

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaal- ja haridusteaduskond  
Riigiteaduste instituut

**Bakalaureusetöö**

**Kerli Grauberg**

**Rahvusvähemuste õigused rahvusvahelistele standarditele tuginedes:  
Eesti Vabariik ja Slovakkia Vabariik**

Juhendaja: Vello Pettai, PhD

Tartu 2012

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....  
/töö autori allkiri/

## Sisukord

<b>1. Sissejuhatus</b> .....	3
<b>2. Teoreetiline raamistik</b> .....	6
2.1. <i>Definitsioonid</i> .....	6
2.2. <i>Rahvusvaheline vähemusõigus</i> .....	8
2.3. <i>Vähemuste õigused</i> .....	10
<b>3. Vähemusõiguste rakendamine</b> .....	17
3.1. <i>Välised näitajad</i> .....	17
3.2. <i>Ajaloost tulenevad tingimused</i> .....	18
3.2.1. <i>Kodakondsuse küsimus rahvusvähemuse staatuse määramisel</i> ....	20
3.3. <i>Geopoliitiline positsioon</i> .....	23
<b>4. Rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste rakendamine praktilises elus</b> .....	25
4.1. <i>Poliitika</i> .....	25
4.1.1. <i>Slovakkia</i> .....	26
4.1.2. <i>Eesti</i> .....	27
4.2. <i>Keel</i> .....	30
4.2.1. <i>Slovakkia</i> .....	31
4.2.2. <i>Eesti</i> .....	32
4.3. <i>Haridus</i> .....	34
4.3.1. <i>Slovakkia</i> .....	35
4.3.2. <i>Eesti</i> .....	35
4.4. <i>Kultuur</i> .....	36
4.4.1. <i>Slovakkia</i> .....	38
4.4.2. <i>Eesti</i> .....	38
4.5. <i>Järeldused</i> .....	39
<b>5. Kokkuvõte</b> .....	41
<b>Kasutatud kirjandus</b> .....	42
<b>Võõrkeelne resüme</b> .....	48

## Sissejuhatus

*„Kindlaim viis otsustamaks, kas üks riik on tõepoolest vaba, on selle vähemuste poolt nauditava vabaduse suurus“*

*(The most certain test by which we judge whether a country is really free is the amount of security enjoyed by minorities )*

*John Dalberg-Acton, 1st Baron Acton  
'The History of Freedom in Antiquity' (1877)*

Käesolev bakalaureusetöö keskendub vähemuspoliitika võrdlevale analüüsile, mille põhirõhk on küsimusel, millest ja kuidas sõltuvad erinevad vähemuspoliitika rahvusvähemuste suunal erinevates riikides. Sellele püüab töö vastuse leida läbi rahvusvahelise õiguse standarditel põhinevate vähemusõiguste praktika.

Vähemusõigused on enamasti kultuurilise iseloomuga, mis tähendab, et nende rõhk on suunatud vähemuse kultuuri ja identiteedi säilitamisele ning alalhoidmisele. Rahvusvähemuste õiguste kontseptsioon on enamasti paika pandud rahvusvahelise õiguse poolt, millest käesolev töö keskendub Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile. Antud töös käsitletavate vähemusõiguste alla kuuluvad hariduse, keele, poliitika ning kultuuri valdkond, mis on olulised rahvusvähemuste identiteedi ning kultuuri kaitsmisel.

Kultuurilise iseloomuga vähemusõiguse olemus seisneb üksikisiku kaitsmises tema juurdepääsul oma rahvuskultuurile. Kultuuri ja keele säilitamine on oluline igale rahvusele, see aitab meil määratleda oma identiteeti. Rahvusvähemustel, kes enamusest etniliselt erinevad, on eriti oluline alal hoida oma kultuuri ning säilitada seeläbi oma identiteet teises ühiskonnas. Riik saab sellele kaasa aidata, korraldades efektiivset vähemuspoliitikat ning töötada suunal, et vähemused end ühiskonnas kindlalt tunneksid.

Maailmas on vähe homogeenseid ühiskondi, milles vähemuspoliitika suurt rolli ei mängi. Näiteks tänases Euroopas leidub vähemusi enamustes riikides, mis on loonud

ajendi rahvusvahelisele õigusele reguleerimaks vähemuste õiguste kaitset. Rahvusvaheline õigus sellel suunal on universaalseks suunavaks jõuks vähemuste kaitset. Sisepoliitiliselt määrab iga riik ise selle territooriumil asuva konkreetse vähemuse määratluse ja positsiooni ning vähemuspoliitika vastava kogukonna suunal. Sellest sõltub, kuidas ja millises ulatuses on õigused vähemustele tagatud. Seega riikide vähemuspoliitikad ei saa olla ühesugused, sest igat riiki mõjutavad tingimused, millest tulenevalt vähemuspoliitika kujundatakse. Nendeks tingimusteks on näiteks riigikord, rahvusvähemuse kujunemislugu, riigi geopoliitiline positsioon.

Vähemuspoliitikate erinevuste näitlikustamiseks kultuurilise olemusega vähemusõiguste taustal on autor valinud kahe riigi – Eesti ning Slovakkia – võrdluse. Need riigid on välistelt tunnustelt, nagu näiteks demokraatlik ja unitaarne riigikorraldus ning rahvusvähemuse suurus populatsioonist, üsnagi sarnased, kuid suurim rahvusvähemus omab ühiskonnas erinevat positsiooni. Selle aluseks on fakt, et vastavad vähemused pole sama ajaloolise legitiimsusega - Slovakkia rahvusvähemus, ungari kogukond, on ajaloolisema päritoluga kui Eesti vene kogukond, millel puudub suures osas Eesti kodakondsus.

Sellised tingimused mõjutavad või on seotud rahvusvähemustele suunatud õiguste praktiseerimisega, millele tuginedes järeldab käesolev töö, et rahvusvahelistele standarditele vastavalt on Slovakkia Vabariik taganud neis sisalduvaid sätteid ja soovitusi ungari kogukonnale suuremas ulatuses, kui Eesti Vabariik vene kogukonnale. Slovakkia on täitnud enamuse rahvusvähemustele suunatud õigustest poliitilises-, keelelises-, hariduslikus- ja kultuurilises valdkonnas, samas kui Eesti vähemuspoliitikas sellel suunal esinevad mõned puudused neist esimeses kolmes valdkonnas.

Töö jaguneb kolmeks põhiosaks: esimene osa annab ülevaate teoreetilisest raamistikust. See sisaldab vastuseid küsimustele, kes on rahvusvähemus, mis on vähemusõigused ning kuidas neid rahvusvahelises õiguses käsitletakse. Viimane alapeatükk kirjeldab üksikasjalikumalt rahvusvahelise õiguse baasil vähemustele tagatavaid kultuurilise iseloomuga õigusi.

Teine osa, vähemusõiguste rakendamine, käsitleb tingimusi, mis mõjutavad võrreldavate riikide vähemuspoliitikat. Esimene alapeatükk kirjeldab antud võrdluse alust, järgnevad ajaloost tulenevaid tingimusi, kodakondsuse küsimust rahvusvähemuse

staatuse määramisel ning geopoliitilisest positsioonist tulenevaid tingimusi. Töö kolmas osa - rahvusvähemuste õiguste rakendamine praktilises elus, analüüsib rahvusvähemuste õiguste praktiseerimist neljas eelnevalt loetletud valdkonnas ja sellega seonduvaid küsimusi ning toob välja reaalsed näited nende õiguste tagamisel Eesti- ning Slovakkia Vabariigis.

Uurimuses on kasutatud nii teaduskirjandust kui empiirilisi andmeid. Allikad pärinevad kahe riigi statistikaametilt, Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni andmebaasidest, teaduslikest artiklitest ning õiguslikest allikatest.

## *I osa*

### **2. Teoreetiline raamistik**

#### 2.1. Definiitsioonid

Et mõista rahvusvähemustele laienevaid kultuurilise iseloomuga õigusi, on kõigepealt tarvis täpsustada, mis on rahvusvähemus. Kuna tänapäeva keerulistes ühiskondades leidub mitmeid vähemuse definiitsioone, mida tihtipeale erinevalt mõistetakse, on oluline neid selgelt eristada.

William. K. Barth nimetab vähemuseks igat gruppi, kellel on ühine huvi ning kes ei kuulu populatsiooni enamusse (*Barth 2008: 38*). Sellele definiitsioonile tuginedes saab vähemusega seostada kolme põhilist terminit: vähemusrahvus, rahvusvähemus ning immigrantvähemus. Tihtipeale tõlgendavad riigid iseseisvalt, millist määratlust konkreetse vähemuse korral käsitleda ning kuidas seda mõista. Tuletades need definiitsioonid rahvusvahelisest terminoloogiast annab Eesti Keele Instituut järgmised eestikeelsed vasted:

- *Vähemusrahvus* - riigi põhirahvusest erinev (põline) rahvusrühm; omariikluseta rahvus (näiteks kurdid, baskid).
- *Rahvusvähemus* – riigi põhirahvusest etnilise kuuluvuse, keele, usu või kultuurilise omapära poolest erinev rahvusrühm; väljaspool oma riiki elav rahvusrühm.
- *Immigrantvähemus (immigrant)* – mingile maale alatiseks või pikemaks ajaks elama asunu, sisserännanu

*(Mõisted pärinevad Eesti keele Instituudi seletavast sõnaraamatust, 2009)*

Kõik kolm mõistet erinevad oma sisu poolest, mis tähendab, et ka neile suunatud õigused on erinevad, mida reguleeritakse erinevates rahvusvahelistes dokumentides. Kuid mõnel juhul ei vasta riigisiseseid tõlgendused rahvusvahelisele terminoloogiale. Nii on näiteks Eesti puhul, mis vajab antud töö oskussõnavara selgemaks mõistmiseks pikemat  
seletust.

Käesoleva töö rahvusvahelise õiguse osa toetub Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile (*Framework for the Protection of National Minorities*), kus inglise keeles kasutatakse terminit 'national minority', mille Eesti Vabariik on

ametlikult tõlkinud vähemusrahvuseks. See ei lange aga kokku Eesti poolt koostatud raamkonventsiooni raportite sisuga, mis enamasti keskenduvad rahvusvähemustele, kelleks Eestimaa territooriumil on kultuuriministeeriumi selgesõnalise väljenduse kohaselt venelased (*Kultuuriministeerium*). Seega, Eesti riik ei pea venelasi vähemusrahvuseks ning sellel faktil tuginedes ei hõlmaks raamkonventsioon endas vene vähemuse õigusi. Tegelikkus räägib vastupidist, sest suurem osa Eesti raportites sisalduvast infost kajastab just venelasi. See tekitab raportite sisu ning terminoloogia vahel segaduse, mis tuleneb asjaolust, et riikidele on antud vabad käed rahvusvähemuse mõiste tõlgendamiseks, mis tähendab, et Eesti näeb konventsiooni ideed suunatuna vähemusrahvustele, kelleks on Eesti territooriumil näiteks rannarootslased, kuid vastavalt konventsiooni nõuandva kogu soovitudele on Eesti konventsiooni sätete praktiseerimisel kaasanud ka rahvusvähemused, kelle hulka kuulub vene kogukond. Kuna antud töö on kirjutatud eesti keeles, kasutab autor konventsiooni ametlikku eestikeelset tõlget, kuid peab töö rõhuasetusele tuginedes konventsiooni nimest tulenevalt mõiste vähemusrahvus all silmas rahvusvähemusi.

Lisaks vähemusrahvuse ning rahvusvähemuse erinevusele on oluline täpsustada ka immigrantvähemuse ning rahvusvähemuse erinevust. Immigrantvähemus moodustab samuti enamusest eraldiseisva kogukonna ning pärineb teisest rahvusest, mistõttu tekib küsimus, miks ei saa neid pidada rahvusvähemuseks. Will Kymlicka järgi eristab rahvusvähemust immigrantide vähemusest eelkõige see, viimased migreeruvad teise riiki eesmärgiga sealse ühiskonnaga ühilduda. Rahvusvähemused aga on teises riigis juba pikemat aega kohal olnud ning loonud oma ühiskonna, millega nad enamusest eristuvad (*Kymlicka 2001: 54*). Siinkohal tuleb täpsustada tõika, et vähemuse nii-öelda staatus võib aja jooksul muutuda. Näiteks immigrandid võivad aastakümnete möödudes omandada rahvusvähemuse staatuse ning rahvusvähemused aastasadade möödudes vähemusrahvuse tähenduse. Kuid üldiselt peetakse immigrantvähemuse all silmas hiljuti teise riiki ümber asunud vähemuse gruppi, milleks on näiteks soomaalid Soomes.

