глава посвящена анализу действующего законодательства России в области защиты прав национальных меньшинств. Выбор законодательных актов сделан с учетом описанного выше каталога прав меньшинств и отражает закрепление минимальных требований и стандартов Совета Европы в этой области. Более подробно исследованы законы в области культурных прав, а также сделан анализ законодательства в области национально-культурной автономии. Проведенное исследование показало, что ряд определенных факторов, как то: недостаточно направленная и детальная разработка норм в области регулирования деятельности национально-культурных автономий, дискриминирующие положения в языковом законодательстве, неоднозначная концепция правовых субъектов системы защиты прав национальных меньшинств, а также другие факторы – все это негативным образом сказывается на реализации стандартов Совета Европы, и, в ряде случаев, политическая составляющая играет более значительную роль, чем юридическое обоснование существующего положения защиты прав национальных меньшинств в России. Небольшое внимание в главе уделено понятию этнического федерализма, который взят за основу дифференциальной политики в отношении так называемых титульных наций. Данный принцип понимается в действующей концепции в узком значении и практика его применения на самом деле существенно искажает его предназначение.

Исходя из вышеприведенных заключений, в следующей главе автор дает более подробную оценку на совместимость со стандартами Совета Европы концепции правосубъектности в действующем законодательстве России и в основных законопроектах. В числе прочего исследуется проект закона Российской Федерации «О национальных меньшинствах» от 1998 года, в котором сделана попытка более комплексного подхода к определению субъектов прав национальных меньшинств и каталога прав меньшинств, который является попыткой внедрить европейские стандарты в российское правовое поле. Законопроект, несомненно, нуждается в доработке, и, к сожалению, на настоящий момент эта работа отложена. Ясно, что концепция законопроекта противоречит во многом существующей ситуации и лежит в плоскости политических интересов, а не юридической необходимости, в связи с чем вряд ли можно ожидать оживления работы над ним в ближайшее время.

Одной из особенностей европейской системы защиты прав национальных меньшинств является эффективный механизм надзора и контроля за исполнением обязательств странами-членами Совета Европы. Один из принципов, которые использует этот механизм, является принцип «мягкого права» (*soft law*). Несомненно, безупречное исполнение странами своих обязательств по защите прав национальных меньшинств, предполагает определенные политические уступки на уровне взаимодействия государства и гражданского общества. Принцип «мягкого права» позволяет сгладить определенные трения, возникающие в ходе такого взаимодействия, и дают возможность в более полной мере внедрять стандарты Совета Европы, соблюдая при этом интересы самих государств и меньшинств. В предпоследней главе работы приводятся данные трех рапортов – трех циклов надзора за исполнением Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Рамочной конвенции по защите прав национальных меньшинств.

На основе вышеприведенных исследований и заключений автор работы делает выводы о влиянии стандартов Совета Европы в области защиты прав национальных меньшинств на российскую правозащитную систему в этой области. Среди прочего, подчеркивается, что влияние Совета Европы огромно, но не всегда стабильно. Условно, можно разделить данное взаимодействие на три периода. Первый период характеризуется активными действиями по разработке прогрессивных законопроектов в России, что, в свою очередь, расценивается как позитивное влияние от приема России в членство Совета Европы. После этого периода в России следует ужесточение властной вертикали, что, несомненно, оказывает негативное влияние и на проблему защиты прав меньшинств. Отчасти данное влияние сохраняется и в настоящий период с прогнозом на улучшение ситуации, поскольку симбиоз России и Совета Европы невозможен без согласованной политики в области защиты прав меньшинств. Нужно понимать, конечно, что исправление ситуации – долгий процесс, поскольку ему предшествовало множество историко-политических событий, произошедших в России и определявших ее развитие несколько десятков лет.

На настоящий момент существует несколько нерешенных проблем, наличие которых не позволяет говорить о полной или наибольшей возможной имплементации стандартов Совета Европы в российскую систему права. Основными из этих проблем, на которые указывал, в том числе и Совет Европы, являются следующие:

- неравномерность правосубъектного поля (когда без реальной защиты остаются, например, титульные народы) – следствие узкого толкования принципа этнического федерализма;
- ограниченное и формальное право на реализацию свободы ассоциаций (несовершенство законодательства о национально-культурных автономиях);
- ущемление культурных прав национальных меньшинств (уменьшение языковой автономии, при которой вопросы регулирования функционирования языка непропорционально распределены между носителями языка и государственной властью (см вопрос об алфавите языков народов России); отсутствие необходимого финансирования на федеральном уровне).

Несомненно, есть некоторые положительные сдвиги в решении данных проблем, в чем, несомненно, огромная заслуга Совета Европы, но, к сожалению, данные сдвиги еще не имеют свойств тенденции.

Kasutatud allikate loetelu

Kirjandus

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.

Brubaker, Rogers. Ethnicity without groups. – Ethnicity, Nationalism and Minority Rights. Ed. by Stephen May, Tariq Modood and Judith Squires. Cambridge University Press, 2004.

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.

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.

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, Leuven, 1998.

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.