Erinevate vähemusgruppide suunal rakendatakse erinevaid poliitikaid, mis määravad, kuidas konkreetne vähemus ühiskonda suhestub. Tom Hadden eristab nelja poliitikat selles valdkonnas: assimilatsioon, integratsioon, separatsioon ning autonoomia



(*Ghanea, N.; Xanthaki, A. 2005: 176*), millest esimene on enamasti suunatud immigrantidele, teine aga rahvusvähemustele. Integratsiooni abil aitab riik rahvusvähemuse grupil ühiskonda lõimuda, tunnustades täielikult vähemuse riigi enamusest erinevat identiteeti ja kultuuri ning tagades nende osalemise ühiskonna erinevates valdkondades (*ibid 176*). Seega rahvusvähemusi on mõistlik ühiskonda integreerida, aga mitte assimileerida, kuna viimase mõte on elimineerida vähemuse erisugune identiteet (*ibid*). Integratsioon idee poolest aitab vähemusel sulanduda ühiskonda ning selles paremini hakkama saada, kuid ei proovi kaotada vähemuse identiteeti. Enamus ja vähemus eksisteerivad küll ühiskonnas koos ning jagavad selle hüvesid, kuid säilitavad samas erinevad identiteedid. Immigrandid migreeruvad teise riiki tavaliselt põhjusega kas töötada või elada teises ühiskonnas, seepärast on nende ühiskonda assimileerimine, mille kaudu võtavad nad kohaliku keele ja kultuuri täielikult omaks ning samastuvad enamusega, riigipoliitikalt oodatav. Käesolev uurimustöö keskendub vähemusõiguste tagamisele rahvusvähemuste seas, kus kahe võrreldava riigi vähemuspoliitika on suunatud integratsioonile. Samas peab riik siinkohal täheldama ettevaatust, millisel määral ta integratsioonipoliitikat kujundab, sest liiga intensiivne integratsioon võib riivata vähemuste õigusi.

## 2.2. Rahvusvaheline vähemusõigus

Vähemuste ning nendesse kuuluvate isikute õiguste ja vabaduste kaitse on rahvusvahelise inimõiguse lahutamatu osa, seega kuulub vähemusõigus rahvusvahelise koostöö valdkonda (*Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon - edaspidi VKRK, artikkel 1*). Tänapäeva rahvusvaheline vähemuste kaitse sai alguse ÜRO eellase, Rahvaste Liiga, raamistikus pärast Esimest maailmasõda, tunnustades vähemuste olemasolu ning määrates vähemuste kaitse valdkonnaks rahvusvahelises poliitikas (*Pejic, J. 1997: 666*). Otseselt inimõigustes sisaldub vähemuste kaitse ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (*International Covenant on Civil and Political Rights*) 27. artiklis, mis on osa ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonist. Artikkel 27 sätestab: '*Maades, kus eksisteerivad etnilised, usulised või keelelised vähemusrühmad, ei tohi sellistesse vähemusrühmadesse kuuluvatele isikutele keelata*

*õigust kasutada koos selle rühma teiste liikmetega oma kultuuri, tunnistada oma usku ja täita selle rituaale ning tarvitada emakeelt* (Riigi Teataja).

Vahetult rahvusvähemuste õigusi sätestavad rahvusvahelisel tasandil kaks suuremat organisatsiooni/kogu. Nendeks on OSCE (Rahvusvähemuste kõrgem volinik, *High Commissioner on National Minorities*) ning Euroopa Nõukogu (Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon ning Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte harta – *European Charter for Regional or Minority Languages*). Samuti on loodud ÜRO põlisrahvaste õigusi käsitlev deklaratsioon (*United Nations Declaration of the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*), kuid vastav dokument ei keskendu üksnes rahvusvähemuste vähemusgrupile, vaid sealhulgas ka etnilistele, religioossetele ning lingvistilistele vähemustele.

Antud töö rahvusvahelise õiguse alus keskendub enamasti Euroopa Nõukogu tegevusele ning vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile, kuna see on vastavatest rahvusvahelistest dokumentidest kõige kaalukam ning sisukam, tegeledes üksnes rahvusvähemuste kaitsega (Francioni, F.; Scheinin, M. 2008: 71). Siinjuures peab täheldama, et mõned raamkonventsiooniga liitunud riigid on oma raportites hõlmanud ka vähemusrahvusi, kuid kuna riigid võivad sätteid ning nende praktiseerimist iseseisvalt tõlgendada, et saa Euroopa Nõukogu siseriiklikele otsustele vastu astuda.

Rahvusvahelise õiguse ning rahvusvaheliste lepingute kohaldatavus on mitmetasandiline protsess. Selles ei osale vaid üks pool, nagu riik loob seadusi oma territooriumil, vaid mitmed osapooled, kes võivad kõik õigusi erinevalt tõlgendada. Seepärast saab rahvusvaheline õiguse süsteem küll riigi poliitikat mõjutada, kuid mitte otseselt seda kujundada, dikteerida või teha riigi eest valikuid.

Rahvusvahelised lepingud vähemusõiguste valdkonnas on enamasti nii-öelda pehme õigus, välja arvatud VKRK ning Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte harta (Brie, M.; Horga, I.; Şipoş, S. 2011: 48). Kuid ka nendel dokumentidel pole otsustavat õigust siseriiklike sammude ning tõlgenduste ees. Kohustuste täitmata jätmise või omavolilise tegutsemise eest pole võimalik rakendada sanktsioone nagu näiteks rahalisi trahve või organisatsioonist välja heitmist. Kuid vaatamata sellele, et vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon on pigem põhimõtete kogu, mitte jõustatavad õigused (Francioni; Scheinin 2008: 71), on ta suhteliselt edukas, kaitsmaks rahvusvähemuste õigusi ning

avaldamaks mõju raamkonventsiooniga liitunud riikide vähemuspoliitikatele. Samuti on Euroopa Nõukogu VKRK-i raames seadnud üles nõuandva komitee, mis on vastutav konventsiooni rakenduse hindamise eest liikmesriikides, koostades riigi-spetsiifilisi raporteid ning resolutsioone (*Euroopa Nõukogu*).

Riigid täidavad vastavalt oma siseriiklikule õigusele raamkonventsiooni erinevas ulatuses. Tihtipeale pole võimalik kõiki sätteid saavutada, eeskätt juba konventsiooni liiga üldiste eesmärkide tõttu. Rolli selle juures mängivad ka riikide seisukohad vastavate sätete suhtes, rahvusvähemuste siseriiklik määratlus ning nende ajalooline taust, mida käsitleb käesoleva töö teine osa. Pejici sõnul on VKRK-i ning üleüldiselt rahvusvahelise õiguse suurim probleem vähemusõiguste vallas just see, et mõistet 'rahvusvähemus' pole üheselt defineeritud (*Pejic 1997: 675*). Liikmesriikidel on õigus konventsiooni sätete kohaldumise ulatust ise määratleda, mis annab neile suure tõlgendamisruumi ning võib põhjustada probleeme rahvusvähemustele ning nende ootustele.

Eesti ning Slovakkia Vabariik on mõlemad liitunud Euroopa Nõukogu vähemusrhuvuste kaitse raamkonventsiooniga, vastavalt aastatel 1997 ning 1995 (*Euroopa Nõukogu kodulehekülg*).

### 2.3. Vähemusõigused

Rahvusvähemustele laienevad rahvusvahelise ja siseriikliku õiguse kohaselt vähemusõigused, mis kaitsevad neid ning tagavad neile etniliselt erinevas ühiskonnas toime tulemise. Cumperi ja Wheatley üldise termini järgi on vähemusõigused need õigused, mis on tagatud rahvusvähemuste gruppidele, tunnistades nende erinevust enamusest, eesmärgiga seda erinevust kaitsta ning edendada (*Cumper; Wheatley 1999: 19*). Riina Ruth Kionka sõnul saab vähemuste õigusi vaadata ühelt poolt enesemääratlemisena ning teiselt poolt vähemuste kaitsena (*Kionka 2007: 32*), mis vähemuste jaoks tähendab enese defineerimist teises riigis ning riigipoolset kaitset selle määratluse alalhoidmiseks.

Kuid millise iseloomuga on vähemusõigused ning kuidas saab neid käsitleda?

Antud töö käsitleb vähemusõigusi kultuurilise idee seisukohast, mille eesmärk on vähemusgrupi keele, religiooni, traditsioonide ning erineva eluviisi säilitamine, kaitsmine ning edendamine. Kultuurilisuse tähendus siinkohal on vähemuse õigus ligipääsuks kultuurile, mis on oluline osa indiviidi vabadusest<sup>1</sup> (Barth 2008: 7). Iga inimene seostab end mõne kultuuriga ning õigus ühiskonnas seda kultuuri praktiseerida ja sellest osa saada toetab indiviidi vabaduse tunnet. Samuti loob enese seostamine kultuuriga kuuluvustunnet ning turvalisust. Barthi sõnul on selliste vähemusõiguste eesmärk toetada vähemuse kultuuri ning hoida alal selle identiteeti (Barth 2008: 8). Barth jagab kultuurilise iseloomuga vähemusõigused järgnevasse kategooriatesse: haridus, religioon, keel, majandus, kunstid ja autonoomia (*ibid*). Käesolev töö käsitleb neist kategooriatest nelja järgnevat: keelt, haridust, kunsti ning autonoomiat. Autor on töö terviklikumaks analüüsiks hõlmanud autonoomia laiemat poliitika kategooria alla (mis sisaldab lisaks autonoomiale ka vähemustega tegelevaid riigipoliitilisi institutsioone, poliitilist esindatust ning riikidevahelist koostööd) ning kunstid laiemat kultuuri kategooria alla, mille teisteks alapunktideks sealhulgas on meedia ning kultuuriorganisatsioonid. Kõik need vähemusõiguste valdkonnad aitavad kaasa vähemusgrupi ligipääsule kultuurile ning nende identiteedi säilitamisele.

Vähemusõigused kaitsevad vähemusrahvusi nii kollektiivsel- kui individuaalsel tasandil. Kollektiivsed õigused kaitsevad üldiselt vähemusgrupi huve ning õigused on ühiselt praktiseeritud, individuaalsed õigused laienevad vähemusgrupi liikmetele. Näiteks autonoomia ning poliitiline esindatus on kollektiivsed, emakeelse hariduse omandamine ning kultuuriorganisatsioonide asutamine, individuaalsed õigused. Vastavaid õigused on täpsemalt kirjeldatud käesolevas peatükis.

Kultuurilise iseloomuga vähemusõiguste peamiseks tunnuseks on, et nad nõuavad riikidelt positiivset tegutsemist (*positive action*) (*ibid*). Seega, riigid on volitatud

---

<sup>1</sup> Tähelepanelik lugeja märkab, et William K. Barth kasutab vähemusõiguste asemel terminit kultuurilised õigused. Barthi väitel käsitleb ta vähemusõigusi kultuuriliste õigustega (cultural rights) samas tähenduses, kuid viimaste õiguste rõhk on ligipääsul vähemuse kultuurile ning identiteedi säilitamisele (Barth 2008: 5). Käesoleva töö autor kasutab Barthi kultuuriliste õiguste kategooriate paremaks lahutamiseks ning mõistmiseks üldist terminit vähemusõigused, kuid peab nende all samuti silmas neid õigusi, mis kaitsevad eelkõige vähemuse kultuuri ning identiteeti.

kaitsma rahvusvähemuse kultuuri, võimaldades või viies selle säilitamiseks ellu positiivseid aktsioone. Alljärgnev seletab, milliseid aktsioone, milliste õiguste tagamisel rakendada saab ning nende tähtsust rahvusvähemustele. Näited õiguslikest dokumentidest on suunatud konkreetselt rahvusvähemustele, mitte teistele vähemuste gruppidele. Keele-, haridus- ja kultuuriõigused ning nende tõlgendused pärinevad Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonist, mis määravad ära rahvusvähemuste õiguste üldise raamistiku ning poliitiliste õiguste valdkonna andmed pärinevad OSCE initsiatiivil koostatud Lundi soovitudest rahvusvähemuste efektiivseks osalemiseks avalikus elus.

#### - Keeleõigused

Õigus vähemusena praktiseerida emakeelt ühiskonna erinevates valdkondades on alus kõigile vähemusõigustele. Barthi väitel on keeleliste vähemusõiguste põhiidee tunnustada rahvusvähemuse keelt avalikus, kohtu - ning erasektoris riigipoolt ning ennetada selle keele hävimist vähese tunnustamise, kasutuse või edasikandmise ebaõnnestumise tõttu (*Barth 2008: 10*).

Oluline selles valdkonnas on eristada keelekasutust avalikus- ning privaatsfääris. Kuna riik ei saa kontrollida vähemuskeele isiklikku/privaatset kasutust, saab vähemusõigusi käsitleda vaid avalikus sfääris. Riik saab vähemuse keelekasutust reguleerida hariduse, meedia, kunstide, avalike teenuste, tööpoliitika ning tänavapildi (s.o tänavakiri, sildid, linnanimed kohvikud jne.) kasutuses, seda kas piirates või tagades positiivsete toimingute näol.

VKRK-i artikkel 10 lõike 1 kohaselt on vähemusrahvusesse kuuluval isikul õigus vabalt ja ilma vahelesegamiseta kasutada oma vähemuse keelt era- ja avalikus elus nii suuliselt kui kirjalikult. Sama artikli lõige 2 järgi saab vähemusrahvus piirkondades, kus vastavasse vähemusse kuuluvad isikud on traditsiooniliselt asunud või kus nende arv on suur, taotleda tingimusi, mis võimaldaksid nendel isikutel ja haldusasutustel suhelda vähemuse keeles. Artikkel 11 lõige 1 kohaselt kuulub vähemusrahvusesse kuuluvale isikule õigus kasutada oma perekonnanime (isanimi) ja eesnime vähemuse keeles ning õigus nende ametlikule tunnustamisele. Vastavalt sama artikli lõige 2-le on vähemusrahvusesse kuuluval isikul õigus oma vähemuse keeles avalikult välja panna märke, pealdisi ja muud isiklikku laadi avalikult nähtavat infot. Lõige 3 annab vajaduse

korral vähemusrahvusele õiguse panna välja traditsiooniliste koha- ja tänavanimede silte ning muid avalikke topograafilisi viiteid ka vähemuse keeles, kui selliste viidete järele on piisav vajadus (*VKRK*).

#### - Haridusõigused

Emakeelne haridus on vähemustele eeltingimuseks saavutamaks piisavad elustandardid ning pääsemaks ligi kultuurile (*Barth 2008: 8*). Need õigused annavad vähemuse hulka kuuluvale inimesele kindlustunde ühiskonnas tegutsemiseks ning täisväärtuslikuks eluks. Haridusõiguste kaudu on riigi peamine kohustus võimaldada vähemustele nende emakeelset haridust, teotada vähemuste koole ning haridusvaldkonna raames olevaid projekte, arengukavasid.

*VKRK*-i artikkel 12 lõike 1 järgi võtab riik ette meetmeid haridus- ja teadusvallas, et edendada oma vähemus- ja enamusrahvuse kultuuri, ajaloo, keele ja religiooni tundmist. Sama artikli lõige 2 sätestab, et eelnevaga seoses tagab riik muuhulgas õpetajate koolituse vastavad võimalused ja õpikute kättesaadavuse ning soodustab eri ühiskonnagruppidesse kuuluvate õpilaste ja õpetajate vahelisi sidemeid. Artikkel 13 lõike 2 kohaselt on vähemusrahvusel õigus asutada ja juhtida oma erakoole või täiendõppeasutusi. Artikkel 14 seab õiguse õppida vähemuse keelt. Artikkel 15. kohaselt loob riik vähemusrahvusele eeldused tegusaks osalemiseks kultuuri-, sotsiaal- ja majanduselus ning ühiskonnaasjades, eelkõige neid puudutavas osas. Artikkel 17 kohustab riiki mitte sekkuma vähemusrahvusse kuuluvate isikute õigusesse osaleda valitsusväliste organisatsioonide tegevuses nii riigisiselt kui rahvusvaheliselt (*VKRK*).

#### - Poliitilised õigused

Vähemuste poliitiliste õiguste üldpõhimõte on võimaldada ja kaitsta nende õigust osaleda avalikus elus, mis on oluliseks osaks demokraatlikus ühiskonnas. Selliste õiguste abil on vähemusse kuuluvatel inimestel lihtsam osaleda riigisisises tegevuses ning seda edendada, kaotamata oma etnilist identiteeti (*Lundi soovitusel 1999: 7*). Oluline on, et riik võimalaks vähemustele osalemise poliitilistes otsustes, mis mõjutavad vähemust ennast kohalikul, regionaalsel ning keskvalitsuse tasandil (*Barth 2008: 11*).

Lundi soovitusel aastal 1999 OSCE Kõrgemvolinikule rahvusvähemuste efektiivsemaks osalemiseks avalikus elus jaotab rahvusvähemuste osaluse ühiskonnas

kahte valdkonda: osalemine riigivalitsuses tervikuna ning osalemine teatud kohalikus või siseriiklikus omavalitsuses (*Lundi soovitusel 1999: 7*). Need valdkonnad sisaldavad järgmisi soovitusi: Keskvalitsuse tasandi otsustamises saaksid riigid rahvusvähemuste osaluseks tagada rahvusvähemuste eriesinduse parlamendikojas või komitees, ametikohti valitsuskabinetis, riigi-, konstitutsiooni- või madalama astme kohtus ning nõuandvates või muudes kõrgetasemelistes organites; mehhanisme, mis tagavad, et rahvusvähemuste huve arvestatakse vastavates ministriumites ning erimeetmeid rahvusvähemuste osalemiseks riigiametis ning avalikku teenindamist rahvusvähemuse emakeeles. Teiseks oluliseks osalusvõimaluseks keskvalitsuse tasandil on valimised, mis sisaldab endas õigust osaleda avalikus juhtimises, kaasa arvatud hääleõigus ja õigus kandideerida ametikohale ilma diskrimineerimiseta. Samuti kuulub siia vabadus asutada kollektiivsel identiteedil põhinevaid poliitilisi parteisid ning parteisid, mida ei samastata ainult teatud grupi huvidega (*ibid 8-9*). Piirkondlikul ning kohalikul tasandil poliitilises elus osalemiseks on rahvusvähemustel sarnased õigused, mis keskvalitsuse tasandil. Efektive osalemise korral avalikus elus on rahvusvähemustel õigus ka mitteterritoriaalseteks ning territoriaalseteks kokkulepeteks, millest esimesed soodustavad rahvusvähemuste identiteedi ja kultuuri säilitamist ja arengut ning teised annavad rahvusvähemustele õiguse luua oma kohalik, piirkondlik või autonoomne valitsus (*ibid 9-11*).

Rahvusvähemuste mitteterritoriaalsete ning territoriaalsete kokkulepete all mõistetakse autonoomiat, mis teoreetiliselt on kõige mõjuvõimsam kollektiivne õigus, mida vähemustele laiendada saab. William Barthi sõnul tagab autonoomia vähemusele suurima poliitilise ning kultuurse arengu ilma sisemist vägivalda kasutamata (*Barth 2008: 12*). Seaduslikult kinnitatud autonoomia taotluse korral laieneb vähemusele rohkem õigusi iseseisvaks efektiveks tegutsemiseks vastava riigi territooriumil. Omades autonoomiat ehk territoriaalset kokkulepet, saab vähemus kontrolli oma poliitika, majanduse ja kultuurielu üle. Autonoomia on olulisim vähemustele tagatavatest kollektiivsetest õigustest, sest on suunatud otseselt grupile, mitte indiviidile. Mitteterritoriaalseks kokkuleppeks on näiteks kultuuriautonoomia. See

keskendub täielikult rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste tagamisele ning nende kaitsmisele, annab vähemustele õiguse korraldada oma emakeelset õpet ja kultuuriüritusi, moodustada kultuuriasutusi jne. (*Kultuuriministeerium*). Seega vastav autonoomia soodustab rahvusvähemuse identiteedi ja kultuuri säilitamist ning arengut.

Kuid autonoomiat on oluline eristada enesemääramisest. Barthi väitel seostatakse viimast setsessiooniga, mis häirib riikide territoriaalset tervikkust, autonoomia aga mitte (*Barth 2008: 12*). Kuid Cumperi ja Wheatley järgi võib autonoomia taotlemine olla keeruline isegi seda lubava vastava seaduse olemasolul, eeskätt seepärast, et paljud riigid näevad autonoomiat kui esimest sammu enesemääratluse või võimaliku setsessiooni suunas ning on seetõttu tõrjuvad tunnistamaks autonoomia nõudmisi (*Cumper; Wheatley 1999: 217*). Ka taotlused kultuuriautonoomiale võivad riigile anda põhjuse neid tõrjuda, kuna vastavad kultuurilised õigused suurele vähemusgrupile annavad neile suurel hulgal vabadust.

Poliitiliste õiguste valdkonda kuuluvad ka suhted naaberriikidega. VKRK-i artikkel 18 lõige 1 sätestab, et vajaduse korral püüavad riigid teiste, eelkõige naaberriikidega sõlmida kahe- ja mitmepoolseid lepinguid, et kindlustada rahvusvähemustesse kuuluvate isikute kaitse (*VK RK*).

#### - Kultuuriõigused

Kultuuriõigused on loodud eelkõige selleks, et kaitsta vähemuste rahvusliku kultuuri pärandit, loomaks hea pinnase vähemuste kultuuriorganisatsioonide töötamiseks ning võimaldades vähemustele juurdepääsu omakeelsele meediale.

VK RK-i artikkel 5 kohustab riike looma eeldusi, mis on vajalikud vähemusrahvustesse kuuluvatele isikutele oma kultuuri alalhoidmiseks ja arendamiseks ning oma identiteedi olemuslike elementide, täpsemalt religiooni, keele, traditsioonide ja kultuuripärandi säilitamiseks (*VK RK*). Selle kohaselt on rahvusvähemustel õigus luua oma pärandi kaitseks kultuuriorganisatsioone.

VK RK-i artikkel 9 lõige 1 sätestab vähemusrahvusesse kuuluvate isikute sõnavabadusõiguse, mis kätkeb vabadust oma arvamusele ning vabadust saada ning



levitada teavet ja mõtteid vähemuse keeles (*VKRK*). Vastav säte sisaldab endas eneseväljenduste õigust nii raadios, televisioonis kui kirjanduses. Sama artikli lõike 3 kohaselt on vähemusrahvusel õigus luua trükiajakirjandust ning kasutada oma massiteabevahendeid (*VKRK*).

## *II osa*

### **3. Vähemusõiguste rakendamine**

Nagu rahvusvähemuse mõiste ja positsioon ühiskonnas on riigiti erinev, on erinev ka riigi vähemuspoliitika, mis sisaldab endas vähemusõiguste tõlgendamist ning rakendamist.

Eelnev peatükk andis ülevaate vähemuste kultuurilise olemusega õigustest rahvusvahelise õiguse vaatepunktist. Selle kohaselt on kõigil rahvusvähemustel vastavad õigused olemas ning need laienevad kõigile liikmetele võrdselt. Kuid nende õiguste ulatus ning praktiseerimine sõltub riikide endi seisukohtadest, sellest, kuidas riik neid õigusi tõlgendab ning kohandab. Vähemusõiguste tõlgendamine ning kohandamine sõltub aga mitmetest tingimustest nagu välised näitajad, rahvusvähemuse ajalugu ning riigi geopoliitiline positsioon, millest käesolev osa ülevaate annab.

Järgnevad alapeatükid sisaldavad kahe riigi – Eesti ning Slovakkia– võrdlust, kirjeldavad teoreetiliselt nende vähemuspoliitikat mõjutavaid tingimusi, mille baasil praktiseeritakse vähemuste kultuurilise iseloomuga õigusi ning toovad kinnituseks näiteid.

#### **3.1.Välised näitajad**

Uurimaks rahvusvähemustele tagatavaid õigusi erinevates riikides, on autor valinud võrdluseks Eesti ning Slovakkia Vabariigi, millel on järgnevad sarnased välised näitajad, mis on ühtlasi vastava võrdluse aluseks:

- Sarnane riigikorraldus – unitaarriiklus, mis tähendab, et riik korraldab kogu oma territooriumil vähemuspoliitikalt ühtselt.
- Vähemuspoliitika orienteeritus üsna suurele ning püsivale vähemusgrupile (suur protsentuaalsus rahvaarvu suhtes)
- Nii-öelda uued Euroopa riigid (Eesti iseseisvumine pärast kommunistliku korra lagunemist, Slovakkia iseseisvumine pärast Tšehhoslovakkia lagunemist), mis tähendab, et pärast iseseisvumist alustasid Slovakkia ning Eesti demokraatliku riigi ülesehitamist. Seega mõlema riigi vähemuspoliitika on enam-vähem samas ajavahemikus loodud ning ellu viidud.

- Üks ametlik riigikeel
- Vähemuste teatud geograafiline kontsentratsioon

Need tingimused määravad vähemuspoliitika üldise raamistiku, näiteks selle, millist rõhku vähemusõigustele pannakse, kui kaua aega on riik vähemusõiguste arendamisega tegeleenud, kui suurel territooriumil, kui suure hulga ning millises riigikorralduses vähemustega tegeleda tuleb jne.

### 3.2.Ajaloost tulenevad tingimused

Slovakkia

Slovakkia ning Ungari nii-öelda ühine ajalugu ning suhted ulatuvad kaugemale ajalukku. Enne, kui Slovakkia 1918. aastal osaks Tšehhoslovakkias sai, kuulus ta tuhat aastat Ungari valitsuse alla, olles osa Austria-Ungari impeeriumist (*Harris, Chauncy D. 1993: 312.*)

Tšehhoslovakkia loomisega olid selle territooriumil asuvad ungarlased muutunud mõjuvõimsast enamusest vähemuseks. Pärast Trianoni Rahulepingut (1920), millega määratleti Ungari piirid pärast Esimest maailmasõda, paiknesid ligi 3 miljonit ungarlast erinevatesse äsja moodustatud uutesse riikidesse, nagu Tšehhoslovakkia, Rumeenia ning Jugoslaavia. Need ungarlased eraldati sunniviisiliselt oma kaasmaalastest ning tänapäeval moodustavad nad Ungari naaberriikides arvukaid vähemusi (*Edwards: 347.*) Enamus Slovakkia ungarlasi on asustanud peaaegu täies ulatuses riigi lõunapiiri (*Slovakia Cultural Profile*) ning moodustavad 2011. aasta rahvaloenduse andmetel 2011. aasta seisuga 8,5% kogu rahvastikust (see on 458 467 inimest). 2001. aastal oli vastav näitaja 9,7% ning 1991. aastal 10,8% (*Slovakkia Statistikaamet.*)

Ungarlaste vähemus oli alati oluline teema Tšehhoslovakkia poliitikas 20. sajandil, isegi kui selle tähtsus kommunismi ajastul, aastatel 1948-1989 vähenes (*Paul 2003: 486*). Alates Slovakkia iseseisvumisest 1993. aastal, kerkis vähemuste küsimus, sealhulgas ungarlaste roll, uuesti esile. Oluliseks osutus küsimus sellest, millises koguses peaks Slovakkia rahastama Magyar'i kultuuri ja haridusasutuste alal hoidmist, ning millises ulatuses peaks olema ungari vähemuse õiguslik kaitse (*ibid: 486.*) 1996. aastal jõustus Slovakkia ja Ungari vahel heanaaberlikkuse ning sõbraliku koostöö leping, mis seab

vähemusrahvuste õiguste küsimuse osaks riikide vahelisest laiemast poliitikast (*Cumper; Wheatley, 1999: 114.*)

Selle ajaloo põhjal on Slovakkia ungarlaste vähemuse määratlus mitmekülgsem. Tegemist on vähemusega, millel on ajaloolisem tähendus, kuna ungarlased kuuluvad loomulikult ehk juba väga pikka aega vastavasse regiooni. Samas vähemusrahvuse definitsiooni neile anda ei saa, kuna tegu pole omariikluseta ning nii-öelda päris põlise vähemusega, nagu näiteks Austraalia aborigeenid või saami rahvas Soomes. Samuti pole ungarlased ka immigrantvähemus nimelt pika ajaloolise kuuluvuse tõttu vastavasse regiooni. Ungarlased Slovakkias erinevad riigi põhirahvusest etnilise kuuluvuse, keele ning kultuurilise omapära poolest ning moodustavad enamusest eraldiseisva kogukonna, mis elab väljaspool oma nii nimetatud emamaad, Ungarit. Seega on ungarlased Slovakkias rahvusvähemus, mis on sügavama ajaloo ja riigi peab vähemuspoliitika kujundamisel vastava tingimusega arvestama. Nende üsna kaugele ulatuv ajalooline legitiimsus mõjutab vähemusõiguste praktiseerimist. Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste raamkonventsiooni dokumendid käsitlevad ungari kogukonda Slovakkias samuti rahvusvähemusena.