Hillgruber, Christian, Jestaedt, Matthias. The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities. Verlag Wissenschaft und Politik Claus-Peter von Nottbeck, Köln, 1994.

Hofmann, R. and Friberg E. „The enlarged EU and the Council of Europe: transfer of standards and the quest for future cooperation in minority protection“. – Minority protection and the enlarged European Union: the way forward. Ed. By Gabriel N. Toggenburg. Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute, 2004.

Malfliet, Katlijn. Minorities in Central and Eastern Europe: the Link between Domestic Policy, Foreign Policy and European Integration. - 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, Leuven, 1998.

Merrills, J. G. Inmõguste edendamise ja kaitse Euroopas. – Raija Hanski ja Markku Suksi, “Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse”. Sissejuhatav käsiraamat. Tõlge eesti keelde. Åbo Akademi University, 2001.

Myntti, Kristian. National minorities, indigenous peoples and various modes of political participation. – Juridica Lapponca no 16 „Minorities and their right of political participation“. Edited by Frank Horn. Rovaniemi, 1996.

Myntti, Kristian. A commentary to the Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University. Turku/Åbo, 2001.

Ommenn, T. K. New nationalisms and collective rights: the case of South Asia. – Ethnicity, Nationalism and Minority Rights. Ed. by Stephen May, Tariq Modood and Judith Squires. Cambridge University Press, 2004.

Oppermann, Thomas. Euroopa õigus. Juura Õigusteabe AS. Tallinn, 2002.

Remington, Thomas F. Politics in Russia. 6th edition. Boston [etc.]: Longman, 2010.

Thornberry, Patrick. On some implications of the UN declaration on minorities for Indigenous peoples. – Juridica Lapponca no 11 „Indigenous and tribal peoples rights 1993 and after“. Edited by Eyassu Gayim and Kristian Myntti. Rovaniemi, 1995.

Uibopuu, Henn-Jüri. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Käsiraamat ja õpik ülikoolidele. Salzburg ja Tallinn, 2000.

Weller, Marc, ed. The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Edited by Marc Weller. Oxford University Press, 2005.

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 (Mark W. Janis, Richard S. Kay, and Anthony W. Bradley. Euroopa õigus inimõiguste valdkonnas. Praktika ja kommentaarid. Moskva, Budapest, 1997).

Конюхов, А. К., ответственный редактор. Финно-угорские народы России: вчера, сегодня, завтра. Сыктывкар, 2008. (Konjuhov, A. K, vastutav redaktor. Venemaa soome-ugri rahvad: eile, täna, homme. Sõktõvkar, 2008).

Осипов, Александр, Никифоров, Илья. Национально-культурная автономия. Идея и реализация. Эстонский опыт. Составитель - Вадим Полещук. Центр информации по правам человека. Inimõiguste Teabekeksus / LICHR, Таллинн, 2008. (A. Ossipov, I. Nikiforov. Rahvuslik-kultuuriline autonoomia. Idee ja teostamine. Eesti kogemus. Inimõiguste teabekeskus, Tallinn, 2008).

Осипов А. Г. Национально-культурная автономия в России: идея и реализация. - Этнокультурное многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии (практика, концепции, модели, перспективы): Материалы международного семинара. Под ред. Н. Багдасаровой, М. Глушковой, Н. Асылбековой. Бишкек, 2004. (Rahvuslik-kultuuriline autonoomia Venemaal: idee ja teostamine. – Etnokultuuriline mitmekesisus – ühiskonna arengu potentsiaal Kesk-Aasia riikides (praktika, kontseptsioonid, mudelid, perspektiivid). Rahvusvahelise seminari materjalid. Biškek, 2004).

Полещук, В. В., редактор. Проблемы прав национальных меньшинств в Латвии и Эстонии. Русская панорама, Москва, 2009. (Poleštšuk, V, toimetaja. Rahvusvähemuste õiguste probleemid Lätis ja Eestis. Moskva, 2009).

Юрьев, С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). Эдиториал УРСС, Москва, 2000. (S. Jürjev. Rahvusvähemuste õiguslik staatus (teoreetilis-õiguslikud aspektid). Moskva, 2000).

Internetiallikad

Попова, Светлана. Статус субъекта Российской Федерации: общее и особенное. – Статья в журнале «Казанский федералист», № 2 (10), 2004. (Svetlana Popova. Venemaa Föderatsiooni subjekti staatus: üldist ja erilist. Artikkel ajakirjas „Kaasani föderalist“, nr 2 (10), 2004. Ajakirja internetiportaalis „Kaasani föderalism ja avaliku poliitika keskus“). Kättesaadav võrguaadressil: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n10/5/> (30.04.2010).

Малахов, В. С., Осипов, А. Г. Категория «этническое меньшинство» в российском публичном и законодательном дискурсах. Статья в журнале «Мир России», № 3, 2008. С 73. (Etnilise vähemuse kategooria Venemaa avalikus ja seadusandlikus diskursuses. Artikkel ajakirjas „Venemaa maailm“, nr 3, 2008. Kättesaadav internetis võrguaadressil: http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2010/01/18/0000334034/2008_3_67-91.pdf (30.04.2010).