Eesti

Eestis on 2000. aasta rahvaloenduse andmetel vene keelt emakeelena kõnelevaid isikuid 406 755, mis moodustab kogurahvastikust 29,7%. (*2000. aasta rahvaloenduse tulemused, Eesti Statistikaamet*).

Eesti ning Venemaa ühine ajalugu ning suhted ulatuvad samuti kaugele ajalukku, mil Eesti on olnud korduvalt Vene valitsuse all. Kuid vene rahvusvähemuse, kes tänapäeval Eestis asub, moodustavad enamasti need inimesed või nende järglased, kes Nõukogude liidu aegadel Eesti territooriumile migreerusid ning püsivaks jäid.

Niisiis on ungari vähemus Slovakkias ning vene vähemus Eestis erineva ajaloolise tähendusega. Sellest tulenevalt erineb vähemusõiguste tõlgendamine ning rakendamine riigiti.

Eestlaste seas on levinud arvamus, et vene kogukond Eestis pole mitte rahvusvähemus, vaid immigrandid, kuna paljudel neist pole Eesti kodakondsust. See arvamus pole

kohane, esiteks seepärast, et kultuuriministeerium tunnistab venelasi Eestis ametlikult rahvusvähemuseks (*Kultuuriministeerium*) ning teiseks seetõttu, et vene vähemusel on rohkem õigusi kui immigrantidel, isegi kui neil puudub Eesti Vabariigi kodakondsus. Välistada ei saa võrdlust näiteks türklastega Saksamaal, sest nad pole enam immigrantid vaid pigem on nende vähemuse staatus rahvusvähemuseks muutumise faasis, kuid antud töö kontekstis pole viimaste kultuurilise iseloomuga vähemusõigused veel samal tasandil võrdlemaks neid vene kogukonnaga Eestis. Esimeses osas loetletud vähemuste definitsiooni järgi kuuluvad eesti venelased samuti nagu ungarlased Slovakkias rahvusvähemuse hulka, kuna erinevad kultuuriliste omaduste poolest enamusest ning elavad väljaspool oma riiki. Enamuse Eesti venelastest moodustavad Eestisse nõukogude perioodi ajal migreerunud või nende järglased. Need inimesed liikusid Nõukogude liidu piires ühest regioonist teise, seega tegemist oli küll migratsiooniga, kuid teoreetiliselt mitte immigratsiooniga. Pärast kommunistliku korra lagunemist, Eesti iseseisvumist ning tema piiride määratlemist sai neist Nõukogude liidu elanikest Eesti territooriumil rahvusvähemus.

Vähemusrahvuseks, eriti põliseks vähemusrahvuseks ei saa Eesti venelasi samuti mitte nimetada, kuna nad jäid Eesti territooriumil paikseks alates 1940. aastatest.

Rahvusvähemuseks määratlemise legitiimsuses kaheldakse eeskätt eestlaste ja venelaste ajalooliselt vaenujalal oldud aja tõttu. Autori arvamuse kohaselt on eesti venelaste rahvusvähemuseks nimetamine legitiimne eelkõige eelnevalt loetletud põhjuste tõttu. Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni dokumendid tunnistavad eesti vene kogukonda samuti kuuluvat rahvusvähemusse.

### **3.2.1. Kodakondsuse küsimus rahvusvähemuse staatuse määramisel**

ÜRO rahvusvahelise õiguse järgi ei mängi kodakondsus vähemuste õiguste praktiseerimisel rolli (*International Convention of on Civil and Political Rights, artikkel 27, ÜRO*). Kõigil etnilistesse, religioossetesse või lingvistilistesse vähemustesse kuuluvatel isikutel on õigus praktiseerida oma kultuuri, religiooni ning keelt. Kedagi ei tohi neist õigustest ilma jätta (*ibid*). VKRK sarnast sätet üles ei märgi, mis tähendab, et ka see on jäetud lisaks rahvusvähemuse terminile vastavat gruppi puudutavas rahvusvahelises õiguses defineerimata.

See tähendab, et otsustav on siseriiklik õigus, milles vähemuste õiguste rakendamine sõltub erinevatest faktoritest. Üheks oluliseks nendest faktoritest on kodakondsus, mis tähendab, et see, millised vähemusõigused millistele indiviididele või gruppidele laienevad, sõltub riigi kodakondsuspoliitikast ning vähemuse positsioonist riigis.

Eesti Vabariik mõistab terminit rahvusvähemus (*national minority*) järgnevalt: rahvusvähemus on Eesti kodanikud, kes elavad Eesti territooriumil, kes säilitavad pikaajalisi, kindlaid ning püsivaid sidemeid Eestiga, erinevad eestlastest etniliste, kultuuriliste, religioosete või lingvistiliste omaduste poolest, on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile (*Report by Estonia 1999:3*). Seega seadusandluse kohaselt peetakse Eestis rahvusvähemuseks vaid neid vähemusi, kellel on Eesti kodakondsus. Neile laienevad täies ulatuses kõik rahvusvähemuste õigused.

Enamus Eesti vene vähemusest omab kas vene kodakondsust või on kodakondsuseta. Eesti kodakondsusega venelasi on 2000. aasta rahvaloenduse tulemustel 141 907, Venemaa kodakondsusega venelasi 73 379 ning määratlemata kodakondsusega venelasi 133 346 isikut (*Tabel 1*). See näitab, et rohkem kui pooled Eesti venelastest on Eesti kodakondsuseta, mis tähendab, et vastavaid isikud Eesti seadusandluse kohaselt rahvusvähemusse kuuluvaks ei peeta ning nendele teatud vähemusõigused ei laiene.

Rahvus	Eesti Kodanikud	Venemaa kodanikud	Teiste riikide kodanikud	Määratlemata kodakondsusega isikud	Kodakondsus teadmata
<b>Kokku</b>	1 095 743	86 067	8 941	170 349	8 952
eestlased	922 204	692	165	4 896	2 262
venelased	141 907	73 379	1 048	133 346	1 498
muud	29 774	11 581	7 560	31 554	267
teadmata	1858	415	168	553	4 925
<b>Osatähtsus, %</b>					
eestlased	84,2	0,8	1,8	2,9	25,3
venelased	12,9	85,3	11,7	78,3	16,7
muud	2,7	13,4	84,6	18,5	3,0
teadmata	0,2	0,5	1,9	0,3	55,0

(*Tabel 1: Rahvastik kodakondsuse ja rahvuse järgi, 2000. aasta rahvaloenduse tulemused, Eesti Statistikaamet*)

Eesti Vabariigi siseministeeriumi pressiteate kohaselt langes 2011. aasta aprillis määratlemata kodakondsusega isikute arv esmakordselt alla 100 000, moodustades seega ligikaudu 8% riigi elanikkonnast (*Siseministeeriumi pressiteade nr. 46, 2011.*) Kuid samuti nende andmete kohaselt on siiski rohkem kui pooled Eesti venelastest ka kümme aastat hiljem Eesti kodakondsuseta.

Slovakkia Vabariigi seadusandluses puudub rahvusvähemuse kohta definitsioon, samuti puudub süsteem rahvusvähemuste ametlikuks tunnustamiseks. Rahvusvähemuste olemasolu põhineb individuaalsetel põhiõigustel (*individual fundamental rights of persons belonging to national minorities*), mis on sätestatud Vabariigi põhiseaduses ning teistes vastavates siseriiklikes ning rahvusvahelistes dokumentides (*Report by Slovakia 1999: 8*).

Slovakkia Vabariigi põhiseaduse artikkel 12 lõike 2 kohaselt on kodanikud, kes kuuluvad rahvusvähemusse, võrdsed Slovakkia kodanikega (*Slovakkia Vabariigi Põhiseadus*). Kodakondsust Slovakkia Vabariik vähemusi puudutavas seadusandluses ei rõhutata, sest enamus ungarlastele tagati pärast Tšehhoslovakkia lagunemist Slovakkia Vabariigi 1993. aasta kodakondsuse seaduse järgi uue riigi territooriumil vana Tšehhoslovakkia kodakondsuse asemel automaatselt Slovakkia kodakondsus (*Law of 19th January 1993 on Citizenship of the Slovak Republic*). Seega on enamus tänasel päeval Slovakkias elavatest ungarlastest Slovakkia kodakondsusega. Slovakkia Vabariigi Statistikaameti 2010. aasta andmetel oli riigis Ungari kodakondsusega isikuid kokkuarvestuses kõikides vanusegruppides Eesti venelastega võrreldes vaid 5341 ning määratlemata kodakondsusega isikuid vastavalt 80 (*Slovakkia Statistikaamet*).

Slovakkia ungarlaste võimalus praktiseerida neile suunatud vähemusõigusi on suurem kui Eesti venelastel. Ungari vähemuse hääl riigi sisepoliitikas on kuuldavam ning arvestatavam, kuna suurem arv vähemusse kuuluvaid isikuid võtavad seaduslikult osa riigis toimuvast erinevatel kultuurpoliitilistel väljadel.

### 3.3. Geopoliitiline positsioon

Tingimuseks, mis samuti antud töös võrreldavate riikide vähemuspoliitikat mõjutab on riigi geopoliitiline positsioon. See hõlmab endas riigi asukohta, naaberriike, rahvusvähemust ning nende omavahelist suhtestumist. Slovakkia ning Eesti on siinkohal üsna sarnased, mida saab teoreetiliselt seletada Rogers Brubakeri teooriaga rahvusluse suhete kolmnurgast (*triadic nexus*) Kesk – ja Ida-Euroopa riikides. Selle kohaselt põimuvad rahvusluse kolm osapoolt - rahvusvähemus (*national minority*), uus rahvusriik (*nationalizing state*), kus rahvusvähemus elab ning väline rahvuslik kodumaa (*external national homeland*), kuhu rahvusvähemus etniliselt, kuid mitte kodakondsuselt kuulub, suhete kolmnurgaks (*Brubaker, R. 1996: 57*). Konfliktsematel juhtudel on kolme osapoole vastastikune suhe interaktiivne. Rahvusriigi eliidid edendavad oma riigi keelt, kultuuri, majandust ning poliitilist ülemvõimu, rahvusvähemuse liidrid nõuavad kas kultuuri- või territoriaalset autonoomiat ning rahvusvähemuse nii-öelda emamaa eliidid jälgivad hoolega oma rahvuskaaslaste olukorda välisriigis ning nõuavad õigust, et kaitsta oma huvisid (*ibid 57*).

Nii Slovakkia kui Eesti Vabariik suhestuvad Brubakeri mudelisse, olles ise rahvusriigi rollis ning hõlmates Slovakkia ungarikeelset ning Eesti venekeelset elanikkonda rahvusvähemusena, ning Ungarit ning Venemaad välise rahvusliku kodumaana. Rahvusriigid edendavad ning kaitsevad iseenda rahvuskultuuri, korraldades samal ajal vähemuspoliitikat ning olles seejuures jälgitavad välise kodumaade – Venemaa ning Ungari, poolt. Slovakkia Vabariigi musternäide sellisest dünaamilisest suhtest ulatub aastasse 2010, mil Ungari Vabariik, hoolitsedes oma rahvuskaaslaste heaolu eest, võttis vastu seaduse, mis teeb etnilise ungari päritoluga inimestele, kes välisriikides elavad, ungari kodakondsuse taotlemise lihtsamaks. Seega on ungari vähemusel võimalus taotleda topeltkodakondsust. Slovakkia tundis seda sammu kui oma siseasjadesse sekkumist ja ähvardust väikese riigi iseseisvusele ning võttis vastukaaluks päev hiljem vastu kodakondsusseaduse muudatuse, mis keelab ungari kodakondsusega inimestele topeltkodakondsuse taotlemise. Teistel juhtudel on duaalne kodakondsus Slovakkia Vabariigi lubatud (*Euractiv 27. mai 2010*).

Sarkar ja Jha seletavad Ungari käitumist tema põhiseadusest tulenevast artiklist number 6, mis laob Ungarile kohustuse toetada ning kaitsta iga ungarlase õigusi. Seega ei saa



Ungari ignoreerida oma arvukaid vähemusi naaberriikides. Kuigi rahvusvähemused on Ungari teguviisiga rahul, siis riigid, kus nad asuvad, peavad seda siseasjadesse sekkumiseks, mis õõnestab nende suveräänsust (*Sarkar; Jha 2002: 159*).

Eesti kohta saab näite tuua rahvusliku kaitse ning riikliku integratsiooni programmi näol. Nimelt väidab Gregory Feldman, et Eesti riiklik programm „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007“ püüdis reguleerida vähemuse kultuurilist ja poliitilist väljendust, eesmärgiga tagada enamuse valdavat positsiooni ühiskonnas, mille nimel riik eksisteerib (*Feldman 2003: 225*). Tõlgendades Feldmani ja Brubakerit, tunneb Eesti oma kultuurile sealse rahvusvähemuse kaudu ähvardust ning on suunanud integratsiooni programmi selle ähvarduse vähendamiseks ning oma kultuuri kaitseks. Seega Eesti kui rahvusriik seab üles programmi, et kaitsta end välise rahvusliku kodumaa, Venemaa eest ning võimalike, eesti venelaste, nõudmiste eest.

### III osa

## 4. Rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste rakendamine praktilises elus

Millised konkreetsed vähemusõigused laienevad Slovakkia ungarlastele ning Eesti venelastele? Kas ja kuidas mõjutavad välised näitajad, ajaloost tulenev erinevus, kodakondsuse küsimus ning geopoliitiline positsioon riikide vähemuspoliitikat vastavate õiguste suunal?

Järgnev analüüs toob välja konkreetsed näited tuginedes esimeses osas käsitletud kultuurilise olemusega vähemusõiguste alakategooriatele: keele-, hariduse-, poliitika- ning kultuuri valdkonnale. Näitajate andmed pärinevad enamasti Eesti 2010. aasta ning Slovakkia 2009. aasta rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni raportitest ning Euroopa Nõukogu nõuandva komitee nõuannetest.

### 4.1. Poliitika

Poliitiliste vähemusõiguste valdkonna võrdlus keskendub peamiselt poliitilise esindatuse ning autonoomia alapunktidele, kuna need mängivad võrdlusalustes riikides olulisimat rolli. VKRK-i sätetele vastavalt esineb vähemusõiguste tagamises antud valdkonnas puudusi Eesti Vabariigis.

Kultuuriline õigus	Slovakkia Vabariik	Eesti Vabariik
<b>Poliitika</b>		
<i>Autonoomia</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vastav vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus puudub</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus (1993) (<i>Riigiteataja</i>)</li></ul>
<i>Vähemustega tegelevad riigipoliitilised institutsioonid</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vähemuste ning etniliste gruppide Nõukogu (valitsuse nõuandev kogu)</li><li>• Valitsuse Inimõiguse ning Vähemuste Osakond</li><li>• Vähemuse- ja regionaalkultuuri osakond Kultuuriministeeriumi haldusalas (<i>Third report 2009: 7</i>)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rahvusvähemuste kultuurinõukoda</li><li>• Presidendi Rahvusvähemuste Ümarlaud (<i>Eesti Vabariigi President</i>)</li></ul>

<i>Poliitiline esindatus</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rahvusvähemust esindav partei - Ungari koalitsiooni partei (<i>Magyar Koalíció Pártja</i>) ning slovakkia-ungari partei – Most-Híd (hetkel parlamendis) (<i>electronicsources</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rahvusvähemust esindav partei parlamendis puudub</li> </ul>
<i>Riikidevaheline koostöö</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Slovakkia-Ungari segakomisjon vähemuste küsimustes (The Slovak-Hungarian Mixed Commission for Minority Issues (<i>Third report 2009: 9</i>))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eesti ja Venemaa valitsustevaheline kultuuri- ning massikommunikatsioonik oostöö leping (<i>Third report 2010: 6</i>)</li> </ul>

(Tabel 2: Rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste rakendamise praktika: Poliitika)

#### 4.1.1. Slovakkia

Slovakkia pole oma seadusandluses määratlenud rahvusvähemuse mõistet nagu Eesti oma deklaratsioonis Euroopa Nõukogule, mis tähendab, et Slovakkia läheneb vastavale mõistele laiemalt. Vähemusõigused on kõigis kultuurilise olemusega vähemusõiguste so. keele-, hariduse-, poliitika- ja kultuuri valdkondades rahvusvähemustele praktilises elus tagatud erinevate seaduste, asutuste, programmide ning toetustega.

Poliitiliste õiguste valdkonnas on slovakkia ungarlaste hääl riigipoliitiliselt kõlav, kuna on olemas neid parlamendis esindav partei. 1998., 2002., ning 2006. aasta parlamendi valimistel oli selleks Ungari koalitsiooni partei, mille tulemusel saadi 1998. aastal valitsuses asepeaministri koht, 2002. aastal 3 ministri kohta (*Daftary; Gál 2000: 28-29*) ning 2006. aastal jäädi parlamenti 20 kohaga (*Harris 2007: 50*) Hiljuti toimunud 2012. aasta valimistel sama partei parlamendis kohti ei saanud, küll aga sai 13 kohta Most-Híd partei (*electionresources*), mis koosneb etnilistest ungarlastest ning slovakkidest, kuid esindab peamiselt ungarlaste kui rahvusvähemuse huve (*Most-Híd*). Euroopa Nõukogu arvamuse kohaselt on rahvusvähemused Slovakkias kohaliku tasandi valitud organites üldiselt hästi esindatud (*Opinion 2010: 45*).

Tänu Ungari partei esindusele valitsuses on ka teiste vähemusõiguste, eelkõige keele- ja haridusõigused, praktiseerimine ungari kogukonnas edukamalt tagatud.

Vähemustega tegelevatest riigipoliitilistest institutsioonidest on Slovakkia Vabariigis esindatud vähemuste ning etniliste gruppide nõukogu, mis annab valitsusele nõu rahvuspoliitilises valdkonnas (*Slovakia cultural profile*), valitsuse inimõiguse ning vähemuste osakond, mis tegeleb inimõiguste, rahvusvähemuste ning etniliste gruppide probleemidega ning koostööga valitsusväliste mittetulunduse organisatsioonidega (*Third Report 2009: 7*) ning kultuuriministeeriumi haldusalas olev vähemuse- ja regionaalkultuuri osakond, mis kindlustab riigi administratsiooni teostamist rahvusvähemuste kultuuri valdkonnas (*ibid*).

Riikidevaheline koostöö rahvusvähemustesse kuuluvate isikute kaitseks on samuti olemas. Slovakkia on sõlminud naaberriigi Ungariga heanaaberlikkuse ning sõbraliku koostöö lepingu, mille raames on loodud 12 Slovakkia-Ungari segakomisjoni ning üks nendest, olles Slovakkia välisministeeriumi haldusalas, tegeleb vähemuste küsimustega (*Third Report 2009: 60*).

Autonoomia valdkonnas puudub Slovakkia ungarlastel õigus nii territoriaalseks- kui ka mitte-territoriaalseks autonoomiaks. Rahvusvähemuste omavalitsuste loomist ning nende iseseisvat ametlikku haldamist pole Slovakkia seadusandluses sätestatud.

See tuleneb ehk asjaolust, et ungari rahvusvähemusele on praeguste eksisteerivate seaduste kohaselt piisavalt õigusi ning vabadusi tagatud, millest annavad ülevaate järgnevad alapeatükid.

#### **4.1.2. Eesti**

Eesti Vabariik on rahvusvähemuste õiguste kaitsmiseks ning edendamiseks Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile vastavalt võtnud ette palju konkreetseid samme, kuid poliitiliste õiguste valdkonnas leidub puudusi, mis tähendab, et just need õigused on vene rahvusvähemuse poolt kõige vähem praktiseeritud. Eeskätt on selle probleemi põhjuseks kodakondsuse küsimus ning Eesti Vabariigi naturalisatsioonipoliitika.

Tänases olukorras on raske vene vähemusel Eestis enam õigusi nõuda või neid kaitsta, kuna Eesti venelaste hääl poliitmaastikul pole piisavalt kõlav. Eelkõige sellepärast, et puudub neid korralikult esindav partei, kes pääseks ka parlamenti. Korraliku esindava partei puudumine tuleb aga eeskätt piisava toetajaskonna puudumisest. Kuna suur osa eestivenelastest omab kas Venemaa kodakondsust või on ilma kodakondsuseta, ei ole neil õigust Riigikogu valimistest osa võtta.

Balti uuringute Instituut toob välja peamised erinevused Eesti kodanike ning kolmandate riikide kodanike<sup>2</sup>, kelle hulka kuuluvad Vene kodakondsuse ning määratlemata kodakondsusega isikud, vahel. Kolmandate riikide kodanik ei saa hääletada Riigikogu ja Euroopa Liidu parlamendi valimistel; ei saa osaleda referendumil; ei saa kandideerida kohaliku omavalitsuse volikogu ega Riigikogu valimistel; ei tohi olla ühegi erakonna liige ega luua parteisid ning ei saa töötada teatud avaliku sektori ametikohtadel (nt valitsuses, politseis, kohtusüsteemis) (*Balti uuringute Instituut 2011*). Küll aga on neil õigus hääletada kohaliku omavalitsuse valimistel (*Eesti Vabariigi põhiseadus*). Seega suur osa eesti venelaste rahvusvähemusest ei saa praktiseerida enamust oma poliitilistest õigustest ning nende rahvusvähemusse kuuluvate isikute huvid, kes omavad Eesti Vabariigi kodakondsust, pole riigipoliitiliselt esindatud. Kristina Kallas Balti uuringute Instituudist nendib, et ainukesed võimalused sellele osale vene rahvusvähemusest, kellel Eesti kodakondsus puudub, poliitilises otsustusprotsessis kaasa rääkida on läbi erasektori (näiteks ajakirjandus) ning kodanikuühiskonna (*Kallas 2008: 2-3*). Sellest probleemist lähtuvalt paneb Eesti Vabariik rõhku naturalisatsioonipoliitikale ning integreerimisele, et Eesti kodakondsusega rahvusvähemusse kuuluvaid isikuid oleks rohkem.

Autonoomia valdkonnas eksisteerib Eesti Vabariigi seadusandluses vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seadus, millele tuginedes väljendab Eesti Vabariik vähemuste tegelikku ja õiguslikku olukorda (*Eesti teine aruanne 2004: 6*). See mitteterritoriaalne autonoomia annab vähemusrahvusesse kuuluvatele isikutele õiguse moodustada kultuuriomavalitsusi neile põhiseadusega antud kultuurialaste õiguste teostamiseks, mille põhieesmärkideks on emakeelse õppe korraldamine, rahvuslike kultuuriasutuste

---

<sup>2</sup> Isikud, kellel pole Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi – Norra, Island, Lichtenstein, või Šveitsi Konföderatsiooni kodakondsust (*Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed, www.meis.ee*)

moodustamine, kultuuriürituste korraldamine jne. (*Kultuuriministeerium*). Sarnane kultuuriautonoomia seadus võeti esmakordselt vastu aastal 1925, mille kohaselt löid selleaegsed mitmed rahvusvähemused endale Eestis kultuuriomavalitsuse. Praegu on oma kultuuriautonoomia loomiseni jõudnud vaid kaks rahvusvähemust – ingerisoomlased ja eestirootslased ning vastav seadus oma taastatud kujul pole senini nii hästi töötanud, kui varasem (*ibid: 6*). Selline kultuuriautonoomia on pigem suunatud väiksematele vähemuste gruppidele, mille Eesti Vabariik ongi defineerinud vähemusrahvusena, kellele terminoloogia kohaselt on suunatud ka vähemusrahvuste raamkonventsioon. Seega pole vastav kultuuriautonoomia vene kogukonnale, kui rahvusvähemusele suunatud. Kuid sellegi poolest on ka vene rahvusvähemus proovinud kultuuriautonoomiat taotleda. Siiani küll edutult. Aastal 2006 soovis endine Vene Erakond Eestis, mis on nüüdseks liitunud Sotsiaaldemokraatliku Erakonnaga, kultuuriautonoomiat registreerida, kuid Kultuuriministeerium lükkas Eesti suuremate vene kultuuriühenduste ja taotluse läbivaatamiseks loodud komisjoni soovitusel taotluse tagasi, kuna nimetatud mittetulundusühing ei esindanud Vene kogukonda ja tal puudus teiste Vene seltside toetus (*State Report 2010: 8*). Euroopa Nõukogu Nõuandekomitee on leidnud, et uuel kultuuriautonoomia seadusel pole olnud olulist mõju ning selle puudujääke on viidanud ka Eesti rahvusvähemuste esindajad ja asjatundjad (*Eesti teine aruanne 2004: 20*). Seadus on ajale jalgu jäänud ning pole enam efektiivne. Vene Erakonna Eestis juhatuse esimehe Stanislav Tšerepanovi sõnul võib vene kultuuriautonoomia edendada ka poliitiliste probleemide lahendamist, näiteks mitte-eestlaste esindamisega võimuorganites. Samuti nendib ta, et praegusel kultuuriautonoomia seadusel on rida puudusi, näiteks see, et vähemusteks peetakse vaid Eesti kodanikke (*Postimees Online 22.02.2006*).

Rahvusvähemustega tegelevad riigipoliitilised institutsioonid Eesti Vabariigis on Rahvusvähemuste kultuurinõukoda, mis on kultuuriministeeriumi juures tegutsev nõuandev organ, mille eesmärgiks on esitada ettepanekuid Eesti rahvusvähemuste kultuurielu- ja tegevuse edendamiseks ning aidata kaasa rahvusvähemuste kultuurielu- ja tegevuse edendamisele vastavalt Eesti Vabariigi õigusaktidele (*Kultuuriministeerium*). Samuti tegutseb Presidendi Rahvusvähemuste Ümarlaud, mille ülesanneteks on välja töötada soovitused ja ettepanekud muudehulgas Eestis elavate

rahvusvähemuste kultuurilise ja keelelise identiteedi säilitamiseks ning Eesti kodakondsuse taotlejate toetuseks (*Eesti Vabariigi President*).