Степанов, В. В. «Сохранение и развитие культурного многообразия. Российский опыт» - Доклад на семинаре Совета Европы «Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств и проблемы их осуществления с уделением специального внимания образованию национальных меньшинств», 2006. (Stepanov, V. V. Kultuurilise mitmekesisuse säilitamine ja arendamine. Venemaa kogemus. - Ettekanne Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste õiguskaitsele pühendatud seminaril aastal 2006.) Kättesaadav võrguaadressil: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_resources/PDF_RussSem_Pres_VStepanov_Russian.pdf (07.05.2010).

Темиров, У. Е. Этнополитический фактор в развитии российского федерализма. – Статья в журнале «В мире права», № 1, 1999. (U. Temirov. „Etnopoliitiline tegur Venemaa föderalism arengus“. Artikkel ajakirjas „Õiguse maailmas“, nr 1, 1999). Elektrooniline versioon kättesaadav võrguaadressil: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1147311> (05.05.2010).

Бюллетень международного историко-просветительского правозащитного и благотворительного общества «Правозащитный анализ. Законотворческий процесс в Государственной Думе», nr 60. (Bülletään „Õiguskaitseanalüüs“, eriväljaanne nr 60, 15.07.2003. Kättesaadav võrguaadressil: <http://www.memo.ru/hr/gosduma/60/02.htm> (26.04.2010).

Центр этнополитических и региональных исследований. **Законодательство и практика регулирования прав национальных меньшинств в субъектах России. Мониторинг.** (Rahvusvähemuste õiguskaitse seadusandluse ja reguleerimise praktika monitooring Venemaa subjektides. Etnopoliitiliste ja regionaaluuringute keskuse internetiportaal võrguaadressil: http://www.indem.ru/CEPRS/Minorities/Part13.htm#_ednref7 (03.05.2010)

Venemaa Konstitutsioonikohtu otsused

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национальной культурной автономии» в связи с жалобой граждан А. Х. Дитца и О. А. Шумахера, № 5-П, от 3 марта 2004 года.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан, № 16-П, от 16 ноября 2004 года.

Normatiivlikad

A. Rahvusvahelised ja regionaalsed dokumendid

ÜRO Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (1966)⁹⁸

ÜRO Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (1966)

ÜRO deklaratsioon „Rahvusvahelise õiguse printsiipidest riikide sõbralike suhete ja koostöö alal vastavalt ühinenud rahvaste hartale“ (1970)

Inter-American Democratic Charter (2001)

SRÜ Vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse konventsioon (1994)

Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (1950)

Euroopa Nõukogu Euroopa regionaal- või vähemuskeelte harta (1992)

Euroopa Nõukogu Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon (1995)

B. Venemaa Föderatsiooni olulisemad seadused ja seaduste eelnõud

Rahvuslik-kultuurilise autonoomia seadus (1996)

Venemaa Föderatsiooni rahvuste keelte seadus (1991)

Riigiorganite ja kohalike omavalitsuste tegevuse alasele infole kättesaadavuse tagamise seadus (2009)

Venemaa Föderatsiooni riigikeele seadus (2005)

Venemaa Föderatsiooni väikesearvuliste põlisrahvaste õiguste tagamise seadus (1999)

Venemaa Föderatsiooni Põhja, Siberi ja Kaug-Ida väikesearvuliste põlisrahvaste kogukondade korralduse põhimõtete seadus (2000)

Venemaa Föderatsiooni Põhja, Siberi ja Kaug-Ida väikesearvuliste põlisrahvaste traditsioonilise loodusvarade kasutamise alade seadus (2001)

Venemaa Föderatsiooni rahvusvähemuste seaduse eelnõu (1998)

Seaduse eelnõu riikliku poliitika aluste kohta rahvuste vaheliste suhete valdkonnas Venemaa Föderatsioonis (2003)

C. Venemaa subjektide olulisemad õigusaktid ja seaduste eelnõud

Udmurdi Vabariigi riigikeelte ja muude Udmurdi Vabariigi rahvuste keelte seadus (2001)

Komi Vabariigi riigikeelte seadus (1992)

Mari-Eli Vabariigi keelteseadus (1995)

Tatarstani Vabariigi ladina tähestikul põhineva tatari alfabeedi taaskehtestamise seadus (1999)

Karjala Vabariigi karjala, vepsa ja soome keele riikliku toetamise seadus (2004)

Karjala Vabariigi valitsuse määrus nr 37-II „Karjala ja vepsa keele alfabeetide kehtestamise kohta“ (2007)

⁹⁸ Sulgudes on toodud akti koostamise või vastuvõtmise aeg.

Karjala Vabariigi põhiseadus (1991⁹⁹)
Komi Vabariigi põhiseadus (1994)
Udmurdi Vabariigi põhiseadus (1994)
Mari-Eli Vabariigi põhiseadus (1995)
Karjala Vabariigi keelte seaduse eelnõu (1996)

⁹⁹ Põhiseaduse tekst põhineb Karjala ANSV 1978. a seadusel.