Riikidevahelise koostöö vallas on Eesti sõlminud Venemaaga valitsustevahelise kultuuri- ning massikommunikatsioonikoostöö lepingu (*Third report 2010: 6*).

#### 4.2. Keel

Keeleliste vähemusõiguste valdkonna võrdlus keskendub peamiselt Slovakkia 1995. aastal kinnitatud vastuolulisele keeleseadusele ning Eesti integratsioonipoliitikale, mis tekitab probleeme vähemusõiguste praktiseerimisel.

Kultuuriline õigus	Slovakkia Vabariik	Eesti Vabariik
<b>Keel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keeleseadus 1995</li> <li>• Vähemuste keelte kasutuse seadus, 1999 (<i>Law on the use of Minority Languages</i>)</li> <li>• Vähemuskeelsed nimed lubatud rahvusvähemuse keeles (<i>Third Report 2009: 43</i>)</li> <li>• Tänavanimed ning muud topograafilised indikaatorid vähemuskeeles on lubatud linnavalitsustes, kus elanikud, kes kuuluvad rahvusvähemusse moodustavad vähemalt 20% selle piirkonna elanikest (<i>Third report 2009: 43</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keeleseadus (<i>Riigiteataja</i>)</li> <li>• Vähemuskeelsed nimed lubatud eesti-ladina tähestikus (<i>Third Report 2010: 36</i>) Isanime isikut tõendavatesse dokumentidesse ei kanta (<i>Third Report 2010: 37</i>)</li> <li>• Üldiselt peavad kohanimed olema eestikeelsed, kuid sellest on lubatud aja- ja kultuurilooliselt põhjendatud erandeid (<i>Third report 2010: 38</i>)</li> </ul>

(Tabel 3: Rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste rakendamise praktika: Keel)

#### 4.2.1. Slovakkia

Keelelised õigused on olnud Slovakkia Vabariigi probleemseimaks valdkonnaks rahvusvähemuste õiguste praktiseerimisel, mida on enamasti mõjutanud noore riigi rahvuslik poliitika.

Kuni 1999. aastani, mil võeti vastu rahvusvähemuste keelte kasutamist reguleeriv seadus, määras vastavat ala 1995. aastal vastu võetud Slovakkia keele seadus. Seadus nägi ette, et slovakkia keelt tuleb kasutada mitte ainult ametlike, vaid ka kaubavahetuslike ning religioossete kogude administratsioonis. Samuti suhtlusel patsiendi ning raviarsti vahel (*Neuwahl 2000: 25*). See seadus tekitas tugevaid vastuolusid, kuna rikkus oluliselt rahvusvähemuste õigusi. Probleemi lahenduseks võeti 1999. aastal vastu seadus rahvusvähemuste keelte kasutamisest, mille kohaselt laienesid nende õigused oluliselt, näiteks on rahvusvähemustel õigus kirjutada oma vähemuse nimesid ametlikes dokumentides vähemuse keeles ning samuti on neil õigus kasutada tänavanimedid ning muid topograafilisi indikaatoreid vähemuskeeles linnavalitsustes, kus elanikud, kes kuuluvad rahvusvähemusse moodustavad vähemalt 20% selle piirkonna elanikest (*Act on the use of languages of national minorities*). Kuid kõige olulisem säte seaduses võimaldab Slovakkia kodanikel, kes kuuluvad rahvusvähemusse, kasutada vähemuse keelt oma kogukonnas ametlikes asjaajamistes, tingimusel, et nad moodustavad vastavalt hiljutisele rahvaloendusele vähemalt 20% vastava kogukonna rahvustikust (*ibid*). See seadus annab rahvusvähemusele võimaluse suhelda ametlikes asjaajamistes ning korraldada ametlikke dokumente vähemuse keeles. Erika Harrisel on ka rahvusvähemuste keele kasutuse seadusel ka puudusi, nimelt reguleerib seadus rahvusvähemuse keele kasutust vaid kontaktis ametlike võimudega ning teised valdkonnad, nagu sotsiaal, poliitiline ning kultuurielu on endiselt reguleeritud 1995. aasta riigi keele seadusega (*Harris 2004: 13*). Kuid Euroopa Nõukogu nõuandekomitee sõnul on 1999. aastal vastu võetud rahvusvähemuste keelte kasutuse seadus siiski oluliselt vähemuste keelte kaitset edendanud, seda eriti ungarlaste puhul (*Opinion 2000: 10*).

1995. aasta seadus tuleneb eelkõige Slovakkia rahvuslikust uhkusest, identiteedist ning selle tugevdamise vajadustest. Daftary ja Gál väidavad, et vastav seadus oli kahtlemata



üks tähtsamaid osi Slovakkia rahvusriigi ülesehitusest, mis ei pööranud tähelepanu nendele Slovakkia kodanikele, kes kuuluvad vähemustesse (*Daftary; Gál 2000: 26*).

Selline rahvuslus võib tekkida riikidel, kes on äsja iseseisvunud ning tunnetavad veel riigis elava suurima vähemusega vaenujalul oldud aja mõjusid. Kuid ungari kogukond on aastate jooksul oma hääle kuuldavaks teinud ning keeleliste õiguste praktiseerimine on võrreldes ajaga enne 1999. aastal vastu võetud seadust paranenud.

#### 4.2.2. Eesti

Teine valdkond, kus Eesti Vabariigi vähemuspoliitikas Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile vastavalt puudujääke leidub, on keeleliste õiguste valdkond.

Suur osa keeleõiguste ja ka haridusõiguste puudujäägist tuleneb Eesti Vabariigi integratsioonipoliitikast ja selle määrast, mis on suunatud ühiskonna ühtlustumisele ning samal ajal etniliste erinevuste säilitamisele. Viimaste all peetakse silmas etniliste vähemuste keeli, traditsioone, religioosseid uskumusi, perekondlikke traditsioone ja isiklike elustiile, mis ei pea olema ühised kõigile ühiskonna liikmetele. Ühiseks peetakse näiteks eestikeelset keskkonda, ühiseid riiklike institutsioone ning väärtusi, mis põhinevad Eesti ajaloo tundmisel ja Eesti Vabariigi kodanikuks teadvustamisel (*Riiklik integratsiooniprogramm 2000-2007: 5*). Selline poliitika paneb suurt rõhku eesti keelele ning rahvuslikule ohkusele ning jätab mõningal määral tähelepanuta rahvusvähemuste õigused. Feldman analüüsib, et Eesti integratsioonipoliitika, eriti riikliku Integratsiooniprogrammi 2000-2007 tugev alus põhineb eesti keele kasutusel avalikus sfääris. See tähendab, et avalik elu tuleks organiseerida läbi eesti keele kasutuse. Näiteks hariduse valdkonnas oli 81% 2000. aasta riikliku integratsiooniprogrammi eelarvest pühendatud Eesti keele õpetamisele vene keelt kõnelevatele isikutele (*Feldman 2003: 230*). Rahvusvähemuste poolt väidab Feldman, et Eestis asutatud vähemuste katusorganisatsioonidest toetas riiklikku integratsiooniprogrammi vaid Eestimaa Rahvaste Ühendus, kuhu ükski vene allorganisatsioon ei kuulu (*ibid: 236*). See näitab, et vene rahvusvähemus vastavat riiklikku programmi ametlikult ei toeta, mis omakorda tähendab, et nad ootavad riigilt teistmoodi käitumist.

Integratsioonipoliitika on Eesti Vabariigi vähemuspoliitika koostamise olulisim osa. Ka vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni täitmisel toetub Eesti selle käsitlemisel integratsioonipoliitikale. Nimelt seisab Eesti Vabariigi 2004. aasta raportis VKRK-ile, et raamkonventsiooni deklaratsiooni tuleb käsitleda põhiseaduse ning teiste õigusaktide ning poliitiliste arengute, eelkõige riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 1997-2007“ kontekstis. Rahvusvähemuste integreerimine ühiskonda, mille põhimõtted on kohaldatavad kõigi rahvusvähemuste suhtes, sõltumata rahvusvähemuse suurusest või muudest tingimustest, sealhulgas kodakondsusest, on Eesti Vabariigi vähemuspoliitika prioriteet (*Eesti teine aruanne 2004: 7*). Selle põhjal keskendutakse ning tegeletakse ka rahvusvähemuste õiguste tagamisega. Vastava poliitika ajendiks on eelkõige kodakondsuse probleem, mis oma lahenduse leidmisel tagaks ka laiemalt rahvusvähemuste õigused nende kultuuri ning identiteedi kaitseks.

Lisaks eelnevale võib üheks integratsioonipoliitika ajendiks pidada ka julgeoleku probleemi, mis tähendab, et vastavale poliitikale keskendutakse ohutunde baasil. Feldman väidab, et Eesti näeb rahvussuhteid kui julgeoleku probleemi ning proovib sellele integratsiooni abil lahendust leida (*ibid: 231*). Brubakeri teooriale tuginedes saab siinkohal tõlgendada, et rahvusriik – Eesti, tajub välise kodumaa – Venemaa ähvardust rahvusvähemuse kohaloleku näol. Seepärast paneb Eesti rõhku integratsioonipoliitikale, et kaitsta end väljast tuleva võimaliku ohu eest.

Vaatamata integratsioonipoliitika positiivsele mõjule rahvusriigile, jätab see rahuldamata mõned rahvusvähemuste õigused. Näidetena saab välja tuua, et rahvusvähemustel Eestis pole õigust kirjutada ametlikult isikunimesid vähemuse keeles, samuti ei kanta dokumentidesse isanime. Üldiselt pole lubatud ka vähemuskeelsed kohanimed.

Vähemuskeel ametliku asjaajamise keelena kohalikes omavalitsuses on Eesti Vabariigis lubatud vastavalt keeleseaduse paragrahv 11.-le, mille kohaselt on omavalitsusüksusel, kus vähemalt pooled püsielanikud on vähemusrahvus, lubatud eesti keele kõrval sisemise asjaajamise keelena kasutada ka püsielanike enamiku moodustava vähemusrahvuse keelt (*Keeleseadus 1995, paragrahv 11*). Lisaks võib vähemusrahvus sisemise asjaajamisena kasutada oma vähemuse keelt, kui vastav vähemus omab kultuuriautonoomiat (*Keeleseadus 1995, paragrahv 14 lõige 1*). Siinkohal jääb

selgusetuks, kas vastav keelekasutuse õigus laieneb ka rahvusvähemustele, kellena Eesti Vabariik ametlikult vene kogukonda käsitleb.

### 4.3. Haridus

Haridusliku valdkonna võrdlus sisaldab peamiselt ülevaadet vähemuse emakeelse hariduse omandamise võimalustest ning riigi toetustest nende säilitamiseks ja edendamiseks. Eesti integratsioonipoliitika põhjustab keeleliste õiguste kõrval mõningaid puudusi ka hariduslike vähemusõiguste valdkonnas.

Kultuuriline õigus	Slovakkia Vabariik	Eesti Vabariik
<b>Haridus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Põhikooli ning gümnaasiumiastmes võib õppekeeleks olla mis tahes keel tingimusel, et õppeprogrammis on Slovakkia keele ning kirjanduse kohustuslik tund (<i>Third report 2009: 50</i>)</li> <li>Ungarikeelset kõrgharidust on võimalik omandada neljas ülikoolis (<i>Third report 2009: 45</i>) Rahvusvähemuskeelne kõrgkool: J. Selye ülikool; Haridusministeeriumi finantseering (<i>Third report 2009: 56</i>)</li> <li>Riigi rahastus erakoolidele (<i>Third report 2009: 47</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Põhihariduse tasemel võib õppekeeleks olla mis tahes keel (<i>Third report 2010:38</i>)</li> <li>Gümnaasiumiastmes on õppekeeleks eesti keel, kuid munitsipaalkooli gümnaasiumiastmes ja munitsipaalkooli gümnaasiumiastme üksikutes klassides võib õppekeeleks olla ka mis tahes muu keel (<i>Third report 2010: 40</i>)</li> <li>Rahvusvähemuskeelsed kõrgkoolid puuduvad, kuid 2010. aasta seisuga on seitsmes ülikoolis venekeelsed õpperühmad (<i>Third report 2010: 41</i>)</li> <li>Toetused rahvusvähemuste pühapäevakoolidele: 4 pühapäevakooli, millest kolme tegevust toetab Eesti Vabariigi Haridus- ja Teadusministeerium (<i>rahvuskool.ee</i>)</li> <li>Õpetajate koolitamine teises keeles õppe</li> </ul>

		metoodika omandamiseks ( <i>Third report 2010:40</i> )
--	--	---

(Tabel 4: Rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste rakendamise praktika:Haridus)

#### 4.3.1. Slovakkia

Hariduslikud õigused Slovakkias on ungari rahvusvähemusele üldiselt kõikides valdkondades tagatud.

Põhikooli- ja gümnaasiumiastmes võib koolides õppekeeleks olla mis tahes keel tingimusel, et õppeprogrammis on Slovakkia keele ning kirjanduse kohustuslik tund (*Third report 2009: 50*). Ungari keeleõppega koolid erinevates astmetes töötavad just sellisel kujul (*Report by Slovakia 1999: 34*).

Kõrgharidust on ungari kogukonnal võimalik omandada oma emakeelses ülikoolis – ungarikeelne Selye János Ülikool asutati aastal 2004 (*Report 2005: 48*) ning seda finantseerib Vabariigi Haridusministeerium (*Third Report 2009: 56*). Ungarikeelset kõrgharidust saab samuti omandada kolmes slovakkia keelses ülikoolis (*ibid: 45*).

Slovakkia 1999. aasta raporti järgi Euroopa Nõukogule on kõik koolid, kus õppekeeleks on rahvusvähemuse keel, komplekteeritud kvalifitseeritud õpetajatega, kelle erialane areng ning kvalifikatsioon on tagatud õigusaktidega, mis reguleerivad erinevaid koolitusi Slovakkia Vabariigi Pedagoogilises Instituudis ning mitmetes metoodilistes keskustes (*Report by the Slovakia 1999: 31*). Õpikud ning töövihikud rahvusvähemuste õppekeeltega koolides on jooksvalt heaks kiidetud, kirjastatud ning koolidesse laiali jagatud (*ibid: 31-32*). Rahvusvähemuste erakoolid Slovakkia Vabariigis on osaliselt riigi eelarvest rahastatud (*Third report 2009: 47*).

#### 4.3.2. Eesti

Hariduslike õiguste valdkonnas on eesti venelastele tagatud võimalus omandada põhiharidust rahvusvähemuse keeles. Gümnaasiumiastmes on õppekeeleks eesti keel, kuid munitsipaalkooli gümnaasiumiastmes ja munitsipaalkooli gümnaasiumiastme üksikutes klassides võib õppekeeleks olla ka mis tahes muu keel (*Third report 2010: 40*).

Rahvusvähemuskeelsed kõrgkoolid Eestis puuduvad, kuid 2010. aasta seisuga on seitsmes Eesti ülikoolis olemas venekeelsed õpperühmad (*Third report 2010: 41*).

Vabariigi Haridus- ja Teadusministeerium toetab kolme vene pühapäevakooli tegevust ning õpetajate koolitamist teises õppekeeles õppemetoodika omandamiseks.

Eesti integratsioonipoliitika tekitab puudusi ka rahvusvähemuste haridusõiguste valdkonnas, pannes haridussüsteemis rohkem rõhku eesti keelele. Euroopa Nõukogu nõuande komitee toob välja näiteks multikultuursete elementide ebapiisavuse õppekavas ja õpikutes ning selle, et integratsiooni tegevuses koolides keskendutakse enamasti riigikeele oskuste arendamisele mitte-eestlastest õpilaste seas. Samuti ka asjaolu, et eesti keel on muudetud peamiseks juhendamise keeleks gümnaasiumiastme koolides, vaatamata, et paljudes neis koolides pole õpetajad piisavalt selliseks muutuseks ette valmistunud, mis toob kaasa õppe kvaliteedi languse (*Opinion 2011:42*).

#### 4.4. Kultuur

Kultuuri valdkonnas on nii Slovakkias kui Eestis vähemusõigused adekvaatselt tagatud. Vastav võrdlus sisaldab ülevaadet nende õiguste näidetest.

Kultuuriline õigus	Slovakkia Vabariik	Eesti Vabariik
<p><b>Kultuur</b></p> <p><i>Kunstid</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungari teatrid kohalike omavalitsuste haldusalas: Thalia teater Košices, Košice regiooni administratsiooni valduses; Jókai Theatre Komárno, Nitra regiooni administratsiooni valduses (<i>Third report 2009: 21</i>)</li> <li>• Kultuuriministeeriumi toetus folkloori ja tantsugrupile - <i>the Ifjú Szivek Hungarian Folk Ensemble</i> (<i>Third report 2009: 21</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riigieelarvest toetatud Vene Teater (<i>Third report 2010: 31-32</i>)</li> <li>• Kultuuriministeeriumi toetus Narva Linna Sümfooniaorkestri tegevusele ja mitmetele muusikafestivalidele (<i>Third report 2010: 19</i>)</li> </ul>

<p><i>Meedia</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 kirjastust; ungari rahvusvähemuse uuringukeskust (<i>Third report 2009: 23</i>)</li> <li>• Slovakkia Televisiooni Ungari vähemuse ringhääling (<i>Third report 2009: 38</i>)</li> <li>• 7 ungari vähemuse raadiojaama (<i>Third report 2009: 36</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kultuuriministeeriumi toetus kahe venekeelse kultuuriajakirja väljaandmisele (<i>Third report 2010: 19</i>)</li> <li>• Riigieelarvest toetatud: Eesti Televisiooni venekeelsed saated ; osaliselt venekeelne telekanal ETV2 (<i>Third report 2010: 31-32</i>)</li> <li>• Riigieelarvest toetatud Venekeelne Raadio 4</li> <li>• Venekeelne uudisteportaal novostri.err.ee (<i>Third report 2010: 33</i>)</li> </ul>
<p><i>Kultuuriorganisatsioonid</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungari- Slovakkia Kultuuriassotsatsioon (<i>Hungarian Worker's Cultural Association of Slovakia</i>), mis koordineerib 396 allorganisatsiooni tööd (<i>Slovakia cultural Profile</i>)</li> <li>• Kohaliku omavalitsuse Nitra valduses olev Ungari Kultuurimuuseum (<i>Third report 2009: 21</i>).</li> <li>• Kultuuriministeeriumi toetus Ungarlaste Kultuurimuuseumile Bratislavas (<i>Third report 2009: 20</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kokku eksisteerib 65 vene kultuuri organisatsiooni (<i>etnoweb</i>)</li> <li>• Riigieelarvest toetatud Eestimaa Vene muuseum (<i>Lõimumiskava 2008-2013: 8</i>)</li> <li>• Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus, mille eraldistega toetatakse rahvuskultuuriseltside ja kunstikollektiivide erinevaid projekte (<i>Third report 2004: 19</i>).</li> </ul>

(Tabel 2: Rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste rakendamise praktika: Kultuur)

#### 4.4.1. Slovakkia

Kunstide valdkonnas toetab Slovakkia Vabariik Ungari teatreid, mis kuuluvad kohalike omavalitsuste haldusalasse: Thalia teater Košices, Košice regiooni administratsiooni valduses; Jókai Theatre Komárno, Nitra regiooni administratsiooni valduses (*Third report 2009: 21*). Samuti toetab kultuuriministeerium Ungari folkloori ja tantsugruppi - *the Ifjú Szivek Hungarian Folk Ensemble (Third report 2009: 21)*.

Meedia valdkonnas on riik loonud soodsa pinnase, millel on loodud 13 kirjastust; ungari rahvusvähemuse uuringukeskust, mis väljastavad ungarikeelset kirjandust (*Third report 2009: 23*). Rahvusvähemuse kultuuri ning keele arenguks aitab kaasa ka Slovakkia Televisiooni ning Slovakkia Raadio tegevus ungari rahvusvähemuse suunal. Nimelt näitab Slovakkia televisioon regulaarselt rahvusvähemuste programme, mille hulka kuulub Ungari uudiste programm *Hírek*, ungari ajakirjanduse programm *Magyar magazin* ning ungari diskussiooni programm *Terítéken (Slovak Cultural Profile)*. Slovakkia Raadio haldab seitset ungari kogukonna raadiojaama (*Third report 2009: 36*).

Kultuuriorganisatsioonide valdkonnas on oluliseks Ungari- Slovakkia Kultuuriassotsatsioon (*Hungarian Worker's Cultural Association of Slovakia*), mis koordineerib 396 allorganisatsiooni tööd (*Slovakia cultural Profile*). Kohaliku omavalitsuse Nitra valduses on Ungari Kultuurimuuseum (*Third report 2009: 21*) ning kultuuriministeeriumi toetab ka Ungarlaste Kultuurimuuseumit Bratislavas (*Third report 2009: 20*).

#### 4.4.2. Eesti

Kunstide valdkonnas on Eesti riigieelarvest toetatud Vene Teater (*Third report 2010: 31-32*). Samuti toetab kultuuriministeerium Narva Linna Sümfooniaorkestri tegevust ning mitmeid vene rahvusvähemuse muusikafestivale (*Third report 2010: 19*).

Meedia valdkonnas toetab kultuuriministeerium kahe venekeelse kultuuriajakirja väljaandmist (*Third report 2010: 19*). Riigieelarvest on toetatud Eesti Televisiooni venekeelsed saated ning osaliselt venekeelne telekanal ETV2, Venekeelne Raadio 4

(*Third report 2010: 31-32*) ning venekeelne uudisteportaal novostri.err.ee (*Third report 2010: 33*).

Eestis eksisteerib 65 vene kultuuri organisatsiooni (*etnoweb*), millede erinevaid projekte toetab eraldistega Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus (*Third report 2010: 19*).

Riigieelarvest on toetatud ka Eestimaa Vene muuseum (*Lõimumiskava 2008-2013: 8*).

#### **4.5. Järeldused**

Rahvusvaheline õigus seab läbi dokumentide, antud töö korral Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni, samad tingimused kõigile sellega liitunud riikidele. Kuid viimased täidavad dokumendis sisalduvaid sätteid erinevas mõõtnes, mis tuleneb erinevast siseriiklikust vähemuspoliitikast. Vähemuspoliitika kujundamine konkreetsete vähemuse suunal sõltub omakorda näiteks selle vähemuse määratlusest, olukorrast riigis ja ajaloolisest taustast, riigi kodakondsuspoliitikast ning integratsioonipoliitika määrast. Nende tingimuste taustal ei saa riigid üheselt rahvusvahelise õiguse seatud sätteid täita, mistõttu vähemuspoliitikad erinevad. Antud riikide – Eesti ning Slovakkia, puhul on neil sarnased nii-öelda välised näitajad, nagu unitaarne riigikord ning ungari ning vene kogukonna suur protsentuaalsus kogu populatsioonist, kuid vähemuspoliitika, sealhulgas vähemusõiguste praktiseerimine, ning raamkonventsiooni sätete täitmine erineb.

Rahvusvähemuse ajalooline taust on väga oluliseks tingimuseks riigi vähemuspoliitika kujundamisel vastava vähemusgrupi suunal, kuna see mõjutab ka teisi tingimusi, nagu kodakondsuse küsimust rahvusvähemuse staatuse määramisel või haridusliku ning keelilise integratsiooni määra. Rahvusvähemuse ajaloole, teisisõnu kujunemisloole tuginedes defineerib riik oma ametlikes allikates rahvusvähemuse mõiste, mis määrab, kellele ning mis tingimustel vähemusõigused laienevad ning näitab ühtlasi, millist osa rahvusvähemus riigis kannab. Antud töö võrdluses on kodakondsuse küsimus mõlemas riigis olulisel kohal, kuna paljud poliitilised ning keelilised õigused laienevad vaid vastavate riikide kodanikele. Eestis mõjutab kodakondsuse küsimuse tingimus suures osas ka riigi ülejäänud vähemuspoliitikat, sest endiselt eksisteerib palju vene rahvusvähemusse kuuluvaid isikuid, kellel Eesti kodakondsus puudub. Nii puudub individuaalsete vähemusõiguste tasandil suurel osal Eesti vene rahvusvähemusest õigus



praktiseerida enamusi neile kuuluvaid poliitilisi õigusi, näiteks parlamendi valimiste hääletusest osavõtmine. Selle tõttu on vene vähemusel raske midagi poliitiliselt nõuda. Kollektiivsete vähemusõiguste tasandil ei ole Eestis mõnedes piirkondades, kus vähemalt pooled püsivatest elanikest kuuluvad ühte rahvusvähemusse võimalik kohaliku omavalitsuse ametliku asjaajamise keelena eesti keele kõrval kasutada ka vähemuse keelt, sest pole piisavalt rahvusvähemusse kuuluvaid Eesti kodanikke<sup>3</sup>. Riigipoliitiliselt on riik olukorras, kus tuleb rohkem rõhku panna naturalisatsiooni ning integratsioonipoliitikale, et aidata kaasa rohkematele kodakondsuse taotlustele. See omakorda tekitab puudusi rahvusvähemuste keeleliste ja hariduslike õiguste valdkonnas.

Slovakkia ungari rahvusvähemuse ajaloolisele tähendusele tuginedes puudub selles riigis kodakondsuse probleem, mis tõttu on Slovakkial võimalus rahvusvähemusse kuuluvate isikute õigusi laiemas ulatuses tagada. Slovakkia ei pane nii suurt rõhku kui Eesti, integratsiooni poliitikale, millest tulenedes viib riik raamkonventsioonile vastavalt suuremal määral ellu rahvusvähemuste keelelisi ja hariduslike õigusi. Näiteks on ungari rahvusvähemusse kuulvatel isikutel lubatud kirjutada ametlikult nimesid oma vähemuse keeles ning omandada gümnaasiumides haridust ungari keeles. Eesti Vabariigi seadusandluse järgi pole esimene neist lubatud pole ning teine vaid tingimisi, sest eesti keel on gümnaasiumiastme koolides muudetud peamiseks juhendamise keeleks, mis toob kohati kaasa õppe kvaliteedi languse.

Edusamme rahvusvähemuste kultuuriliste õiguste tagamisel Slovakkias on tehtud rahvusvähemuse poliitilise esindatuse põhjal, mil ungari rahvusvähemust esindav partei – Ungari Koalitsiooni partei oli aastatel 1998-2006 esindatud kahes valitsuses. Nende aastate jooksul võeti näiteks vastu vähemuste keelte kasutamise seadus ning rajati ungarikeelne kõrgkool, mis tähendab, et rahvusvähemuse poliitiline hääl on mänginud rolli hariduslike ning keeleliste vähemusõiguste tagamisel.

---

<sup>3</sup> Vastava õiguse puudumine on adekvaatne eeldusel, et Eesti Vabariigi keeleseaduse 11. paragrahv ehk vähemusrahvuse keele kasutamine asjaajamiskeelena- laieneb ka rahvusvähemustele.

## 5. Kokkuvõte

Antud uurimustöö eesmärk on uurida, kuidas mõjutavad erinevad tingimused Slovakkia ning Eesti Vabariigi vähemuspoliitikat nende suurima rahvusvähemuse õiguste tagamisel tuginedes rahvusvahelistele standarditele. Vähemusõiguste all keskendub töö keele-, hariduse-, poliitika- ning kultuuri valdkonnale, mille peamine idee on rahvusvähemuse kultuuri ning identiteedi kaitsmine.

Tänapäeva mitmekesine etniline koosseis rahvusriikides on andnud rahvusvahelisele õigusele ajendi reguleerimaks vähemuste õiguste kaitset. Rahvusvähemuste kaitset reguleeriv Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon, mis paneb paika vähemusõiguste üldise raamistiku, on riikidele suunavaks jõuks rahvusvähemuste õiguste kaitsel. Nimelt suunavaks jõuks, sest vähemuspoliitika vastavas riigis ning rahvusvaheliste dokumentide sätete täitmise otsustab riik.

Riiki mõjutavad nende sätete täitmisel ning vähemuspoliitika kujundamisel erinevad tingimused, nagu riigikord, rahvusvähemuste arv kogu populatsioonist, rahvusvähemuste ajalooline taust, kodakondsuse küsimus ning geopoliitiline positsioon, millest tulenevalt erinevad riikide vähemuspoliitikad ning vähemusõiguste tagamine üheselt pole võimalik.

Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste raamkonventsioonile ning OSCE Lundi soovitudele vastavalt on Slovakkia Vabariik nende sätteid ja soovitusi taganud rahvusvähemustele suuremas ulatuses, kui Eesti Vabariik. See järeldeb ungari kogukonna ajaloolisest tähendusest, millest tulenevalt ei eksisteeri rahvusvähemuse kodakondsuse probleemi ning integratsiooni määr keeleliste- ning hariduslike õiguste suunal on madalam. Nendest tingimustest mõjutatuna on Slovakkia rahvusvahelistele standardite kohaselt taganud ungari kogukonnale enamuse rahvusvähemustele suunatud õigustest poliitilises-, keelelises-, hariduslikus- ja kultuurilises valdkonnas, samas kui Eesti vähemuspoliitikas vene rahvusvähemuse suunal esinevad puudused neist esimeses kolmes valdkonnas.

## Kasutatud allikad

- 1) *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Opinion on Slovakia, 22 September 2000, Euroopa Nõukogu kodulehekülg, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012*
- 2) *Advisory Committee on the Framework Convention of the Protection of National Minorities: Opinion on Estonia, 1 April 2011, Euroopa Nõukogu kodulehekülg [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012*
- 3) *Advisory Committee on the Framework Convention of the Protection of National Minorities: Opinion on Slovakia, 28 May 2010, Euroopa Nõukogu kodulehekülg, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012*
- 4) *Barth, William. K., "On cultural rights: the equality of nations and the minority legal tradition", Martinus Nijhoff, Leiden, Boston, 2008*
- 5) *Bhaswati Sarkar; Shashikant Jha "Hungarian Minorities: Issues and Concerns", International Studies 2002 39: 139*
- 6) *Brie, Mircea; Horga, Ioan; Şipoş, Sorin, "Ethnicity, confession and intercultural dialogue at the European Union Eastern Border", 2011, pp 47-52 (Administrative Tools in the Protection and Promotion of the Rights of Ethnic Minorities" Cornea, S., Cornea, V.)*
- 7) *Brubaker, R., "Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe" Cambridge University Press, Sep 28, 1996, pp 13-106*
- 8) *Chiva, Cristina "Ethnic Minority Rights in Central and Eastern Europe: The Case of the Hungarian 'Status Law', Government and Opposition, Vol. 41, No. 3, pp 401-421, 2006*
- 9) *Cumper, P; Wheatley, S., "Minority Rights in the 'New' Europe", Kluwer Law International, The Hague 1999*

- 10) Daftary, Farimah; Gál, Kinga, "The New Slovak Language Law: Internal or External Politics?", *ECMI Working Paper #8, European Centre for Minority Issues*, 2000
- 11) Edwards, Gwyneth.E. "Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspectives", *International Journal on Minority and Group Rights* 5: 345-367, 1998
- 12) Eesti 2000. Aasta rahvaloenduse tulemused, Eesti Statistikaamet, [www.stat.ee](http://www.stat.ee), viimati külastatud, 18.05.2012
- 13) Eesti keele seletav sõnaraamat, Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn 2009, <http://www.eki.ee/dict/ekss/>, viimati külastatud 18.05.2012
- 14) Eesti Lõimumiskava 2008-2013, Eesti Vabariigi Kultuuriministeeriumi kodulehekülg, [http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava\\_2008\\_2013.pdf](http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf), viimati külastatud 18.05.2012
- 15) Eesti teine aruanne Euroopa Nõukogu Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni täitmise kohta, juuni 2004, Euroopa Nõukogu kodulehekülg [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012
- 16) Eesti Vabariigi Keeleseadus 1995, Elektrooniline Riigi Teataja, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12796913>, viimati külastatud 18.05.2012
- 17) Eesti Vabariigi President, Eesti Vabariigi Presidenti kodulehekülg, <http://www.president.ee>, viimati külastatud 18.05.2012
- 18) Eesti Vabariigi põhiseadus, Elektrooniline Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949>, viimati külastatud 18.05.2012
- 19) Election Resources on the Internet, <http://electionresources.org/>, viimati külastatud 18.05.2012
- 20) Kionka, Riina Ruth, "Estonia's Minority Policy: Origins and development", *Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook*, 2007, 31-40
- 21) Euroopa Nõukogu, Euroopa Nõukogu kodulehekülg, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012

- 22) Feldman, Gregory, "The European-ness of Estonia's Ethnic Integration Policy: nation, culture, and security in an applicant state", *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 16, Number 2, July 2003
- 23) Francioni, F.; Scheinin, M., "International Studies in Human Rights: Cultural Human Rights", *Martinus Nijhoff, Leiden, Boston*, 2008
- 24) Ghanea, Nazila; Xanthaki, Alexandra, "Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry", *Brill Academic Publishers, Leiden, Boston* 2005
- 25) Harris, Chauncy. D., "New European Countries and Their Minorities", *Geographical Review*, Vol. 83, No. 3 (Jul., 1993), pp. 301- 320
- 26) Harris, Erika, "Management of the Hungarian Issue in Slovak Politics: Europeanisation and the Evolution of National Identities", *POLIS Working Paper No. 7, February* 2004
- 27) Harris, Erika, "Moving Politics Beyond the State: The Hungarian Minority in Slovakia", *Perspectives. The Central European Review of International Affairs*, No. 28, 2007
- 28) Hungary citizenship law fuels Slovak resentment, 27 May 2010, *EurActiv PolyTech foundation*, <http://www.euractiv.com/enlargement/hungary-citizenship-law-fuels-slovak-resentment-news-494553>, viimati külastatud 18.05.2012
- 29) Infoportaal Etnoweb, [www.etnoweb.ee](http://www.etnoweb.ee), viimati külastatud 18.05.2012
- 30) Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed, *kodulehekülj* [www.meis.ee](http://www.meis.ee), viimati külastatud 18.05.2012
- 31) Kallas, Kristina, "Political Participation of National Minorities in Decision-Making Process: Cases of Estonia and Latvia", *Institute of Baltic Studies*, 2008
- 32) Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, *Elektroniline Riigi Teataja*, <https://www.riigiteataja.ee/akt/23982>,
- 33) Kymlicka, Will, "Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship", *Oxford University Press, Oxford* 2001
- 34) Law of 19th January 1993 on Citizenship of the Slovak Republic [Slovakia], 15 February 1993, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5068.html>, viimati külastatud 18.05.2012

- 35) *Law on the Use of Minority Languages of the Slovak Republic, July 11, 1999, European University Institute, www.eui.eu, viimati külastatud 18.05.2012*
- 36) *Lundi Soovitused, Rahvussuhete fond, Project Unit, High Commissioner on National Minorities, 1999, <http://www.osce.org/et/hcnm/32244>, viimati külastatud 18.05.2012*
- 37) *Most-Híd partei kodulehekül, most-hid.sk, viimati külastatud 18.05.2012*
- 38) *Paul, Ellen L., "Perception vs. Reality: Slovak Views of the Hungarian Minority in Slovakia", Nationalities Papers, Vol. 31, No. 4, December 2003*
- 39) *Pejic, Jelena, "Minority Rights in International Law", Human Rights Quarterly, Vol. 19, No. 3 (Aug., 1997), pp. 666-685*
- 40) *Podoba, Juraj, "Between Rancour and Cooperation: Ethnic Conflict in Slovakia", International Journal on Minority and Group Rights, 4: 279-287, 1997*
- 41) *Postimees Online, „Vene Erakond teatas vene kultuuriautonomiamat algatamisest“, 22.02.2006, [http://www.euro.postimees.ee/220206/online\\_uudised/193002.php](http://www.euro.postimees.ee/220206/online_uudised/193002.php), viimati külastatud 18.05.2012*
- 42) *Rahvuskool Eestis, www.rahvuskool.ee, viimati külastatud 18.05.2012*
- 43) *Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 22 December 1999, Euroopa Nõukogu kodulehekül [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012*
- 44) *Report Submitted by the Slovak Republic Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 4 May 1999, Euroopa Nõukogu kodulehekül [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012*
- 45) *Riiklik programm „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007“, Kultuuriministeeriumi kodulehekül, viimati külastatud 18.05.2012*
- 46) *Second Report Submitted by the Slovak Republic Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National*

- Minorities*, 3 January 2005, Euroopa Nõukogu kodulehekülg  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp),  
 viimati külastatud 18.05.2012
- 47) Siseministeeriumi pressiteade nr 46 „Siseministeerium kutsub määratlemata kodakondsusega inimesi Eesti kodakondsust taotlema“, 25.04.2011, Siseministeeriumi kodulehekülg, <http://www.siseministeerium.ee/siseministeerium-kutsub-maaratlemata-kodakondsusega-inimesi-eesti-kodakondsust-taotlema/>, viimati külastatud 18.05.2012
- 48) Slovakia Cultural Profile, Slovakkia Vabariigi Kultuuriministeerim, <http://www.slovakia.culturalprofiles.net/?id=-6144>, viimati külastatud 18.05.2012
- 49) Slovakkia põhiseadus, [www.slovak-republic .rog](http://www.slovak-republic.rog), viimati külastatud 18.05.2012
- 50) Slovakkia Vabariigi Statistikaamet (Statistical Office of the Slovak Republic), <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=359>, viimati külastatud 18.05.2012
- 51) State Language Law of the Slovak Republic, November 15, 1995; Slovakkia Kultuuriministeeriumi kodulehekülg <http://www.culture.gov.sk>, viimati külastatud 18.05.2012
- 52) Third Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Slovak Republic, [www.coe.int](http://www.coe.int), Strasbourg, 22 July 2009, Euroopa Nõukogu kodulehekülg [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012
- 53) Third Report submitted by Estonia pursuant to article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 13 April 2010, Strasbourg, Estonian language version, Euroopa Nõukogu kodulehekülg [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp), viimati külastatud 18.05.2012
- 54) Ungari Koalitsiooni partei (Magyar Koalíció Pártja) kodulehekülg <http://www.mkp.sk/>, viimati külastatud 18.05.2012

- 55) *Ülevaade Eesti etniliste vähemusgruppide ja immigrantide poliitilisest osalusest ning ettepanekud selle suurendamiseks, Balti uuringute Instituut, 2011, [www.ibs.ee](http://www.ibs.ee), viimati külastatud 18.05.2012*
- 56) *Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon (Euroopa Nõukogu), Elektrooniline Riigi Teataja, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13086847>, viimati külastatud 18.05.2012*
- 57) *Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus, Elektrooniline Riigi Teataja, <https://www.riigiteataja.ee/akt/182796>, viimati külastatud 18.05.2012*



## **Võõrkeelne resüme**

### **National minority rights based on international standards: The Republic of Estonia and the Slovak Republic**

**Kerli Grauberg**

#### **Summary**

The aim of this thesis is to show how different conditions in the Slovak Republic and the Republic of Estonia influence their minority policies towards their largest national minority, which is Hungarians in Slovakia and Russians in Estonia. It does so through the protection of national minority rights, which are based on international standards in four categories: language, education, politics and culture.

Today, there are a lot of ethnic groups in nation-states, which has given an incentive to international law in regulating the protection of minorities. The European Convention for the Protection of National Minorities that regulates the rights of national minorities, is a guiding force for the states in protecting their national minorities. Namely a guiding force, because minority policies differ from state to state and how the provisions of the convention are being accomplished is decided by the states. In enforcing these provisions and forming minority policy a state is being influenced by different conditions like polity, the size of national minority and their historical background, the question of citizenship and geopolitical position. Hence minority policies differ between the states and securing the rights of national minorities is not unambiguously possible.

According to the framework convention the Slovak Republic has put its provisions into practice to a greater extent than the Republic of Estonia, which derives from the fact that hungarian national minority in Slovakia has a more historical background, as they have been belonging to the area for centuries, which is why there is no citizenship problem like in Estonia, where more than half of the persons belonging to russian minority do not have estonian citizenship. The citizenship problem in Estonia also

influences other areas of cultural rights, like language and education rights, by putting more emphasis on integration policy. According to the international standards, Slovakia has provided most of the cultural rights in political-, linguistic-, educational- and cultural field, while Estonia has some disadvantages in the first three areas.